

**SKUPŠTINA CRNE GORE  
ODBOR ZA EKONOMIJU, FINANSIJE I BUDŽET**

***PREDMET: INFORMACIJA O STANJU FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA***

***I Analiza stanja***

Sistem finansiranja lokalnih samouprava uređuje se **Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** kao sistemskim propisom. Prvi Zakon o finansiranju lokalne samouprave donijet je 2003. godine kada su uspostavljene osnove decentralizovanog sistema finansiranja opština. Čestim izmjenama ovog zakona i drugih materijalnih propisa opštinama su postepeno **ukidani ili smanjivani prihodi** bez prethodne analize uticaja tih propisa na lokalne javne finansije i bez obezbjeđivanja adekvatne kompenzacije za izgubljene prihode. Kao posljedica takvog pristupa je značajan pad ukupnih prihoda lokalnih samouprava. Primjera radi, u 2008. godine ukupni prihodi lokalnih samouprava bili su 348 mil. €, da bi u 2015. godini pali na 268 mil. €. Ovakav stihijski pristup u izmjeni propisa, uz druge prateće nepovoljne okolnosti (globalna ekonomska i finansijska kriza, visok nivo javne potrošnje na lokalnom nivou generisan, između ostalog, i viškom zaposlenih) je doveo opštine u vrlo tešku finansijsku situaciju u kojoj su se suočile sa problemom obezbjeđivanja likvidnosti, čestim blokadama računa i nemogućnošću da obavljaju zakonom utvrđene nadležnosti, odnosno dovedena je u pitanje održivost lokalnih javnih finansija.

Zajednica opština i opštine su, suočene sa teškom finansijskom situacijom, 2015. godine ukazale na hitnu potrebu preduzimanja mjera da se evidentni poremećaji u sistemu finansiranja lokalne samouprave, saniraju i poslovanje opština učini održivim i stabilnim.

Saradnjom Vlade, Ministarstva finansija i Zajednice opština, a radi unapređuju stanja lokalnih javnih finansija i stvaranja uslova za njihovu održivost, utvrđen je set mjera na prevazilaženju teškoća u finansiranju opština. Prva mjera na tom planu je bila **reprogram poreskog duga** opština i njihovih javnih službi. Ugovor o reprogramu poreskog duga sa Ministarstvom finansija zaključilo je 2/3 opština čime je omogućeno opštinama da na duži vremenski period vrše otplatu zaostalih poreskih obaveza.

Druga mjera u saniranju stanja sprovedena je kroz **refinansiranje kreditnih obaveza opština** prema bankama uzimanjem povoljnih kredita, uz garanciju Vlade.

Kao jedna od mjera za saniranje finansijskog stanja u opštinama predviđeno je i donošenje novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave. U intenzivnoj komunikaciji Zajednice opština i opština i saradnji sa Ministarstvom finansija pripremljen je novi Zakon o finansiranju lokalne samouprave koji je donešen krajem 2018. godine, a čija primjena je počela u januaru 2019. godine. Zakonom su utvrđena rješenja kojima se

značajno unapređuje finansiranje jedinica lokalne samouprave. U tom pogledu, od posebnog značaja su rješenja koja se odnose na:

- povećanje procenta pripadnosti prihoda po osnovu **poreza na dohodak fizičkih lica** sa 12% na **50% opštinama iz Sjevernog regiona**, odnosno **20% za Opštinu Ulcinj**, kao i dodatna **2% opštinama Središnjeg regiona**;
- osnivanje **Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje projekata** koji se finansiraju iz donatorskih sredstava;
- unapređenje **kriterijuma za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda**,
- unapređenje pojedinih rješenja koja su u prethodnom periodu pokazala brojne nedostatke u primjeni.

Implementacijom novog Zakona o finansiranju lokalne samouprave, povećanjem stepena naplate sopstvenih prihoda, kao i povećanjem poreske discipline, opštine su uspjele da izađu iz teškog perioda funkcionisanja izazvanog poremećajem u njihovom finansiranju.

