



Zajednica opština Crne Gore
KOMISIJA ZA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE
Br: 03-362/13
Podgorica, 27.05.2013. godine

ANALIZA STANJA U FINANSIRANJU LOKALNIH SAMOUPRAVA

I UVODNE NAPOMENE

Funkcionisanje lokalne samouprave, kao sastavnog dijela sistema javne uprave, obavlja se u otežanim finansijskim uslovima. Globalna ekonomska kriza, izmjene propisa kojima se regulišu pitanja iz domena finansija lokalnih samouprava, problemi u implementaciji pojedinih zakonskih rješenja, neefikasnost lokalnih administracija, višak zaposlenih, itd. samo su neki od razloga koji su rezultirali trenutnim stanjem u finansijama lokalnih samouprava.

Imajući u vidu navedeno, kao i brojne nadležnosti koje lokalne samouprave, shodno zakonskim propisima, vrše, činjenica je da je opštinama neophodno više sredstava za obezbjeđivanja njihovog normalnog funkcionisanja i servisiranja obaveza.

Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2010. godine kao sistemskog zakona i Zakona o porezu na nepokretnosti koji regulišu uvođenje, naplatu i kontrolu najvažnijeg lokalnog prihoda, nastojao se unaprijediti postojeći normativni okvir. No, činjenica je da se, bez obzira na ove zakonske izmjene, finansijski problemi nijesu riješili kako iz razloga njihovog neadekvatnog normiranja, tako iz razloga ne rješavanja problema u implementaciji pojedinih zakonskih odredbi.

Komisija za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština je, na osnovu prikupljenih informacija iz opština i dokumenta „Plan aktivnosti za unapređenje procesa utvrđivanja, kontrole i naplate lokalnih prihoda za period 2012-2013“ koji je pripremljen u okviru UNDP projekta „Jačanje mehanizama javnih finansija na lokalnom nivou u Crnoj Gori“, sačinila ovaj dokument kojim se daje ocjena postojećih problema u finansiranju lokalnih samouprava, uz istovremeni predlog mjera za njihovo rješavanje, a sve u cilju unapređenja stanja u ovoj oblasti.

II PREGLED OSTVARENJA UKUPNIH PRIHODA LOKALNIH SAMOUPRAVA

U narednoj tabeli je dat pregled ostvarenja ukupnih primitaka svih lokalnih samouprava za period 2008-2012. godine:

PRIMICI	2008	2009	2010	2011	2012
I SOPSTVENI PRIHODI	214.574.431,00	164.703.458,00	156.036.960,38	113.533.870,72	133.882.060,91
1. Lokalni porezi	39.769.507,00	42.319.304,00	44.587.245,80	44.446.728,65	50.963.320,15
<i>Prirez porezu na dohodak fizičkih lica</i>	<i>18.505.189,00</i>	<i>15.647.514,00</i>	<i>14.539.989,31</i>	<i>14.549.830,46</i>	<i>14.969.220,02</i>
<i>Porez na nepokretnosti</i>	<i>16.057.126,00</i>	<i>21.078.784,00</i>	<i>24.560.026,43</i>	<i>29.896.898,19</i>	<i>35.994.100,13</i>
<i>Porez na potrošnju</i>	<i>1.811.197,00</i>	<i>2.000.585,00</i>	<i>2.000.681,68</i>	-	-
<i>Porez na firmu ili naziv</i>	<i>2.487.538,00</i>	<i>2.828.971,00</i>	<i>2.795.783,51</i>	-	-
<i>Porez na igre na sreću i zabavne igre</i>	<i>908.457,00</i>	<i>763.450,00</i>	<i>690.764,87</i>	-	-
2. Lokalne takse	8.914.171,00	6.220.461,00	5.742.344,56	5.969.432,77	5.497.737,24
<i>Lokalne administrativne takse</i>	<i>2.834.596,00</i>	<i>2.581.964,00</i>	<i>2.046.739,64</i>	<i>2.101.784,43</i>	<i>1.596.441,10</i>
<i>Lokalne komunalne takse</i>	<i>6.079.575,00</i>	<i>3.638.497,00</i>	<i>3.448.026,33</i>	<i>3.619.912,75</i>	<i>3.653.549,09</i>
<i>Ostale takse</i>	-	-	<i>247.578,59</i>	<i>247.735,59</i>	<i>247.747,05</i>
3. Naknade	127.337.970,00	75.282.726,00	71.183.841,82	38.839.648,43	53.062.418,39
<i>Naknade za korišćenje građevinskog zemljišta</i>	<i>29.013.631,00</i>	<i>3.561.936,00</i>	<i>670.609,90</i>	-	-
<i>Naknade za komunalno opremanje</i>	<i>93.006.312,00</i>	<i>65.506.631,00</i>	<i>64.816.478,72</i>	<i>34.650.886,04</i>	<i>49.545.886,13</i>
<i>Naknade za korišćenje opštinskih puteva</i>	<i>5.318.027,00</i>	<i>6.214.159,00</i>	<i>2.765.753,40</i>	<i>2.924.398,53</i>	<i>2.629.995,87</i>
<i>Ostale naknade</i>	-	-	<i>2.930.999,80</i>	<i>1.264.363,86</i>	<i>886.536,39</i>
4. Ostali lokalni prihodi	24.814.149,00	18.147.185,00	12.231.030,10	12.644.344,65	13.827.856,11
5. Prihodi od prodaje imovine	13.738.634,00	22.733.782,00	22.292.498,10	11.633.716,22	10.530.729,02
II USTUPLJENI PRIHODI	37.688.028,00	26.045.776,00	23.128.114,84	31.280.976,20	32.760.326,15
<i>1. Porez na dohodak fizičkih lica</i>	<i>14.307.410,00</i>	<i>12.871.310,00</i>	<i>11.528.897,04</i>	<i>13.378.754,71</i>	<i>13.295.841,95</i>
<i>2. Porez na promet nepokretnosti</i>	<i>18.948.439,00</i>	<i>8.788.036,00</i>	<i>8.217.646,23</i>	<i>9.867.323,70</i>	<i>11.486.052,09</i>
<i>3. Koncesione naknade za korišćenje prirodnih dobara</i>	<i>2.913.508,00</i>	<i>2.792.896,00</i>	<i>2.823.775,43</i>	<i>5.682.087,48</i>	<i>6.279.013,19</i>
<i>4. Godišnja naknada za registraciju motornih vozila, traktora i priključnih vozila</i>	<i>1.518.671,00</i>	<i>1.593.534,00</i>	<i>557.796,14</i>	<i>1.425.978,91</i>	<i>1.682.944,71</i>
<i>5. Naknada za korišćenje drumskih mot. voz. i njihovih priključnih voz. (eko naknada)</i>	-	-	-	<i>926.831,40</i>	<i>16.474,21</i>

