



ZAJEDNICA OPŠTINA CRNE GORE  
ODBOR ZA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Broj: 06-35/18

Podgorica, 06. novembar 2018. godine

**MINISTARSTVO FINANSIJA**  
*Ministru Darku Radunoviću*

***Predmet: Izjašnjenje na Predlog Zakona o finansiranju lokalne samouprave***

Ministarstvo finansija, aktom br: 13-16239/1 koji je Zajednici opština dostavljen 24.10.2018. godine, dostavilo je ***Predlog Zakona o finansiranju lokalne samouprave*** na mišljenje. Zajednica opština je Predlog Zakona prosljedila svim opštinama na izjašnjavanje. U skladu sa primjedbama i predlozima pristiglim iz opština, ***Odbor za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština*** utvrdio je jedinstveno

***I Z J A Š N J E N J E***

➤ ***Član 1 Predloga Zakona*** – Imajući u vidu da se ovim zakonom uređuje sistem finansiranja lokalne samouprave koja se, shodno članu 2 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi ("Sl. list CG", br. 2/2018), ostvaruje u opštini, ***opštini u okviru Glavnog grada***, Glavnom gradu i Prijestonici (u daljem tekstu: opština), ***kao jedinicama lokalne samouprave***, član 1 Predloga Zakona je neophodno izmijeniti na način kojim će se u sadržaj istog uključiti i „***opštine u okviru Glavnog grada***“, kao jedinice lokalne samouprave. U prilog našem stavu govore i važeća rješenja iz Zakona o finansiranju lokalne samouprave (član 1 stav 2). Iz svega navedenog, a radi sveobuhvatnosti ove norme kojom se utvrđuje sadržaj zakona, predlažemo da se član 1 izmijeni tako da glasi: „***Ovim zakonom uređuje se sistem finansiranja, izvori sredstava, način finansijskog izravnjanja, kao i način finansiranja sopstvenih poslova opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština).***“

➤ ***Član 6 Predloga Zakona*** – Ovim članom utvrđuju se sopstveni prihodi opština na način što se u tačkama 1-9 taksativno nabrajaju sopstveni prihodi opština, uz odrednicu „u skladu sa posebnim zakonom“. Imajući u vidu da je ***Zakonom o komunalnim djelatnostima*** uvedena ***komunalna naknada***, kao i da je ***Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata*** kao sopstveni prihod opštine uvedena i godišnja ***naknada za korišćenje prostora za bespravne objekte***, potrebno je ove prihode utvrditi u okviru sopstvenih prihoda opština u članu 6, analogno odredbama tačke 1-9 člana 6 Predloga Zakona.

Obrazloženje Obradivača dato u Izvještaju sa javne rasprave kojim se ističe da su u članu 6 stav 1 tačka 16 navedeni „i drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom“ kojim su obuhvaćeni svi drugi prihodi koji nijesu taksativno navedeni, nije opravdano, budući da su Zakon o komunalnim djelatnostima i Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata dva najvažnija sistemska zakona bitna za rad opština i finansiranje poslova u oblasti uređenja prostora i vršenja komunalnih djelatnosti, te se prihodi uvedeni ovim zakonima moraju uvrstiti u sistemski zakon koji uređuje sistem finansiranja opština.



➤ **Član 10 Predloga Zakona** – Ovim članom utvrđuje se ustupanje dijela prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica opštinama. Članom 10 utvrđuje se povećanje procenta ustupanja prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog regiona 50%, dok se opštinama Središnjeg i Primorskog regiona pripadnost prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica zadržava na postojeći nivo. Ovakav pristup Predlagača je neprincipijelan i nepravičan za opštine i ne doprinosi ostvarenju strateškog cilja utvrđenog **Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planom za njeno sprovođenje za period 2018-2020. godina** „utvrđivanje adekvatnog zakonodavnog okvira koji će obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama“ i ne doprinosi **uspostavljanju održivog sistema finansiranja lokalne samouprave na dugi rok**, što je i cilj donošenja zakona.