U prilog ovome govore i podaci Ministarstva finansija da su **ukupni prihodi budžeta lokalne samouprave** u 2019. godini iznosili su **265,7 mil. €** ili 5,5% BDP-a, i zabilježili su rast od 18,9% u odnosu na isti period 2018. godine. Istovremeno, **izdaci budžeta lokalne samouprave** u 2019. godini iznosili su **219,7 mil. €**, pa je u 2019. godini zabilježen je **suficit lokalne samouprave** u iznosu od **46,0 mil. € ili 1,0% BDP-a**, što su svakako podaci koji govore u prilog da su opštine u tom periodu zaista popravile svoju finansijsku poziciju i obezbjedile uslove za kvalitetno funkcionisanje.

Od marta mjeseca 2020. godine, usljed pandemije korona virusa koja je za posljedicu proizvela tešku zdravstvenu i ekonomsku krizu, sve opštine u Crnoj Gori su iskazale **jedinstvenu spremnost da podnesu dio tereta i pomognu oporavak lokalne ekonomije**. Sve opštine su pripremile pakete podrške privredi i građanima u vidu odlaganja plaćanja **poreza na nepokretnosti**, oslobađanja plaćanja pojedinih **lokalnih komunalnih такси i naknada, zakupa poslovnih prostorija, zemljišta**, i sl.

Kao posljedica negativnih efekata pandemije i smanjene ekonomske aktivnosti, te preduzetih mjera za podršku privredi i građanima za prevazilaženje posljedica korona virusa, lokalne finansije su tokom prethodne godine zabilježile značajan pad.

Izvorni prihodi budžeta jedinica lokalne samouprave u 2020. godini su ostvareni u visini od **230,2 mil. €** što je za oko 13% manje u odnosu na 2019. godinu, dok su izdaci budžeta lokalnih samouprava su ostvareni u visini od **268,6 mil. €**, pa je ostvaren je **deficit** javnih finansija na lokalnom nivou u visini od **38,5 mil. €**.

Tokom prve polovine ove godine, situacija u budžetima opština se donekle popravila. **Izvorni prihodi** budžeta jedinica lokalne samouprave u periodu **januar – jun 2021. godine** iznosili su **103,5 mil. €** i veći su u odnosu na ostvarenje u istom periodu 2020. za **15,9%**, gdje je značajnije uvećanje zabilježeno kod **poreza na nepokretnosti i naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta**.

Opštine su pod ogromnim finansijskim pritiskom u situaciji kad je neophodno obezbijediti uslove za vršenje zakonom utvrđenih nadležnosti koje u uslovima

pandemije dodatno dobijaju na značaju, ali su, zahvaljujući efektima aktuelnog Zakona o finansiranju lokalne samouprave, lakše savladavale teškoće izazvane pandemijom.

## ***II Problemi u sistemu finansiranja lokalnih samouprava***

### ***II.1 Ukidanje pojedinih lokalnih javnih prihoda bez konsultovanja i učešća opština u procesu donošenja propisa***

Iako je aktuelni Zakon o finansiranju lokalne samouprave stupio na snagu početkom 2019. godine, izmjenama pojedinih materijalnih propisa koje su se desile nakon toga, ponovo se ***nastavilo sa praksom ukidanja pojedinih lokalnih javnih prihoda***, uz obrazloženje obrađivača tih propisa da su takve odluke donijete radi unapređenja poslovnog ambijenta i povećavanja rejtinga Crne Gore na odgovarajućim međunarodnim listama.

Opštine su spremne da daju svoj doprinos na ovom planu, ali je krajnje neprihvatljiva praksa da se opštinama ukidaju ili smanjuju pojedini prihodi bez konsultovanja opština i njihovog učešća u pripremi tog propisa, bez adekvatne analize o uticaju tog propisa na budžete opština i bez definisanja kompenzatorne mjere iz koje će biti nadoknađen izgubljeni prihod opštinama.

Klasičan primjer u tom pogledu je ***Zakon o lokalnim komunalnim taksama*** (donijet marta 2019. godine) gdje se od jedanaest osnova po kojima su se mogle naplatiti lokalne komunalne takse, sada, novim Zakonom, lokalne komunalne takse se mogu utvrditi po samo tri osnova. Kao primjer nepoznavanja materije navodimo da je Zakonom ukinuta ***lokalna komunalna taksa po osnovu držanja baza za proizvodnju šljunka, pijeska, drobljenja kamena, betonskih i asfaltnih baza*** pod izgovorom da je u pitanju biznis barijera, a da pri tom se uopšte nije vodilo računa o činjenici koje i kolike probleme takva postrojenja prave mještanima koji žive u okolnim naseljima, kao i životnoj sredini.