III EGALIZACIONI FOND	21.256.485,00	19.373.935,00	16.919.018,90	22.761.327,59	22.803.010,89
IV TRANSFERI	4.417.379,00	3.344.359,00	1.892.155,33	2.450.093,54	2.988.030,03
<i>1. Uslovne dotacije iz budžeta države</i>	<i>1.812.019,00</i>	<i>1.101.708,00</i>	<i>435.000,00</i>	<i>1.603.909,09</i>	<i>2.864.326,23</i>
<i>2. Ostali transferi</i>	<i>2.605.360,00</i>	<i>2.242.651,00</i>	<i>1.457.155,33</i>	<i>846.184,45</i>	<i>123.703,80</i>
V DRUGA PRIMANJA	69.912.586,00	66.999.423,00	40.034.325,65	39.839.274,18	21.271.085,18
<i>1. Donacije</i>	<i>1.980.484,00</i>	<i>5.213.949,00</i>	<i>3.075.774,67</i>	<i>4.244.191,55</i>	<i>2.881.375,29</i>
<i>2. Pozajmice i krediti</i>	<i>17.313.887,00</i>	<i>17.486.691,00</i>	<i>22.053.555,85</i>	<i>21.414.387,43</i>	<i>7.816.189,22</i>
<i>3. Sredstva prenešena iz prethodne godine</i>	<i>50.618.215,00</i>	<i>44.298.783,00</i>	<i>14.904.995,13</i>	<i>14.180.695,20</i>	<i>10.573.520,67</i>
UKUPNO:	347.848.909,00	280.466.951,00	238.010.575,10	209.865.542,23	213.704.513,16

Na osnovu navedenih podataka, zaključuje se da:

- Ukupni prihodi lokalnih samouprava u navedenom periodu značajno pali (naročito u 2011. i 2012. godini);
- Naročito smanjenje u periodu 2008-2012. godina bilježe sopstveni prihodi koji su u 2008. godini iznosili 214.574.431,00 eura, dok su u 2012. godini ostvareni u ukupnom iznosu od samo 133.882.060,91 eura;
- Ustupljeni prihodi, nakon 2008. godine kada su prvenstveno veliki broj transakcija nekretnina i ostvareni značajni iznosi prihoda po osnovu poreza na promet nepokretnosti, prouzrokovali njihov najveći iznos u navedenom periodu, pokazuju tendenciju smanjenja, da bi u 2011. i 2012. godini (iz razloga izmjene zakonskih rješenja) došlo do postepenog rasta ovih prihoda;
- Prihodi iz Egalizacionog fonda, osim što su u 2009. i 2010. godini, bili donekle manji, ostvaruju se u relativno istim iznosima;
- Isti zaključak se može izvesti i za transfere (uslovne dotacije i drugi transferi), dok druga primanja pokazuju tendenciju smanjenja.

III – PROBLEMI U FINANSIRANJU LOKALNIH SAMOUPRAVA

IIIa. Sopstveni prihodi

1) Prirez porezu na dohodak fizičkih lica

U navedenom periodu (2008-2012. godina) prihodi po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica su se ostvarivali u relativno istim iznosima (izuzev što su u 2008. godini, iz ralogo većih investicionih aktivnosti, bili veći za cca 3.000.000,00 eura).

No, činjenica je da prilikom ubiranja prihoda po osnovu ovog poreza postoje određeni problemi koji se svode na:

- Odobravanje odloženog plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica od strane državnih organa, istovremeno prouzrokuje odlaganje plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica, a bez saglasnosti organa lokalne uprave čiji je isti prihod;
- Nepodnošenje prijava za obračun prireza porezu na dohodak fizičkih lica od strane poreskih obveznika, čime se gubi uvid u obaveze poreskih obveznika po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica.
- Visok nivo sive ekonomije prouzrokuje neplaćanje poreza na dohodak fizičkih lica, a samim tim i prireza porezu na dohodak fizičkih lica, čime se značajno utiče na smanjenje opštinskih prihoda;

Zato predlažemo da se:

- **Utvrđi zakonska obaveza poreskog obveznika da, u slučaju odlaganja plaćanja obaveze za porez na dohodak fizičkih lica, mora platiti prirez porezu na dohodak fizičkih lica, ili ugovorom između poreskog obveznika i nedležnog organa lokalne uprave drugačije dogovoriti način plaćanja ove obaveze;**
- **Zakonom o finansiranju lokalne samouprave utvrde kaznene mjere za obveznike koji ne dostavljaju mjesečne prijave za obračun prireza porezu na dohodak fizičkih lica;**
- **Preduzmu sve neophodne mjere na suzbijanju sive ekonomije.**

2) Porez na nepokretnosti

Povećanje stope poreza na nepokretnosti, proširivanje poreske osnovice, veći zahvat poreskih obveznika, veće angažovanje nadležnih poreskih organa, unapređenje saradnje sa Upravom za nekretnine, itd. su samo neki od razloga koji su izazvali značajniji rast prihoda po osnovu poreza na nepokretnost u periodu 2008-2013. godine (2008-16.057.126,00 eura; 2012-35.994.100,13 eura).

Kako je stav zakonodavca da porez na nepokretnosti treba da postane osnovni izvor finansiranja lokalnih samouprava, a kako u odnosu na to postoji prostor za značajna unapređenja u ovoj oblasti, ovom prilikom navodimo samo neke od probleme čije bi rješavanje u kratkom roku značajno unaprijedilo stanje u oblasti naplate prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti:

- Članom 3 Uredbe o bližim kriterijumima i metodologiji za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti propisano je se prosječna tržišna cijena m² nepokretnosti po zonama i vrsti nepokretnosti utvrđuje se na osnovu ugovora o kupoprodaji nepokretnosti za prethodne tri fiskalne godine, na osnovu reprezentativnog uzorka koji Poreska uprava dostavlja opštini do 31. januara tekuće godine. Ukoliko nema tih podataka, onda se primjenjuje prosječna tržišna vrijednost za opštinu koju objavljuje Zavod za statistiku (Monstat), odnosno prosječna tržišna vrijednost u Crnoj Gori za opštine za koje se ne objavljuje.

Ovako definisane odredbe člana 3 su kontradiktorne sa članom 4 navedene Uredbe kojom se tržišna vrijednost koja služi kao osnovica za obračun poreza na nepokretnosti koriguje koeficijentima kvaliteta, starosti, lokacije, a koje je korekcije evidentno već izvršila Poreska uprava. Nije utvrđena prosječna tržišna cijena

novosagrađenih objekata koja bi kasnije trebalo da se koriguje sa navedenim koeficijentima za svaki konkretan slučaj. Na ovakav način, dobijaju se nerealno niske osnovice za obračun poreza na nepokretnosti.

S druge strane, za slučaj kada Poreska uprava nema ove podatke, lokalne samouprave su dužne da za obračun tržišne vrijednosti koriste podatke o prosječnoj tržišnoj vrijednosti za opštinu ili Crnu Goru koje objavljuje Monstat. Kako se ove vrijednosti upravo odnose na prosječne tržišne vrijednosti za novosagrađene objekte, onda je jasno da se dobijene tržišne vrijednosti značajno razlikuju od onih koje bi mogla da ponudi Poreska uprava.