Novim zakonom, kako smo to naveli i u Izjašnjenju na Nacrt Zakona o finansiranju, potrebno je utvrditi zakonska rješenja kojima će se nadomjestiti prihodi koji su lokalnim samoupravama ukinuti ili smanjeni izmjenama pojedinih propisa u prethodnom periodu, te da, kako je to naglašeno u Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, novi zakon treba da doprinese rješavanju problema izražene nelikvidnosti budžeta jedinica lokalnih samouprava. Sa tih razloga potpuno je neopravdano i neprihvatljivo da Ministarstvo finansija, kao obrađivač propisa, nije predložilo povećanje procenta pripadnosti po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i opštinama Središnjeg i Primorskog regiona.

Dodatno ukazujemo da ukidanjem prihoda opštinama po osnovu **naknade za korišćenje morskog dobra**, opštine Primorskog regiona, kako je to navedeno u Obrazloženju Predloga Zakona, ostaju uskraćene za 3,50 mil. €, a da se istovremeno ne obezbjeđuje adekvatna kompenzacija za izgubljene prihode niti se smanjuje obim nadležnosti – poslova tim opštinama.

Kako smo i naveli u Izjašnjenju na Nacrt Zakona, neophodno je bilo da Ministarstvo finansija, prilikom izrade ovog zakona, izvrši detaljnu analizu efekata predloženih rješenja pojedinačno po opštinama i istu učini dostupom javnosti. Takva analiza, u svakom slučaju, ne smije pokazivati smanjivanje prihoda ijedne opštine ukoliko se želi obezbijediti održivost lokalnih javnih finansija na dugi rok.

Obezbeđivanje održivog sistema finansiranja svih opština na dugi rok moguće je postići samo uz utvrđivanje stabilnih i realnih izvora finansiranja, a prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica to svakako jesu. Izmjenama Zakona pokušava se utvrditi okvir kojim će se obezbijediti povećanje prihoda jednog broja opština (Sjeverni region), što je nepotpuno i nepravično rješenje prema ostalim opštinama. Odbor za finansiranje lokalne samouprave Zajednice opština je o potrebi utvrđivanja većeg procenta pripadnosti poreza na dohodak fizičkih lica svim opštinama, insistirao i u **Izjašnjenju na Nacrtu Zakona** u kojem su, između ostalog, navedena i uporedna iskustva zemalja regiona u kojima se mnogo veći procenat ovog prihoda ustupa opštinama. Tako se opštinama u **Srbiji** ustupa 77% (osim Beograd 66%), u **Sloveniji** 54%, dok se u **Hrvatskoj** 60% ovih prihoda ustupa opštinama, odnosno gradovima, 17% županijama, za decentralizovane usluge 6%, a za finansijsko izravnavanje 17% (dakle, svih 100% prihoda po ovom osnovu pripada opštinama). Ovo je potpuno razumljivo i logično imajući u vidu činjenicu da stanovnici jedne lokalne zajednice žive i rade na teritoriji te opštine, pa je sasvim logično da kroz porez na dohodak doprinose razvoju svojih opština i unapređuju kvalitet života u njima. Ako se ovome doda i konstantno povećanje nadležnosti lokalnih samouprava, bez obezbjeđivanja sredstava za njihovo vršenje, kao i



porast broja stanovnika u najvećem broju opština Središnjeg i Primorskog regiona, a samim tim i potrebu za sve veće izdatke za infrastrukturu i komunalno opremanje, onda je potpuno jasno da je neophodno utvrditi veći procenat pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i ovim opštinama.

Ministarstvo finansija je u Izvještaju sa javne rasprave, povodom predloga Zajednice opština za **povećanje procenta pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica** i opštinama Središnjeg i Primorskog regiona, navelo da „analizom uporedne prakse, Ministarstvo finansija je došlo do zaključka da zahtjev Zajednice opština nije opravdan, imajući u vidu činjenicu da je Crna Gora centralizovana u visokom stepenu, odnosno da su poslovi zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite u nadležnosti centralne vlasti, što u zemljama u okruženju nije slučaj.“