Zbog toga je od posebnog značaja da predlagač propisa obezbijedi dosljedno poštovanje principa konsultovanja opština i učešća predstavnika Zajednice opština u pripremi svih zakonskim, planskih i drugih akata koji se tiču opština, kao i o drugim pitanjima od značaja za njihov rad.

### ***II.2 Predlog Zakon o dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave***

Prvi pokušaj narušavanja koncepta finansiranja opština uspostavljenog Zakonom o finansiranju lokalne samouprave koji je u primjeni od početka 2019. godine, učinjen je ***Predlogom zakona o dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave***, koji je pripremilo Ministarstvo finansija bez prethodnog konsultovanja i učešća Zajednice opština u fazi njegove pripreme. Ministarstvo finansija je Predlog Zakona dostavilo Zajednici opština na izjašnjenje. Upravni odbor Zajednice opština je, na sjednici održanoj 14.04.2021. godine, razmatrao ***Predlog zakona***, pa je, u vezi sa tim, jednoglasno utvrdio da je ***Predlog zakona neprihvatljiv za jedinice lokalne samouprave i da ga treba povući iz procedure***.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 13. maja 2021. godine, i pored jedinstvenog negativnog stava Upravnog odbora Zajednice opština, utvrdila ***Predlog zakona o***

**dopuni Zakona o finansiranju lokalne samouprave** koji je dat u skupštinsku proceduru **bez dostavljanja Izjašnjenja Upravnog odbora** Zajednice opština u pratećim materijalima koji se dostavljaju poslanicima.

Predlogom Zakona se predlaže da se iz poreza na dohodak fizičkih lica koji se ustupa opštinama izuzime porez na neprijavljeni prihod. Ovo će imati za posljedicu da se prihod po ovom osnovu neće ustupati jedinicama lokalne samouprave i opredjeljivati u Egalizacioni fond, čime će opštine, **po procjeni predlagača Zakona**, biti uskraćene za **11,8 mil. €** na godišnjem nivou.

Predlog zakona je suprotan principima utvrđenim **Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi** „Izvori finansiranja lokalnih vlasti biće primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav ili zakon“ (član 9, stav 2), **Zakonom o finansiranju lokalne samouprave** „Sredstva za finansiranje sopstvenih poslova opštine obezbjeđuju se u budžetu opštine. Sredstva moraju da budu primjerena izdacima potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih zakonom“ (član 2, st. 1 i 4) i **Preporuci Savjeta Evrope** (2005) br. 21 kojom je utvrđeno: „Generalno, kada više vlasti donose odluke kojima smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu“.

U situaciji kad se, manje više, sve opštine suočavaju sa problemom konsolidovanja finansija i obezbjeđenja finansijske održivosti, predlagač Zakona uskraćivanjem prava na značajan dio prihoda opštinama šalje poruku da opštine imaju viška sredstava, pa im dio treba uskratiti i opredijeliti u Državni budžet. Da se predlagač ozbiljno bavio analizom djelokruga nadležnosti i obima poslova opština i potrebnim sredstvima za njihovo finansiranje došao bi do nespornog zaključka da su sredstva opština nedovoljna da se isfinansiraju sve nadležnosti opština utvrđene zakonom. Ovo posebno u situaciji kada se opštinama prenosi ili povjerava sve više poslova iz zakonske nadležnosti Države, a bez obezbjeđenja sredstava iz budžeta Crne Gore za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova (posebno u oblasti socijalne i dječije zaštite).

### **II.3 Program „Evropa sad“**

Novi pokušaj urušavanja uspostavljenog sistema finansiranja lokalne samouprave dešava se kroz Program **„Evropa sad“**. Naime, ovim Programom planira se donošenje seta zakona čijom će implementacijom doći do **značajnog umanjenja prihoda opština** bez utvrđivanja kompezatornih mjera kojim će se na adekvatan način nadomjestiti izgubljeni prihodi, čime će se ponovo dovesti u pitanje **održivost lokalnih javnih finansija**.