Pored toga, ne postoji prosječna tržišna vrijednost na nivou lokalnih samouprava i Crne Gore za sljedeće nepokretnosti: poslovni prostori, garaže, nestambeni prostori, poljoprivredno, šumsko, građevinsko i drugo zemljište.

Za slučaj angažovanja vještaka, kao opcija koja je ponuđena Zakonom o porezu na nepokretnosti, neophodno je obezbijediti procijenjenu vrijednost svake pojedinačne nepokretnosti, što bi predstavljalo dodatni trošak za lokalne samouprave.

Da postupak utvrđivanja tržišne vrijednosti nepokretnosti treba preciznije definisati, utvrđeno je i u članu 3, stav 4 Uredbe o bližim kriterijumima i metodologiji za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti na način kojim je propisano da bliži način određivanja tržišne vrijednosti propisuje organ državne uprave nadležan za poslove finansija. No, činjenica je da ovakav propis još uvijek nije donesen, iako je Zakonom o porezu na nepokretnosti propisano da se propisi za sprovođenje zakona imaju donijeti u roku od 9 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu;

- Pored navedenog, članom 9a, stav 3 Zakona o porezu na nepokretnosti, propisano je da organ uprave nadležan za poljoprivredu donosi propis kojim se jasno definiše šta se smatra poljoprivrednim zemljištem koje se obrađuje. Iako je ovakva obaveza bila utvrđena i prije izmjena Zakona, i u ovom slučaju nadležni državni organ (za poljoprivredu - Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja) još uvijek nije donijelo ovaj propis;

- Činjenica je da postoji značajna neusklađenost podataka u katastarskim evidencijama i stvarnog stanja na terenu (urušeni objekat koji se u katastru vodi kao stambeni objekat; razlika u stvarnoj veličini i veličini objekta upisanoj u katastru, itd.). Takođe, prisutan je problem katastarskog neevidentiranja velikog broja objekata, naročito onih koji nemaju upotrebu dozvolu, pa se vrlo često dešava da poreski obveznik, imajući u vidu činjenicu da objekat nije upisan u Katastar, odbija da plati porez;

- Takođe, postojećim propisima nije jasno utvrđeno kako će se izvršiti mjerenje veličine objekata kada za njih nema katastarskih podataka. Lokalne samouprave imaju problema da dođu do podataka o objektu koji nije propisno upisan u katastar. Bez obzira što postoje profesionalni standardi, u praksi se pojavljuju problemi koji se vrlo često završavaju sudskim sporovima;

- Članom 10 Zakona o porezu na nepokretnosti utvrđeno je da su od plaćanja ovog poreza oslobođeni nepokretnosti koje su, u skladu sa zakonom, proglašeni spomenicima kulture. Međutim, jedan dio ovih nepokretnosti koristi se za

stanovanje, kao i u turističke svrhe. Ovakvo rješenje, naročito za opštine na čijoj teritoriji postoji značajan broj ovakvih nepokretnosti, uskraćuje lokalne samouprave od značajnih prihoda koji bi im pripadali po osnovu oporezivanja spomenika kulture koji se koriste za stanovanje i u turističke svrhe. Slična situacija se dešava i kada su u pitanju nepokretnosti u vlasništvu vjerskih organizacija koje se koriste kao stambeni prostor sveštenstva;

- Kada je u pitanju dostava poreskih rješenja, postoji značajna neusklađenost Zakona o poreskoj administraciji i Zakona o opštem upravnom postupku. Naime, Zakon o poreskoj administraciji je propisao da se poresko rješenje smatra uručenim njegovim dostavljanjem na adresu poreskog obveznika, dok je Zakonom o opštem upravnom postupku utvrđeno da se poresko rješenje mora dostaviti lično licu kojem je namijenjeno, te da potvrdu o izvršenom dostavljanju (dostavnicu) potpisuju primalac i dostavljač. No, bez obzira što je Zakon o poreskoj administraciji *lex specialis* u ovoj oblasti, praksa pokazuje da se ovako jasno i precizno utvrđene zakonske norme na adekvatan način ne primjenjuju. Činjenica je da nadležni sud, u postupku rješavanja po žalbama poreskih obveznika, ne primjenjuje odredbe iz Zakona o poreskoj administraciji, nego se, u postupku dokazivanja dostave pismena (rješenja, zaključaka, i drugih pismena) rukovodi odredbama Zakona o opštem upravnom postupku kojima se propisuje obaveza ličnog dostavljanja ovih pismena;

- Zakon o porezu na nepokretnosti nije utvrdio rok za dostavu poreske prijave za preduzetnike i pravna lica;

- Zakon o porezu na nepokretnosti nije utvrdio kaznene odredbe za nepodnošenje poreske prijave ili podnošenje neispravnih poreskih prijava koje ne odgovaraju stanju na terenu, kao i podacima u evidencijama.

- Takođe, lokalne samouprave imaju značajne probleme i kod prinudne naplate poreza na nepokretnosti. Naime, najveći broj poslodavaca uopšte ne sprovodi zaključke o prinudnoj naplati, dok se kod drugih taj postupak odlaže. Pri tome, Zakonom o poreskoj administraciji nijesu precizno definisane sankcije za nepostupanje po zaključku o prinudnoj naplati;

U odnosu na istaknute probleme u vezi sa porezom na nepokretnosti, predlažemo sljedeće:

➤ ***Izmjene Zakona o porezu na nepokretnosti na način:***

- ***za slučaj kada se ne mogu dobiti tačni i realni podaci o tržišnoj vrijednosti nepokretnosti, predvidjeti mogućnost da opštinske komisije u upravnom postupku određuju prosječnu vrijednost nekretnina, primjenjujući zakonom utvrđene kriterijume i koeficijente za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, a u skladu sa mjesnim prilikama;***
- ***uvođenja obaveze plaćanja poreza na nepokretnosti za spomenike kulture koji se koriste za stanovanje ili u turističke svrhe, kao i za vjerske objekte koji se koriste kao stambeni prostor sveštenstva;***
- ***utvrđivanja roka za podnošenje poreskih prijava za preduzetnike i pravna lica;***
- ***propisivanja zakonskih odredbi kojima će se utvrditi kaznene mjere za počinjene prekršaje (zakonom takođe treba precizno definisati prekršaje). Ovo naročito iz razloga novih rješenja iz Zakona o prekršajima kojim je propisano da nikome ne može biti izrečena prekršajna sankcija za radnju***

koja prije nego što učinjena nije bila zakonom utvrđena kao prekršaj i za koju nije bila propisana sankcija;