Razlozi Ministarstva finansija navedeni u Izvještaju o javnoj raspravi za neprihvatanje predloga Zajednice opština su **neodrživi**, imajući u vidu da opštine u CG na različite načine učestvuju u finansiranju aktivnosti iz oblasti zdravstva, obrazovanja i, posebno, socijalne i dječje zaštite. Kada su u pitanju iskustva **zemalja iz regiona, lokalne samouprave finansiraju decentralizovane funkcije iz namjenskih transfera koje im transferiše država iz državnog budžeta**. Tako, u **Srbiji** lokalne samouprave imaju nadležnosti u oblasti predškolskog obrazovanja, kao i održavanja zgrada osnovnog obrazovanja i primarne zdravstvene zaštite (ne i plate). Za finansiranje ovih poslova, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave su utvrđeni **opšti transferi koje država transferiše opštinama**, a ne iz poreza na dohodak fizičkih lica.

U **Hrvatskoj** lokalne samouprave, takođe, imaju iste nadležnosti u predškolskom obrazovanju, kao i u održavanju zgrada osnovnog i srednjeg obrazovanja (ne i njihovih plata). Za finansiranje ovih nadležnosti, pored opredijeljenog dijela od 6% poreza na dohodak fizičkih lica, **država obezbjeđuje dodatne transfere** koji su na godišnjem nivou u visini cca 17% poreza na dohodak fizičkih lica.

Finansiranje ovih nadležnosti u **Makedoniji** se vrši iz opštih transfera (4,5% PDV se ustupa opštinama), koji je sličan način u primjeni i u **Republici Srpskoj**.

Prema tome, da bi se postigao cilj utvrđen Strategijom reforme javne uprave i Akcionim planom za njeno sprovođenje za period 2018-2020. godina - **utvrđivanje adekvatnog zakonodavnog okvira koji će obezbijediti finansijsku održivost, te dobar finansijski kapacitet opština uravnoteženjem prihoda lokalne samouprave sa njihovim poslovima i zakonskim obavezama** - neophodno je utvrditi veći procenat pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica svim opštinama. Cijeneći da bi ustupanje 50% prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica za sve opštine bio značajan teret za Budžet Crne Gore u prvoj godini primjene zakona, a radi održivosti ukupnih javnih finansija Crne Gore, Odbor za finansiranje lokalne samouprave predlaže da se procenat od **50% za opštine Središnjeg i Primorskog regiona treba postepeno uvoditi u narednom periodu**.

U skladu sa naprijed navedenim, Odbor predlaže izmjenu člana 10 tačka 1 tako da ista glasi:

**„1) 20% opštinama koje pripadaju Središnjem i Primorskom regionu.“**

dok bi se u prelaznim odredbama Zakona dodao novi član koji glasi:

**„Izuzetno od člana 10 tačka 1 ovog zakona, opštinama Središnjeg i Primorskog regiona ustupa se dio poreza na dohodak fizičkih lica, i to:**

- u 2020. godinu 27%
- u 2021. godinu 34%
- u 2022. godini 42%



- *od 2023. godine 50%.*"

➤ **Član 12 Predloga Zakona** – Ovim članom uređuje se ustupanje prihoda opštini po osnovu koncesionih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa koje se nalaze na njenoj teritoriji, isključujući prihode po osnovu **naknade za korišćenje morskog dobra** koja, shodno važećem zakonskom rješenju, pripada opštinama u visini od 50% ukupno ostvarenih prihoda. Obrazloženjem Predloga Zakona, ova izmjena će direktno prouzrokovati **gubitak od 3,5 mil.€ za budžete opština Primorskog regiona**. Zajednica opština je u nekoliko navrata do sada ukazivala na negativan uticaj ovakvih zakonskih rješenja kojima se ukidaju prihodi opštinama, a da se istovremeno ne obezbjeđuje njihova adekvatna nadoknada. Iako je u Obrazloženju Zakona navedeno da se na ovakav način vrši usklađivanje sa izmjenama zakonskih rješenja koja se odnose na prihode po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra koji će u cjelosti biti prihod Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom (neusklađenost sistemskog i materijalnog propisa), neopravdana je bilo kakva izmjena zakonskih rješenja kojima se ukidaju prihodi opštinama. Ovo, tim prije, što je Zakonom o komunalnim djelatnostima propisano da jedinica lokalne samouprave **stvara uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda na području morskog dobra**, a da, primjenom predloženih rješenja, istovremeno gubi prihode namijenjene za vršenje ovih poslova. Dakle, nadležnosti ostaju, a ukidaju se namjenski prihodi za njihovo vršenje, što je nedopustivo, naročito ako se ima u vidu **Preporuka (2005) br. 21 Savjeta Evrope** koja glasi: „Generalno, kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu.“ Sa navedenih razloga, neophodno je zadržati važeće zakonsko rješenje i **utvrditi odgovarajući procenat pripadnosti prihoda po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra**.