Zajednica opština, a ni jedinice lokalne samouprave, osim informacija iz medija, **nijesu bliže upoznate sa mjerama** iz Programa „Evropa sad“, kao ni **konkretnim predlozima za izmjene propisa**.

Najavljene mjere kroz promjenu poreske politike, posebno izmjena Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica, će proizvesti značajne **negativne efekte po budžete jedinica lokalne samouprave**, prije svega, kroz smanjenje prihoda opština po osnovu **poreza na dohodak fizičkih lica**, što je jedan od glavnih prihoda opština.

Takođe, imajući u vidu da se najveći dio prihoda **Egalizacionog fonda** obezbjeđuje iz poreza na dohodak fizičkih lica, prihodi u Egalizacionom fondu će biti znatno manji, što će se direktno negativno odraziti na smanjenje dotacija opštinama korisnicama sredstava ovog fonda, a što je jako loše kada se ima u vidu da su 2/3 opština, uglavnom u sjevernom dijelu zemlje, korisnice sredstava iz ovog fonda.

Sprovedenjem ovih mjera značajno će se umanjiti i sopstveni prihod opština po osnovu **prireza porezu na dohodak fizičkih lica** čija osnovica za obračun je porez na dohodak fizičkih lica.

Predlagač Programa „Evropa sad“, prilikom koncipiranja mjera i propisa kojim će sprovesti Program nije uključio Zajednicu opština, nije sačinio **detaljnu analizu uticaja ovih mjera i propisa na prihode opština**, što je zakonska obaveza predlagača. Nasuprot tome, o ovoj dimenziji Programa vodilo se računa samo kada je u pitanju uticaj mjera na Državni budžet, pa su se predložile izmjene određenih propisa kojima će se nadomjestiti izgubljeni prihodi države.

Nedavno smo putem medija čuli informaciju koju su saopštili predstavnici Ministarstva finansija i socijalnog staranja da će **gubici opština** po osnovu izmjena **Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica** biti u visini od **cca 6 mil.€**. Kad se ovaj gubitak dodatno prenese na gubitke po osnovu **prireza porezu na dohodak fizičkih lica** i **Egalizacionog fonda**, onda prostom računom dolazimo do iznosa od najmanje **13 mil.€** koje će opštine izgubiti implementacijom Programa „Evropa sad“, čime će se ugroziti finansijska održivost lokalnih javnih finansija i anulirati svi pozitivni efekti aktuelnog Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Ovim mjerama će najviše biti pogođene nerazvijene opštine, što su mjere koje su u direktnoj suprotnosti sa definisanim ciljevima i rješenjima utvrđenim aktuelnim Zakonom. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi, Ustav Crne Gore, Zakon o lokalnoj samoupravi i Zakon o finansiranju lokalne samouprave garantuju opštinama dovoljan nivo prihoda potreban za finansiranje nadležnosti opština utvrđenih zakonom. Takođe, Preporukom (2005) br. 21 Savjeta Evrope jasno je utvrđeno: „**Generalno, kada više vlasti donose odluke kojima smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu**“. Toga u predlozima Ministarstva finansija i Vlade nema.

#### **II.4 Konsultovanje opština prilikom pripreme kapitalnog dijela budžeta Crne Gore**

Upravni odbor Zajednice opština Crne Gore je prilikom donošenja Zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu ukazao Ministarstvu finansija i socijalnog staranja i Vladi Crne Gore da je od posebnog značaja **konsultovanje opština** prilikom pripreme budžeta države, posebno u dijelu planiranja **kapitalnog budžeta**. Lokalne samouprave, kao dio vlasti najbliži građanima, moraju biti konsultovane oko utvrđivanja liste prioriternih kapitalnih projekata koji će se naći u budžetu države, jer najbolje znaju lokalne prilike i potrebe lokalnog stanovništva. Od posebnog značaja da se Budžetom Crne Gore da prioritet završetku započetih kapitalnih projekata, čijim stavljanjem u funkciju bi se najbrže obezbijedili povratni pozitivni efekti za razvoj opština i nova zapošljavanja.