- *Zakonom o poreskoj administraciji precizno definisati postupak i mehanizam prinudne naplate zaključaka, kao i sankcije za nepostupanje po zaključku o prinudnoj naplati;*
- *Usklađivanje odredbi Zakona o opštem upravnom postupku (koji je u fazi pripreme) sa Zakonom o poreskoj administraciji u smislu utvrđivanja da se dostavom poreskih rješenja smatra i dostava istog na adresu obveznika, bez obaveze ličnog uručivanja i potpisivanja dostavnice;*
- *Zakonom o statistici utvrditi obavezu za Monstat (Zavod za statistiku) u smislu vođenja registra poljoprivrednog zemljišta i utvrđivanja njegove prosječne vrijednosti, a koja će poreskom organu lokalne uprave koristiti kao osnovicu za obračun poreza na nepokretnosti;*
- *Izmjena Uredbe o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti na način propisivanja da se veličina nepokretnosti za koju nema podataka u katastru nepokretnosti ili drugim evidencijama nepokretnosti, određuje u postupku utvrđivanja poreske osnovice, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poreska administracija;*
- *Donošenje podzakonskog akta kojim će se precizno definisati način određivanja tržišne vrijednosti (ovaj akt utvrđuje organ državne uprave nadležan za poslove finansija);*
- *Donošenje podzakonskog akta kojim će se precizno definisati pitanja u vezi sa pitanjem poljoprivrednog zemljišta (ovaj akt utvrđuje organ državne uprave nadležan za poslove poljoprivrede);*
- *Unaprijediti evidenciju u Katastru, kao i saradnju i bolji protok informacija između državnih organa (Poreska uprava, Uprava za nekretnine, Monstat) i nadležnih organa lokalne samouprave.*

3) Lokalne komunalne takse

U periodu 2008-2012. godine prihodi po osnovu lokalnih komunalnih taksa pokazuju tendenciju smanjenja nakon 2008. godine kada su ostvareni u iznosu od 6.079.575,00 eura, da bi se u periodu nakon toga kretali u visini od oko 3.500.000,00 eura. No, ako se uzmu u obzir podaci da su lokalne samouprave u 2007. godini po osnovu ovih taksa naplatili 9.309.779,00 eura (2006 - 10.472.683 eura), jasno je koliko su lokalne samouprave izgubile izmjenama Zakona o lokalnim komunalnim taksama (koje su stupile na snagu 01.01.2008. godine) kojim su ukinute iste po osnovu korišćenja objekata kojima se vrši prenos električne energije, korišćenja telekomunikacionih objekata, postavljanje TV i radio primoprijemnika i korišćenje morske obale u poslovne svrhe. Znači, ukinute su lokalne komunalne takse za najprofitabilnije privredne subjekte, čijim je ukidanjem došlo do značajnog smanjenja prihoda jedinica lokalne samouprave (prosječno učešće prihoda po osnovu lokalnih komunalnih taksa u ukupnim prihodima opština je do izmjena ovog Zakona bilo oko 5,05%).

I u Zakonu o lokalnim komunalnim taksama, slično Zakonu o porezu na nepokretnosti, nijesu propisane kaznene odredbe za nepostupanje po odredbama ovog Zakona.

Zato predlažemo da se:

➤ **Zakonom o finansiranju lokalne samouprave utvrdi prihod koji će adekvatno nadomjestiti prihode koje su lokalne samouprave izmjenom Zakona o lokalnim komunalnim taksama pretrpjele;**

➤ **Izmijeni član 5, stav 2 Zakona o lokalnim komunalnim taksama na način kojim će se propisati da taksena obaveza nastaje i plaća se danom dobijanja prava, predmeta ili usluge za čije je dobijanje propisano plaćanje komunalne takse, a ne danom početka njihovog korišćenja, kako je to trenutno propisano zakonskim odredbama;**

➤ **Zakonom o lokalnim komunalnim taksama utvrde prekršaji i kaznene odredbe za njihove vršenje (i ovaj zahtjev nalazi utemeljenje u Zakonu o prekršajima (Sl. CG br: 1/11 i 39/11) kojim se propisuje da nikom ne može biti izrečena prekršajna sankcija za radnju koja prije nego što je učinjena nije bila zakonom utvrđena kao prekršaj i za koju nije bila propisana sankcija).**

4) Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta

Čini se da je najveći negativni efekat na prihode lokalnih samouprava prouzrokovalo ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta (počev od 01.01.2009). Ako se uzme u obzir da se prihodi od ove naknade u 2008. godini iznosili 29.013.631,00 eura, onda je očigledno koliki je udar ukidanja ovih naknada prouzrokovalo na budžete lokalnih samouprava, a samim tim i na mogućnosti pokrića rashoda i servisiranja obaveza. Napominjemo da je obrazloženje zakonodavca prilikom ukidanja ovog prihoda bilo dato na način kojim će se ukidanje ove naknade lokalnim samoupravama nadomjestiti većim prihodima od poreza na nepokretnosti.

Zato je upravo ukidanje ovih prihoda bilo jedan od osnovnih uzročnika rasta neizmirenih obaveza jedinica lokalne samouprave u posljednjim godinama. ***Iz tih razloga predlažemo neophodnim razmatranje mogućnosti adekvatnog nadomještavanja ovih prihoda lokalnim samoupravama. Mišljenja smo da bi uvođenje modela rente (ili nekog sličnog modela) za korišćenje građevinskog zemljišta od strane korisnika (koji na istom zemljištu ostvaruju prihod i pri tom trenutno ne plaća nikakvu naknadu), bio najpodesniji način za prevazilaženje ovih gubitaka.***

Imajući u vidu ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta i prethodno pomenutih lokalnih komunalnih taksi, ***smatramo da je neophodno u Zakonu o finansiranju lokalne samouprave unijeti odredbu koja će štititi lokalne samouprave od takvih izmjena koje prouzrokuju gubitak pojedinih prihoda bez njihove adekvatne nadoknade.*** U prilog ovom našem zahtjevu ide i Preporuka (2005) br. 21 Savjeta Evrope koja jasno navodi: „Generalno, kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu.“

5) Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta

Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta je sopstveni prihod lokalnih samouprava koji u pomenutom periodu pokazuje značajne fluktuacije. I dok su lokalne samouprave u 2008. godini po ovom osnovu ostvarile 93.006.312,00 eura (koji je iznos, u prvom redu, rezultat investicionog buma u Crnoj Gori u tim godinama), u 2012. godini ostvarenje po ovom osnovu iznosi 49.545.886,13 eura (u 2011. godini iznosilo je samo 34.650.886,04 eura).

No, utvrđivanje Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (koji je usvojila Vlada Crne Gore na sjednici od 16.05.2013. godine) će dodatno doprinijeti smanjenju prihoda lokalnih samouprava po ovom osnovu.

Naime, članom 20 Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata predviđeno je da za komunalno opremanje građevinskog zemljišta investitor plaća naknadu, izuzev, između ostalog, objekata od opšteg interesa i objekata, kao i objekte iz člana 117 ovog Zakona.

Imajući u vidu odredbe važećeg člana 7 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, kao i predložene izmjene u članu 1 Predloga Zakona kojim se definišu objekti od opšteg interesa (državni objekti od opšteg interesa i lokalni objekti od opšteg interesa), kao i člana 117 Zakona kojim se definišu pomoćni objekti i privremeni objekti montažnog karaktera, izvjesno je da će primjena istih imati itekako negativan efekat na finansiranje poslova komunalnog opremanja građevinskog zemljišta.