➤ **Član 15 Predloga Zakona** – Ovim članom utvrđuje se pravo na korišćenje sredstava Fonda koje zavisi od indeksa razvijenosti opštine. Imajući u vidu namjeru Obradivača da se ovim zakonom na sistemski način reguliše pitanje raspodjele sredstava Egalizacionog fonda, Odbor ukazuje na **potrebu preispitivanja kriterijuma za utvrđivanje stepena razvijenosti** jedinice lokalne samouprave. Ovo iz razloga što, primjenom propisanih kriterijuma, u praksi postoje brojne nelogičnosti shodno kojima se pojedine opštine svrstavaju u grupu opština sa indeksom razvijenosti preko 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti u Crnoj Gori, a da se istovremeno nalaze na dnu liste opština po stepenu konkurentnosti.

➤ **Član 16 Predloga Zakona** – Ovim članom utvrđuju se kriterijumi za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda, gdje se u stavu 1 alineja 3 propisuje da se 50% sredstava Fonda raspodjeljuje na osnovu prosječno **obračunatih** prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, koji se, u skladu sa stavom 4 istog člana, utvrđuju na osnovu podataka organa državne uprave nadležnog za obračunavanje, kontrolu obračuna i naplatu poreza. Na ovaj način se suštinski mijenja dosadašnji način raspodjele sredstava EF po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i utvrđuje novi način raspodjele koji zavisi od visine **obračunatih prihoda** po ovom osnovu, a **ne ostvarenih prihoda**, koji je korišćen do sada. Ovakav način utvrđivanja jednog od kriterijuma na osnovu kojeg se vrši raspodjela sredstava Egalizacionog fonda je nepravičan, imajući u vidu da je porez na dohodak fizičkih lica prihod kojeg administrira državni, a ne lokalni poreski organ. Iz navedenih razloga predlažemo da se **u članu 16 Predloga Zakona** utvrdi raspodjela 50% sredstava Egalizacionog fonda na osnovu **ostvarenog**, a ne obračunatog poreza na dohodak fizičkih lica.



➤ **Član 17 Predloga Zakona** – Odredbom člana 17 stav 1 utvrđeno je da novoosnovana opština ima pravo na korišćenje sredstava Fonda ukoliko se izdvojila koja to pravo stiče u skladu sa članom 15 ovog Zakona, iz čega proizilazi da opština koja se izdvojila iz opštine koja nije korisnica sredstava Fonda **nikada ne može ostvariti pravo na korišćenje sredstava Fonda**. Odbor smatra da je stav 1 člana 17 u koliziji sa članom 15 Predloga Zakona kojim se utvrđuje pravo na korišćenje sredstava fonda, zbog čega je neophodno preispitati odredbu člana 17 stav 1.

➤ **Član 31 Predloga Zakona** – Ovim članom propisuju se **uslovi i postupak za izmjenu budžeta opštine**, pa je stavom 1 utvrđeno da se rebalans budžeta vrši tokom fiskalne godine kada dođe do smanjenja ili povećanja planiranih primitaka ili izdataka po postupku propisanom za njegovo donošenje. Pored toga što se Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti propisuje da se u ovom slučaju **može** pripremiti predlog za uravnoteženje budžeta, ukazujemo da je u obrazloženju Predloga Zakona o finansiranju lokalne samouprave navedeno da se izmjena budžeta vrši u slučajevima kada tokom fiskalne godine dođe do **smanjenja planiranih prihoda ili povećanja planiranih rashoda**, što je i važeće zakonsko rješenje. U odnosu na postupak donošenja rebalansa budžeta, Odbor ukazuje da je prilikom izrade rebalansa neracionalno primjenjivati istu proceduru koja je predviđena za donošenje budžeta, te predlažemo da se predvidi kraći postupak (nepotrebno je održavanje javnih rasprava). Sa navedenih razloga, a radi izbjegavanja eventualnih nejasnoća u primjeni, Odbor predlaže izmjenu člana 31 stav 1, tako da isti glasi:

**„U slučajevima kada tokom fiskalne godine dođe do smanjenja planiranih primitaka ili povećanja planiranih izdataka može se pripremiti predlog za izmjenu budžeta po skraćenom postupku propisanom za njegovo donošenje.“**

➤ **Član 54 Predloga Zakona** – Ovim članom uređuju se pitanja u vezi sa konsolidovanim računom trezora i glavnom knjigom trezora. Kako bi se obezbijedila efikasna evidencija i namjensko trošenje donatorskih sredstava, predlažemo da se u članu 54 dodaju dva nova stava koja glase:

**„Lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija ovlašćen je da odobri otvaranje računa za donatorska sredstva.**

**Namjenske donacije izvršavaće se u visini njihovog ostvarenja.“**

➤ **Član 56 Predloga Zakona** – Ovim članom propisuje se da bliže Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave donosi Ministarstvo. Budući da je, shodno važećim zakonskim propisima, predsjednik opštine nalogodavac budžeta, onda je i logično da Uputstvo o radu trezora lokalne samouprave donosi predsjednik opštine, u skladu sa Uputstvom o radu državnog trezora. Sa navedenih razloga, Odbor predlaže **brisanje člana 56 Predloga Zakona**.

➤ **Član 58 Predloga Zakona** – Ovim članom propisuje se obaveza opština da mjesečno dostavljaju Ministarstvu finansija, između ostalog, i podatke o **izvršenim izdacima po potrošačkim jedinicama**. Cijenimo da je mjesečno dostavljanje podataka po potrošačkim jedinicama preobimno i nepotrebno, budući da isto sadrži i po nekoliko destina stranica. Svi ovi podaci su sadržani u ukupno izvršenim izdacima koje opština (suprotno važećim zakonskim rješenjima) dostavlja mjesečno Ministarstvu, zbog čega predlažemo da se u stavu 1 člana 58 Predloga Zakona brišu riječi **„i izvršenim izdacima po potrošačkim jedinicama“**. Takođe, ukazujemo da je predloženim odredbama neopravdano skraćen rok za dostavu izvještaja Ministarstvu finansija sa 15 na 10 dana,

što je suviše kratak rok za pripremu svih potrebnih izvještaja, pa predlažemo da se ovaj rok utvrdi na 15 dana, kakvo je i važeće zakonsko rješenje.

Pored toga, Ministarstvo finansija je u stavu 4 ovog člana predložilo da se kvartalni izvještaji o ostvarenim primicima, izvršenim izdacima, neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju opštine **objavljaju na internet stanici opštine u roku od 15 dana od dana isteka kvartala**, što nije u skladu sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, budući da isti ne sadrži jednu ovakvu odredbu koja bi se primjenjivala u odnosu na Budžet Crne Gore. Iz navedenih razloga, predlažemo brisanje stava 4 ovog člana.

**Odbor za finansiranje lokalne samouprave** smatra da će se prihvatanjem predloga Zajednice opština za izmjenu Predloga Zakona o finansiranju lokalne samouprave značajno unaprijediti predložena rješenja kojim će se obezbijediti održivost lokalnih javnih finansija.

Odbor posebno naglašava potrebu da Predlagač Zakona svestrano razmotri predloge Zajednice opština date u odnosu na **član 10 Predloga Zakona**, imajući u vidu značaj i uticaj ove odredbe za održivost sistema finansiranja lokalne samouprave i **iste prihvati**.

S poštovanjem,



Dostavljeno:

- Ministarstvu finansija
- Upravnom odboru Zajednice opština
- arhivi