Samo se pravilnim izborom i implementacijom adekvatnih kapitalnih projekata u opštinama, te urednim izvršavanjem obaveza po osnovu ranije započetih projekata,

mogu obezbijediti uslovi za dalji razvoj jedinica lokalne samouprave i ostvarivanje prava građana na lokalnu samoupravu.

No, uprkos jedinstvenom stavu i zahtjevu Upravnog odbora Zajednice opština kojeg čine svi predsjedici opština i gradonačelnici Glavnog grada i Prijestonice da budu uključeni prilikom planiranja posebno kapitalnog dijela budžeta, Predlog Zakona o budžeta Crne Gore za 2022. godinu utvrđen je od strane Vlade i dostavljen u skupštinsku proceduru. Predlog Zakona o budžetu je pripremljen bez ikakve prethodne konsultacije i komunikacije sa najodgovornijim predstavnicima opština, što je kod planiranja projekata u kapitalnom budžetu elementarno potrebno.

## **II.5 Zakon o porezu na nepokretnosti**

Porez na nepokretnosti je jedan od najznačajnijih sopstvenih prihoda opština utvrđen Zakonom o finansiranju lokalne samouprave. Obrazloženje predlagača programa „Evropa sad“ da opštine manjak prihoda koje će imati zbog implementacije mjera iz Programa treba da nadomjeste kroz efikasniju naplatu **poreza na nepokretnosti** je apsolutno neutemeljena i neprihvatljiva.

Nesporno je da opštine treba da ulože dodatne napore na povećanju stepena naplate ovog prihoda, ali postoji niz objektivnih okolnosti koje ih onemogućavaju u naplati ovog poreza. Prije svega, osnov za utvrđivanje poreza na nepokretnosti je **baza podataka iz Katastra nepokretnosti** koju vodi državni organ, a koja je nepotpuna i neažurna (što je i ocjena resornog Ministra), te zbog tih razloga, brojni su problemi u administriranju i naplati ovog poreza. Nadalje, problemi u **dostavi poreskih rješenja**, kao i obaveza **saslušanja stranke u poreskom postupku**, te značajni **advokatski troškovi** sa kojima se opštine suočavaju usljed velikog broja žalbi advokata na poreska rješenja, kao i problemi u vezi sa **prinudnom naplatom poreza od fizičkih lica** kroz blokiranje računa individualnih poreskih obveznika, samo su neki od problema koji otežavaju postupak naplate prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti.

No, i pored ovih problema, opštine su, prema informacijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja, uspjele da od **ukupnih zaduženja po osnovu poreza na nepokretnosti naplate oko 65%**, što je dosta dobro ostvarenje u odnosu na probleme. Naplata poreza na nepokretnosti bila je u nivou **od 3% do 2003. godine**, kada su poslovi utvrđivanja, naplate i kontrole ovog prihoda bili u nadležnosti državnih organa. Ukupni prihodi po osnovu poreza na nepokretnosti su porasli vrlo značajno – od oko **16 mil.€ u 2008. godini** na preko **60 mil.€ u 2019. godini**, što ukazuje da su opštine vrlo aktivne na planu ubiranja prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti.

Značajno je naglasiti da je tokom ove godine došlo do izmjene propisa koji se odnose na oporezivanje nepokretnosti, naročito onih koje se vode u poslovnim knjigama poreskih obveznika. Naime, Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj 01. juna 2021. godine, donijela **Uredbu o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti** kojom se definišu bliži kriterijumi i metodologija neophodni za utvrđivanje poreza na nepokretnosti od strane opština. U odnosu na sada važeću Uredbu, nova **Uredba ne sadrži odredbe** kojim se uređuje način utvrđivanja **tržišne vrijednosti nepokretnosti koje se vode u poslovnim knjigama poreskih obveznika**, a uz obrazloženje resornog Ministarstva da je stav Sekretarijata za zakonodavstvo da

ovakve odredbe ne mogu biti zadržane u Uredbi, budući da Zakon o porezu na nepokretnosti ne sadrži osnov za to.