Iako je prilikom usvajanja Predloga Zakona namjera Vlade Crne Gore bila usmjerena u pravcu reforme oblasti prostornog uređenja i izgradnje objekata u smislu stvaranja legislativnih uslova za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala, činjenica je da lokalne samouprave u Crnoj Gori nijesu u mogućnosti da podnesu finansijski teret reforme koja se odnosi na uređivanje građevinskog zemljišta. Ovo naročito ako se ima i vidu i podatak do kojeg su lokalne samouprave u svojim analizama došle, a koji se odnosi na to da i po važećim zakonskim rješenjima lokalnim samoupravama nedostaje u prosjeku oko 17% prihoda od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta kako bi se obezbijedilo osnovno opremanje ugovorenih lokacija (bez opremanja komunalne infrastrukture zajedničke potrošnje).

Mišljenja smo da ovako definisane odredbe ne doprinose unapređenju poslovnog ambijenta. Naprotiv, činjenica je da neuređeno građevinsko zemljište neće privući investitore, te da im samo komunalno opremljen prostor može biti privlačan. Lokalne samouprave neće imati sredstava za komunalno opremanje ovakvog prostora, pa će samim tim i manje investitora imati interesa da realizuje svoje projekte.

Takođe, članom 20 Predloga Zakona propisano je da uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade iz stava 1 ovog člana propisuje lokalna samouprava, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr., uz prethodnu saglasnost Vlade. Ovako definisana odredba značajno narušava princip autonomije lokalnih samouprava u vršenju sopstvenih poslova.

Članom 21 Predloga Zakona propisuje se da se sredstva za komunalno opremanje građevinskog zemljišta obezbjeđuju, između ostalog, i iz sredstava ostvarenih od cijene za komunalne usluge utvrđenih u skladu sa zakonom kojim se uređuju komunalne usluge. Ako se ima u vidu činjenica da važeći Zakon o komunalnim djelatnostima nije definisao način izdvajanja dijela od cijene za komunalne usluge za potrebe finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, a da se Predlog novog Zakona o komunalnim djelatnostima, kojim se ovo preciznije definiše već duže vremena nalazi u skupštinskoj proceduri (bez izvjesnosti datuma njegovog usvajanja), zaključuje se da lokalne samouprave skorije neće moći računati na finansiranje opremanja građevinskog zemljišta od dijela prihoda po osnovu cijena komunalnih usluga.

Kada je riječ o finansiranju komunalnog opremanja zemljišta, nova zakonska rješenja će se negativno odraziti i na finansiranje onih prostora za koje su lokalne samouprave već izvršile komunalno opremanje (koje je finansirano iz kredita ili nekih drugih izvora). Lokalne samouprave neće biti u stanju da povrate sredstva koja su tim povodom utrošena, što će biti još jedan od dodatnih razloga za stvaranje deficita budžeta lokalnih samouprava.

U skladu sa navedenim, a vodeći računa o finansijskim efektima izmjena zakonskih propisa u ovoj oblasti, predlažemo:

- ***Izmjenu člana 63 stav 3 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata tako da glasi:***
„Uređivanje građevinskog zemljišta obezbjeđuje lokalna samouprava, u skladu sa Programom, osim za objekte od opšteg interesa“;
- ***Izmjenu člana 20 Predloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o urđenju prostora i izgradnji objekata, u stavu 4 brisati riječi: „uz prethodnu saglasnost Vlade“, tako da isti glasi:***
„Uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade iz stava 1 ovog člana propisuje lokalna samouprava, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr.“

6) Naknada za zaštitu i unapređivanje životne sredine

Zakon o finansiranju lokalne samouprave je u članu 5 propisao sopstvene prihode lokalnim samoupravama i, između ostalih, definisao i naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine. Pored toga, članom 62 Zakona o životnoj sredini propisano je da jedinica lokalne samouprave može, iz okvira svojih prava i dužnosti, propisati

naknadu za zaštitu i unapređivanje životne sredine u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima.

Kako ovaj zakon nije precizno definisao uslove za uvođenje ove naknade (elemente neophodne za određivanje obveznika naknade, kriterijume za njenu visinu, i dr.), a kako takođe ova pitanja u vezi sa potrebama i specifičnostima lokalnih samouprava za uvođenje naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine nijesu regulisana ni podzakonskim propisima, lokalne samouprave nijesu u mogućnosti da iskoriste zakonom utvrđena pravo na ubiranje prihoda po ovom osnovu.

Opština Pljevlja je u dva navrata do sada donosila odluke o uvođenju ove naknade, ali su iste, iz gore navedenih razloga, poništavane od strane Ustavnog suda. Zato se s pravom postavlja pitanje šta se može smatrati specifičnošću neke lokalne samouprave da bi ona mogla uvesti naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine.

Zbog svega naprijed navedenog, ***neophodno je Zakonom o životnoj sredini (i/ili nekim podzakonskim aktom) utvrditi potrebe i specifičnosti lokalnih samouprava za uvođenje naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, odnosno propisati sve neophodne elemente za uvođenje ove naknade u lokalnim samoupravama.***

IIIb. Ustupljeni prihodi

Načelne primjedbe:

➤ Članom 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da „opština ostvaruje prihode od zakonom ustupljenih prihoda i naknada koje uvodi Država“, a to su prihodi od: poreza na dohodak fizičkih lica, poreza na promet nepokretnosti, koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih dobara koje dodjeljuje Država, godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila i naknade za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila (eko naknada). Kako se radi o zakonom ustupljenim prihodima koje uvodi Država i kako je Zakonom o poreskoj administraciji propisano da poslove utvrđivanja, naplate i kontrole ovih poreza vrši nadležni državni organ, onda su lokalne samouprave u nemogućnosti da prate tu vrstu prihoda, imajući u vidu činjenicu da im se ne dostavljaju podaci o utvrđenom i naplaćenom prihodu. Na lokalnom nivou se ne može uspostaviti evidencija utvrđenih i naplaćenih prihoda ni po nosiocima ni po visini obaveze.

Iako je članom 16a Zakona o poreskoj administraciji propisano da su državni poreski organi i jedinice lokalne samouprave dužni da razmjenjuju službene podatke potrebne za ostvarivanje njihovih funkcija u skladu sa zakonom, ove odredbe se u praksi adekvatno ne implementiraju, pa lokalne samouprave ostaju uskraćene za informacije koje su im neophodne za praćenje realizacije ustupljenih prihoda.

Zato smatramo da je neophodno obezbijediti instrumente koji će omogućiti lokalnim samoupravama da egzaktno prate prihode koje Država ostvaruje po osnovu ustupljenih prihoda, odnosno, neophodno je obezbijediti da nadležni državni organi u svom radu i komunikaciji sa organima lokalne uprave postupaju u skladu sa članom 16a Zakona o poreskoj administraciji.