Zajednica opština Crne Gore i opštine su više puta ukazivale nadležnima u Ministarstvu finansija na manjkavosti propisa u ovom dijelu. Naglašeno je da će primjena ovakve Uredbe, počev od 01.01.2022. godine, značajno **umanjiti sopstvene prihode lokalnih samouprava po osnovu poreza na nepokretnosti i proizvesti probleme lokalnim poreskim organima prilikom utvrđivanja poreskih obaveza za nepokretnosti u vlasništvu pravnih lica.**

Iako smo na ovaj problem ukazivali još od aprila mjeseca ove godine i podnijeli nekoliko inicijativa Ministarstvu finansija za izmjenu Zakona, odnosno važeće Uredbe, Ministarstvo je tek prošle sedmice dostavilo Zajednici opština **Predlog zakona o izmjenama Zakona o porezu na nepokretnosti** na koji smo dali određene sugestije. Očekujemo da se iste prihvate, te da će Vlada utvrditi Predlog, a Skupština Crne Gore donijeti Zakon o izmjenama Zakona o porezu na nepokretnosti koji će stupiti na snagu do kraja godine. U suprotnom, opštine će imati značajne probleme u administriranju ovog poreza u dijelu oporezivanja nepokretnosti u vlasništvu pravnih lica i mnogo manje prihode po osnovu poreza na nepokretnosti počev od naredne godine.

## **II.6 Donošenje opštinskih propisa uz prethodnu saglasnost Vlade**

Značajan broj zakona, posebno onih kojim se uređuju pitanja uvođenja opštinskih prihoda, utvrđuje i odredbu kojom se opštine obavezuju da prije donošenja opštinske odluke pribave **saglasnost resornog ministarstva, odnosno Vlade.**

U situaciji kad je zakonom propisan okvir u kojem opštine mogu da se kreću kad opštinskom odlukom utvrđuju svoje prihode, propisivati dodatno ograničenje u vidu pribavljanja prethodne saglasnosti Vlade ili resornog ministarstva na odluku skupštine opštine je, sa aspekta Evropske povelje o lokalnoj samoupravi i Ustava Crne Gore, krajnje problematično.

Propisivanjem ovakve odredbe povređuje se **pravo na autonomiju lokalne samouprave** proklamovano Ustavom Crne Gore, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o lokalnoj samoupravi.

**Ustavom Crne Gore** jemči se **pravo na lokalnu samoupravu** (član 22). Pravo na lokalnu samoupravu obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na **osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva** (član 113). Nadalje je utvrđeno da se opština **finansira** iz sopstvenih prihoda i sredstava države, kao i da je opština **samostalna** u vršenju svojih nadležnosti. **Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi** je utvrđeno da postojanje lokalnih vlasti, između ostalog, podrazumijeva demokratski konstituisane organe za donošenja odluka koji raspolažu sa visokim stepenom **autonomije** u pogledu njihovih odgovornosti, načina i sredstava putem kojih se ove odgovornosti izvršavaju, kao i resursa potrebnih za njihovo ostvarenje. Evropska povelja o lokalnoj samoupravi utvrđuje izvore finansiranja lokalnih vlasti na način:

„1) lokalne vlasti će, u skladu sa ekonomskom politikom zemlje, imati pravo na odgovarajuće vlastite izvore finansiranja, kojima će raspolagati slobodno, u okviru svojih ovlašćenja

2) izvori finansiranja lokalnih vlasti će biti primjereni njihovim dužnostima koje propisuju ustav i zakon.“

**Zakonom o lokalnoj samoupravi**, kao sistemskim zakonom, propisano je da se lokalna samouprava ostvaruje na načelima demokratije, jednakosti, decentralizacije, depolitizacije, **autonomnosti**, zakonitosti, profesionalnosti, efikasnosti rada organa lokalne samouprave i međusobne saradnje države i opštine. Zakonom je, takođe, utvrđeno da: „u vršenju poslova lokalna samouprava je samostalna i njena prava ne mogu biti uskraćena ili ograničena aktima državnih organa, osim u slučajevima i pod uslovima utvrđenim zakonom, **u skladu sa Ustavom**“ (član 9), kao i da „imovinom i prihodima opština samostalno raspolaže, u skladu sa zakonom.“

Apsolutno je neopravdano i neustavno propisivanje obaveze pribavljanja prethodnih saglasnosti na odluke skupštine opština, budući da se opštinski propisi donose na osnovu zakona, u okvirima utvrđenim zakonom, pa je potpuno nejasno na šta se, u stvari, daje saglasnost. Zahvaljujući ovakvim odredbama prolaze mjeseci, pa i godine čekajući saglasnost, a da za svo to vrijeme opštine ne mogu da vrše poslove u toj oblasti, građani i privreda da ostvare pravo, što je, po nama, najveća biznis barijera.