➤ Takođe, posljednjim izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave koje su stupile na snagu od 01.01.2010. godine, namjera zakonodavca je bila da se ukidanje pojedinih prihoda nadomjesti povećanjem procenta pripadnosti lokalnim samoupravama od ustupljenih prihoda, a za koje se očekivalo da će pokazati tendenciju rasta. No, pokazalo se da se projekcije Ministarstva finansija bile pogrešne, te da zakonsko povećanje procenta pripadnosti ovih prihoda lokalnim samoupravama nije nadomjestilo izgubljene prihode i da je riječ o prihodima koji u ukupnom iznosu ipak pokazuju tendenciju pada ili stagniraju.

Kada se, na primjer, podaci o ostvarenje prihoda lokalnih samouprava po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica preračunaju na masu ukupno ostvarenih prihoda po ovom osnovu, dobija se podatak da su ukupno ostvareni prihodi po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica za 2008. godinu iznosili 127.614.076 eura, da bi u 2012. godini ovaj iznos pao na svega 106.053.784 eura. Takođe, kada se isti preračun primijeni i na prihode od poreza na promet nepokretnosti dolazi se do istih zaključaka - u 2012. godini ovi prihodi su ostvareni u ukupnom iznosu od 14.357.565 eura, u 2009 – 17.576.072 eura, a u 2008. godini čak 37.896.878 eura, a do sličnih podataka bi se došlo i pri preračunu koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih dobara.

Zato smatramo da je neophodno iznaći nove načine i mehanizme za povraćaj prihoda koji su lokalne samouprave izgubile brojnim zakonskim izmjenama.

7) Porez na dohodak fizičkih lica

Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2010. godine umjesto do tada važećeg zakonskog rješenja po kojem je lokalnim samoupravama na osnovu poreza na dohodak fizičkih lica pripadalo 10%, povećana je stopa pripadnosti na 12% (osim Prijestonice kojoj se ustupa 16% i Glavnom gradu 13%). Kao rezultat takvih izmjena, lokalne samouprave su u 2011. i 2012. godini ostvarile prihode po ovom osnovu koji su neznatno veće u odnosu na iznose ostvarene u 2009. i 2010. godini.

Evidentno je da ovo simbolično povećanje procenta pripadnosti lokalnim samoupravama po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica nije rezultiralo značajnijim povećanjem prihoda lokalnih samouprava, pa se čini opravdanim zahtjev za povećanje procenta pripadnosti opštinama.

U odnosu na ovaj porez, navodimo i sljedeće probleme:

- Smanjenje privredne aktivnosti i broja privrednih subjekata jasno ukazuje na činjenicu smanjenja broja poreskih obveznika i poreskog prihoda po ovom osnovu;

- Visok nivo sive ekonomije koji prouzrokuje neplaćanje poreza na dohodak fizičkih lica ili prikrivanje stvarnih poreskih obaveza;
- Neinformisanost o kompezacijama koje se, u odnosu na porez na dohodak fizičkih lica, vrše na centralnom nivou;
- Neusklađenost Zakona o finansiranju lokalne samouprave i Pravilnika o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca izvještaja o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak fizičkih lica i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje.

Naime, članom 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da se opštini ustupa određeni procenat prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, ostvarenih na njenoj teritoriji. Međutim, Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca IOPPD, koji je donijet shodno Zakonu o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, raspodjela prihoda od poreza na dohodak vrši se opštinama po matičnom broju zaposlenog koji je vezan za njegovo prebivalište, a ne za opštinu u kojoj fizičko lice ostvaruje dohodak, što je suprotno članu 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Zato predlažemo da se:

- ***Zakonom o finansiranju lokalne samouprave utvrdi procenat pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica u iznosu od 30%, kako bi se djelimično nadomjestili ukinuti prihodi lokalne samouprave i obezbijedili stabilniji izvori finansiranja;***
- ***Izvrši usaglašavanje Pravilnika o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca IOPPD sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave;***
- ***Unaprijediti rad poreskih inspekcija u pravcu suzbijanja sive ekonomije.***

8) Porez na promet nepokretnosti

Kao što se u gore navedenoj tabeli može vidjeti, lokalnim samoupravama je nakon 2008. godine, kada su po osnovu poreza na promet nepokretnosti ostvarili 18.948.439 eura, ustupljeno nominalno značajno manje ovih prihoda (2009 – 8.788.036 eura; 2010 – 8.217.646 eura; 2011 – 9.867.323 eura; 2012 – 11.486.052 eura).

Iako je posljednjim izmjenama Zakona procenat pripadnosti prihoda po osnovu poreza na promet nepokretnosti porastao sa 50% na 80%, efekti ovih izmjena nijesu ni približno postigli očekivani efekat, pa se i u slučaju ovog prihoda nije značajnije uticalo na rast opštinskih prihoda i nadomještanje onih izgubljenih.

U odnosu na ovu vrstu prihoda lokalnih samouprava, a u cilju unapređenja stanja u procesu utvrđivanja, naplate i kontrole poreza na promet nepokretnosti, predlažemo da se:

- ***Zakonom o porezu na promet nepokretnosti, imajući u vidu činjenicu da 80% ovih prihoda pripada lokalnim samoupravama (i 10% Egalizacionom fondu) propisati da poslove utvrđivanja, naplate i kontrole poreza na promet nepokretnosti vrši lokalni poreski organ. Ovakvo rješenje, pored navedenih razloga, svoje opravdanje nalazi i u prirodnoj vezi ovog poreza sa porezom na nepokretnosti, a koji se porez nalazi u nadležnosti lokalnih poreskih organa. Administriranje poreza na promet nepokretnosti na lokalnom nivou obezbijedilo bi, između ostalog, dobijanje ažurnijih i preciznijih podataka, kao i stvaranje kvalitetnije baze podataka za utvrđivanje poreza na nepokretnosti;***
- ***zakonskim rješenima utvrdi cjelokupna pripadnost prihoda po osnovu poreza na promet nepokretnosti budžetima lokalnih samouprava;***
- ***Zakonom o porezu na promet nepokretnosti utvrditi obavezu plaćanja poreza na promet nepokretnosti za prvu prodaju nepokretnosti.***

9) Koncesione i druge naknade za korišćenje prirodnih bogatstava

Kada su u pitanju prihodi koje lokalne samouprave ostvaruju po osnovu koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava koje dodjeljuje Država na njihovoj teritoriji, posljednjim zakonskim izmjenama kojim je povećan procenat pripadnosti lokalnim samoupravama u raspodjeli ovih sredstava sa 30% na 70%, u nominalnom iznosu ovi prihodi su povećani za cca 3.000.000 eura.

No, čini se da se upravo u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole prihoda po osnovu koncesionih naknada stvara prostor za značajnija unapređenja i ostvarivanje njihovih većih iznosa na državnom, pa samim tim i na lokalnom nivou.

Lokalne samouprave i Zajednica opština Crne Gore su u nekoliko navrata do sada isticali da je problem koncesionih naknada sistemski problem za čije su rješavanje neophodne sinhronizovane i zajedničke aktivnosti odgovornih državnih organa. Iako je Ministarstvo finansija u par navrata do sada prihvatilo obavezu koordinatora u rješavanju ovog problema, činjenica je da je situacija ostala ista, te da su neophodne hitne intervencije u ovoj oblasti.

Kada se na osnovu podataka o ostvarenju prihoda lokalnih samouprava po osnovu koncesionih naknada izvrši preračun, dobija se podatak da je na teritoriji naše države u 2012. godini po ovom osnovu ukupno ostvareno samo 10.782.966,00 eura.

Kao i kod ostalih ustupljenih prihoda, lokalne samouprave ni u ovom slučaju nemaju nikakvog uvida u visinu utvrđenih i ukupno naplaćenih prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava. Registar koncesionih ugovora koji, u skladu sa Zakonom o koncesijama, vodi nadležna Komisija za koncesije ne sadrži ažurnu evidenciju zaključenih ugovora, kao ni podatke koji su potrebni za praćenje utvrđenih i naplaćenih prihoda po osnovu koncesionih naknada (u skladu sa članom 15, stav 3 Zakona o koncesionim naknadama, registar ugovora o koncesijama sadrži samo podatke o: nazivu koncesionara, nazivu koncedenta,

predmetu koncesije, datumu zaključenja koncesionog ugovora i vremenu trajanja koncesije).

No, čini se da najveći problem predstavlja nedovoljna i neadekvatna inspekcijska kontrola naplate ovih naknade, kako zbog nedostatka kadrova inspekcijskih organa, tako i zbog nekompletnih inspekcijskih kontrola.

Činjenica je da je pitanje koncesija sistemski problem, te da u njegovom rješavanju treba preduzeti mjere na najvećem nivou. Tim povodom podsjećamo i da je Vlada Crne Gore na svojoj sjednici od 31.01.2013. godine razmatrala Izvještaj o realizaciji obaveza iz koncesionih ugovora, kojim povodom je donijela i brojne zaključke, čija će realizacija doprinijeti rješavanju jednog dijela problema u ovoj oblasti.

U odnosu na sve navedeno, cijenimo neophodnim:

➤ ***informisanje lokalnih samouprava o detaljima svih zaključenih koncesionih ugovora, uz razmatranje eventualne mogućnosti da se Zakonom o koncesijama utvrdi da pri ugovaranju pojedinih ugovora o koncesijama budu obavezno uključeni i predstavnici lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi prirodno dobro koje je predmet koncesije;***

➤ ***razmotriti mogućnost da Komisija za koncesije u sprovođenju Zakona o koncesijama, lokalnim samoupravama dostavlja potrebne informacije iz zaključenih ugovora;***

➤ ***da Poreska uprava na svom web sajtu objavljuje podatke o utvrđenim i naplaćenim iznosima koncesionih naknada (očekuje se da će se ovakva preporuka u skorije vrijeme i realizovati sa Poreskom upravom, a u okviru na početku pomenutog projekta koji implementira Kancelarija UNDP-a u Crnoj Gori „Jačanje mehanizama javnih finansija na lokalnom nivou u Crnoj Gori“;***

➤ ***realizaciju zaključaka Vlade Crne Gore koji su usvojeni u vezi sa Izvještajem o realizaciji koncesionih ugovora;***

➤ ***značajnije unapređenja rada nadležnih inspekcijskih organa prilikom kontrole realizacije koncesionih ugovora i naknada.***

10) Naknada za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila (eko naknada)

Iako je članom 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave definisano da je jedan od ustupljenih prihoda opštinama i naknada za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila (eko naknada), ona to počev od 2012. godine više nije. Naime, Uredbom o izmjenama i dopunama Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine (Sl.CG br. 49/12) ova naknada je ukinuta. Podzakonskim propisom nižeg reda ukinut je prihod koji je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave definisan kao ustupljeni prihod lokalnim samoupravama.

Zato je neophodno preispitati ovakvo rješenje kojim se podzakonskim aktom ukida još jedan prihod lokalnim samoupravama.

Pored navedenih problema u prikupljanju prihoda lokalnih samouprava, praksa je pokazala da i neke druge odredbe Zakona o finansiranju lokalne samouprave usporavaju i dodatno komplikuju proces finansiranja lokalnih samouprava. Zato, u cilju unapređenja istog, predlažemo:

➤ **izmjenu člana 41 Zakona o finansiranju lokalne samouprave** kojim je propisano da se tekući rashodi budžeta opština i otplata duga moraju finansirati iz tekućih prihoda. Kako je stavom 5 istog ovog člana propisano da tekućim prihodima smatraju: opštinski porezi, naknade i takse, ustupljeni prihodi i sredstva Egalizacionog fonda, izuzev naknade za komunalno opremanje, onda najveći broj jedinica lokalnih samouprava ne uspijeva da zadovolji ovu zakonsku odredbu.

Zato predlažemo da se ovim članom unese odredba kojom će se propisati da se tekući rashodi budžeta opština i otplata kratkoročnih kredita moraju finansirati iz tekućih prihoda, a da se otplata dugoročnih kredita iz kojih se finansira infrastruktura i otplata hartija od vrijednosti vrši iz kapitalnih prihoda. Ovaj je predlog u skladu sa preporukom Državne revizorske institucije da se dugoročni izvor finansiranja vežu za kapitalne izdatke, a kratkoročni izvori finansiranja za kapitalne izdatke;

➤ **izmjenu člana 54 Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojom je propisano da Skupština opštine donosi odluku o upotrebi sredstava stalne budžetske rezerve, za vanredne okolnosti.** Ovakvo zakonsko rješenje, pored toga što usporava realizaciju namjene ovih sredstava (otklanjanje posljedica vanrednih okolnosti) u suprotnosti je sa članom 33 organskog Zakona o budžetu kojim je propisano da za upotrebu stalne budžetske rezerve državnog budžeta nije potrebno donošenje skupštinske odluke;

➤ **izmjenu člana 61 Zakona o finansiranju lokalne samouprave** kojim je definisano da opština može, radi zadovoljenja kratkoročnih potreba za likvidnošću, uzimati kratkoročne zajmove, te da se odluka o zaduživanju objavljuje u Službenom listu. Primjena ovakvih zakonskih odredbi u praksi pokazuje negativne efekte na pokrivanje trenutnih potreba za likvidnošću. **Zato smatramo da je potrebno utvrditi rješenje na način kojim bi donošenje odluka o kratkoročnom zaduženju bila u nadležnosti predsjednika opštine (nije potrebna odluka skupštine opštine i njeno objavljivanje u Službenom listu), a da se važeće zakonsko rješenje odnosi samo na dugoročno zaduživanje.**

IV RASHODI I NEIZMIRENE OBAVEZE LOKALNIH SAMOUPRAVA

U narednoj tabeli dat je pregled izvršenja rashoda lokalnih samouprava u periodu 2008-2013. godine.