Imajući u vidu navedeno, potpuno je jasno da se ovakvim normama **u potpunosti ograničava samostalnost lokalne samouprave** da, u skladu sa zakonom utvrđenim nadležnostima i strateškim ciljevima razvoja, kreira efikasnu poresku politiku i stvara poslovni ambijent za kvalitetan ekonomski razvoj na lokalnom nivou. Ovakva rješenja jasno izlaze iz okvira ustavno-pravnog sistema Crne Gore i krše međunarodne pravne akte koji imaju obavezujući karakter i primat u odnosu na unutrašnje zakonodavstvo, zbog čega će Zajednica opština u narednom periodu biti prinuđena da, u odnosu na ovakve odredbe, pokrene odgovarajuće postupke za ocjenu istih pred Ustavnim sudom.

Primjena ovakvih odredbi u praksi, između ostalog, dovodi do **usporavanja postupka donošenja opštinskog propisa**, budući da se značajno vrijeme gubi na međusobnu komunikaciju nadležnih državnih organa, a što u konačnom dovodi i do nesigurnosti u poslovanju same privrede. Na ovaj problem je ukazala i Evropska komisija koja je u **Procjeni Programa ekonomskih reformi Crne Gore za period 2021-2023. godina** ukazala da „Preduzeća su takođe pogođena dugotrajnim procesima usvajanja podzakonskih akata. Česta kašnjenja između usvajanja primarnih zakona i usvajanja propisa za njihovo sprovođenje drugi su izvor nestabilnosti i neredovnog odlučivanja u javnoj upravi na državnom i lokalnom nivou“, **što je svakako još jedan signal o potrebi ukidanja ovakvih zakonskih rješenja i prakse u postupku donošenja opštinskih propisa.**

## **PREDLOG MJERA**

1. **Povlačenje** iz skupštinske procedure **Zakona o dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave** ili da Skupština uskrati podršku Predlogu zakona;
2. Sačiniti detaljnu **analizu uticaja Programa „Evropa sad“** na lokalnu samoupravu i pojedinačno na svaku opštinu, sa predlogom konkretnih kompezatornih



mjera koje će obezbijediti opštinama **nadoknadu sredstava koja će izgubiti po osnovu implementacije Programa;**

3. Obaviti neophodne **konsultacije i usaglašavanja** sa predsjednicima opština oko planiranja projekata u kapitalnom budžetu za 2022. godinu i prioriteta i dinamike u njihovoj realizaciji;

4. U neposrednoj komunikaciji sa Zajednicom opština, normativno urediti način utvrđivanja **tržišne vrijednosti nepokretnosti koje se vode u poslovnim knjigama poreskih obveznika kao osnovice za utvrđivanje poreza na nepokretnosti u vlasništvu pravnih lica**, sa primjenom od 01.01.2022. godine;

5. Obezbijediti dosljedno poštovanje zakonskih obaveza predlagača propisa da u fazi pripreme zakonskih i drugih projekata obezbijedi **konsultovanje i učešće zainteresovanih strana - opština i Zajednice opština** po svim pitanjima koja se tiču položaja, prava i obaveze opština.

6. Prilikom pripreme i donošenja zakonskih propisa **samo u izuzetnim slučajevima** propisati obavezu jedinica lokalne samouprave da, prije donošenja opštinskih odluka kojim se uređuju pitanja iz njihove nadležnosti, **pribavljaju saglasnost** ministarstva, odnosno Vlade.

Podgorica, 25.11.2021. godine

SEKRETARIJAT ZAJEDNICE OPŠTINA