Vrsta rashoda	2008	2009	2010	2011	2012
Tekući izdaci	122,042,692.58	106,119,303.64	94,383,359.60	94,095,230.36	96,581,207.16
<i>Tekući izdaci</i>	<i>85,302,697.71</i>	<i>75,125,141.88</i>	<i>64,611,913.06</i>	<i>66,516,340.92</i>	<i>62,674,225.20</i>

<i>Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca</i>	42,092,200.68	40,532,718.95	32,760,897.80	33,685,526.71	33,099,260.94
<i>Ostala lična primanja</i>	7,324,615.14	6,026,649.02	5,724,119.67	7,347,314.02	2,935,022.82
<i>Rashodi za materijal i usluge</i>	23,827,708.10	19,998,061.22	17,836,823.35	15,836,529.35	16,836,563.88
<i>Tekuće održavanje</i>	7,868,618.58	4,862,089.48	4,844,859.74	4,621,732.60	5,028,758.51
<i>Kamate</i>	1,273,698.22	1,010,709.40	1,149,400.07	2,510,915.68	2,860,462.20
<i>Renta</i>	813,077.09	729,952.59	571,033.58	330,969.98	317,175.20
<i>Subvencije</i>	1,570,180.00	1,131,782.23	748,426.47	952,860.00	754,203.50
<i>Ostali izdaci</i>	532,599.90	833,178.99	976,352.38	1,230,492.58	842,778.15
<i>Transferi za socijalnu zaštitu</i>	3,877,000.10	604,891.49	439,327.71	761,932.84	453,275.36
<i>Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru</i>	32,862,994.77	30,389,270.27	29,332,118.83	26,816,956.60	33,453,706.60
<i>Kapitalni izdaci</i>	166,401,109.04	112,335,160.00	83,154,046.25	51,469,674.49	48,316,705.07
<i>Pozajmice i krediti</i>	971,121.00	609,500.00	969,130.28	2,142,181.59	1,189,239.27
<i>Otplata dugova</i>	19,957,977.30	36,561,416.14	42,800,402.80	49,899,652.32	54,951,573.39
<i>Rezerve</i>	6,900,498.13	3,613,548.59	3,251,504.82	2,296,279.01	3,457,991.10
UKUPNO	316,273,398.05	259,238,928.37	224,558,443.75	199,903,017.77	204,496,715.99

Kao što se vidi iz tabele, najveći nivo lokalne potrošnje u navedenom periodu je bio 2008. godine (jedna od godina „investicionog buma“), u kojoj su naročito bili izražni kapitalni izdaci. Nakon toga, lokalna potrošnja značajno pada, a naročito u 2011. i 2012. godini.

Struktura potrošnje lokalnih samouprava u ovom periodu je prilično različita. I dok su 2008. godine u strukturi izdataka lokalnih samouprava najznačajnije mjesto zauzimali kapitalni izdaci, u narednim godinama značajnije rastu izdaci namijenjeni otplati duga iz ranijeg perioda.

Period nakon 2008. godine karakterističan je pojavom ekonomske krize, a sa njom i pad investicionih aktivnosti, pojava problema likvidnosti u komercijalnom sektoru, ograničenja tržišta, uz pojavu viška zaposlenih u lokalnim samoupravama, promjene u zakonodavstvu, probleme u naplati prihoda, itd. Ovo sve utiče na pad tekućih prihoda, a naročito naknade za komunalno opremanje (odakle se uglavnom i finansirala kapitalna potrošnja).

Lokalne samouprave su se morale prilagoditi situaciji značajnog smanjenja tekućih prihoda i iz ostalih izvora obezbijediti sredstva za realizaciju započetih kapitalnih projekata (i pokrića preuzetih obaveza po ovim projektima), kao i pokrića drugih rashoda. U takvoj situaciji, lokalne samouprave su uglavnom koristile primitke od prodaje zemljišta i skupih kredita (ekonomska kriza se odrazila i na bankarski sektor, takođe, pa su krediti postali značajno skuplji). Tekući prihodi, dakle, nijesu bili dovoljni da pokriju sve ove zahtjeve, dok je veliki dio opština već dostigao zakonom utvrđene limite za zaduživanje.

Kapitalni prihodi na lokalnom nivou su takođe pali (naročito je značajan pad naknade za komunalno opremanje, a ukinuta je i naknada za korišćenje građevinskog zemljišta). U isto vrijeme, dugovi po kapitalnim investicijama su se akumulirali i postali jedan od razloga značajnijeg povećanja neizmirenih obaveza lokalnih samouprava (prema bankama, povjeriocima, državnom budžetu, itd.).

	2008	2009	2010	2011	2012
Neizmirene obaveze	27.970.000	77.300.000	94,968,872.83	98,531,202.50	109,807,110.00

ZAKLJUČAK

Ova Analiza je pokazala da su izmjene zakonskih rješenja, problemi u njihovoj implementaciji, veća javna potrošnja na lokalnom nivou, itd., samo neki od razloga koji, u cilju unapređenja stanja u finansiranju lokalnih samouprava, zahtijevaju hitne intervencije.

Zato je, prije svega, zakonskim rješenjima neophodno obezbijediti stabilne izvore finansiranja koji treba da budu primjereni funkcijama koje vrše lokalne samouprave, a koji će osigurati stabilnost finansija na dugi rok i redovno servisiranje zakonskih obaveza.

Ova Analiza je takođe pokazala da posljednje izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave nijesu postigle svoj cilj, jer se novim zakonskim rješenjima nijesu uspjeli nadomjesti izgubljeni prihodi koji su lokalnim samoupravama ukinuti izmjenama pojedinih ranijih zakonskih rješenja.

Realno su porasli prihodi iz Egalizacionog fonda i djelimično od ustupljenih prihoda (na koje lokalne samouprave ne mogu da utiču), dok su sopstveni prihodi značajno pali. Uz svo poštovanje razloga za ukidanje pojedinih lokalnih prihoda (iz razloga stvaranja povoljnijeg poslovnog ambijenta), evidentno je da je značajno smanjen fiskalni kapacitet lokalnih samouprava, a samim tim i mogućnost opština da sopstvenim prihodima finansiraju zakonom utvrđene obaveze. Pri tome, očigledno je da nije nađena adekvatna zamjena za ukinute prihode.

Čini se da najveći problem u finansiranju lokalnih samouprava upravo predstavlja nedostatak sredstava za servisiranje obaveza, što prouzrokuje značajne neizmirene obaveze koje, kao što je prikazano u Analizi, pokazuju tendenciju rasta i onemogućavaju adekvatno i održivo funkcionisanje lokalnih samouprava. Zato će postepeno rješavanje pitanja neizmirenih obaveza predstavljati polaznu tačku u procesu unapređenja stanja u finansiranju lokalnih samouprava u Crnoj Gori.

PREDSJEDNIK KOMISIJE
Mitar Matijašević, sr.