

Crna Gora  
VLADA CRNE GORE  
Broj: 07-5697  
Podgorica, 7. decembra 2018. godine



CRNA GORA  
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	7. 12	20 18	GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	00-39/18-1		
VEZA:			
EPA:	608 XXVII		
SKRAĆENICA:			PRILOG:

PREDSJEDNIKU SKUPŠTINE CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od 6. decembra 2018. godine, utvrdila je **PREDLOG ZAKONA O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE**, koji Vam u prilogu dostavljamo radi stavljanja u proceduru Skupštine Crne Gore.

Vlada predlaže Skupštini da, u skladu s članom 151 Poslovnika Skupštine Crne Gore („Službeni list RCG“, br. 51/06 i 66/06 i „Službeni list CG“, br. 88/09, 80/10, 39/11, 25/12, 49/13, 32/14, 42/15, 52/17 i 17/18), ovaj zakon donese po skraćenom postupku iz razloga koji su sadržani u Obrazloženju Predloga zakona.

Za predstavnike Vlade koji će učestvovati u radu Skupštine i njenih radnih tijela, prilikom razmatranja Predloga ovog zakona, određeni su **DARKO RADUNOVIĆ**, ministar finansija i **SNEŽANA MUGOŠA**, generalna direktorica Direktorata za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države u Ministarstvu finansija.

PREDSJEDNIK  
Duško Marković, s. r.

**ZAKON  
O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE**

**I. OSNOVNE ODREDBE**

**Član 1**

Ovim zakonom uređuju se izvori sredstava, način finansijskog ujednačavanja i finansiranja poslova lokalne samouprave i to: opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština).

**Član 2**

Sredstva za finansiranje sopstvenih poslova opštine obezbjeđuju se u budžetu opštine. Opština samostalno raspolaže sredstvima iz stava 1 ovog člana. Sredstva iz stava 1 ovog člana moraju da budu primjerena izdacima potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih zakonom.

**Član 3**

Za obavljanje prenesenih i povjerenih poslova opštini se sredstva obezbjeđuju iz budžeta Crne Gore (u daljem tekstu: budžet države) u skladu sa propisom o prenošenju, odnosno povjeravanju tih poslova.

**Član 4**

Na način obračunavanja, plaćanja i izvještavanja u vezi prireza porezu na dohodak fizičkih lica i druga pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje porez na dohodak fizičkih lica.

Postupak kontrolè obračunavanja i prinudne naplate prireza porezu na dohodak fizičkih lica sprovodi nadležni poreski organ opštine, u skladu sa propisima o poreskom postupku i poreskoj administraciji.

Na način obračunavanja i plaćanja opštinskih poreza, poreskog postupka, funkcionisanja lokalnog poreskog organa i druga pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje poreska administracija.

Na pripremu, planiranje, upravljanje budžetom, rad trezora i druga pitanja koja nijesu uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuju odredbe zakona kojim se uređuje budžet i fiskalna odgovornost.

## Član 5

Izrazi koji se u ovom zakonu koriste za fizička lica u muškom rodu podrazumijevaju iste izraze u ženskom rodu.

## II. IZVORI SREDSTAVA

### Član 6

Opština se finansira iz:

- 1) sopstvenih prihoda;
- 2) zakonom ustupljenih prihoda;
- 3) Egalizacionog fonda; i
- 4) budžeta države.

### 1. Sopstveni prihodi

#### Član 7

Sopstveni prihodi opštine su:

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

#### 1.1. Prirez porezu na dohodak fizičkih lica

#### Član 8

Opština može pravnim i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost na njejoj teritoriji propisati obavezu plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi do 13% poreske obaveze.

Izuzetno od stava 1 ovog člana, stopa prireza porezu na dohodak fizičkih lica za Glavni grad i Prijestonicu može iznositi do 15% poreske obaveze.

Prirez porezu na dohodak fizičkih lica plaća se na porez na prihode od ličnih primanja, porez na dohodak od samostalne djelatnosti, porez na prihode od imovine i imovinskih prava i porez na prihode od kapitala.

### **Član 9**

Prirez porezu na dohodak fizičkih lica plaća se po stopi koju utvrdi opština svojim propisom.

## **2. Zakonom ustupljeni prihodi**

### **Član 10**

Zakonom ustupljeni prihodi opštine su prihodi od:

- 1) poreza na dohodak fizičkih lica;
- 2) poreza na promet nepokretnosti;
- 3) koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa koje dodjeljuje država, u skladu sa ovim zakonom;
- 4) godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila.

#### **2.1. Prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica**

### **Član 11**

Opštini se ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica prema mjestu prebivališta lica koje ostvaruje dohodak i to:

- 1) 12% opštini koja pripada Primorskom regionu,
- 2) 14% opštini koja pripada Središnjem regionu osim Glavnog grada kojem se ustupa 15% i Prijestonice kojoj se ustupa 18%,
- 3) 50% opštini koja pripada Sjevernom regionu osim opštini koja ima do 3.000 stanovnika kojoj se ustupa 70%.

#### **2.2. Prihodi od poreza na promet nepokretnosti**

### **Član 12**

Opštini se ustupa 80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na njejoj teritoriji.

## **2.3. Prihodi od koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa**

### **Član 13**

Opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada (u daljem tekstu: naknada) za korišćenje dobara od opšteg interesa koja se nalaze na njenoj teritoriji, osim prihoda od koncesione naknade za korišćenje luke, od kojih se 50% ustupa opštini u kojoj se nalazi luka koja je predmet koncesije.

Dobra od opšteg interesa, u smislu ovog zakona, su:

- prirodna bogatstva (rude, vode, pijesak, šljunak, kamen i druga dobra nastala prirodnim putem);
- dobra u opštoj upotrebi (putevi, trgovi, vodotoci, luke, aerodromi, gradski parkovi i drugo); i
- druga dobra od opšteg interesa (kulturna dobra, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumska zemljišta, posebno zaštićeni rezervati i staništa ugroženih ili zaštićenih vrsta životinja, biljaka i druga dobra u skladu sa zakonom osim morskog dobra).

Ako se dobro od opšteg interesa nalazi na teritoriji dvije ili više opština, prihodi od ove naknade dijele se srazmjerno učešću površine opštine u području, odnosno vrijednosti dobra koje je predmet koncesije.

## **2.4. Prihod od godišnje naknade pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon**

### **Član 14**

Opštini se ustupa 100% prihoda od godišnje naknade pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon ostvarenih na njenoj teritoriji.

## **3. Finansijsko ujednačavanje opština**

### **3.1. Egalizacioni fond**

### **Član 15**

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

Sredstva Fonda izdvajaju se na poseban račun organa državne uprave nadležnog za poslove finansija (u daljem tekstu: Ministarstvo) i obezbjeđuju se iz prihoda od:

- poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 11% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu;
- poreza na promet nepokretnosti u visini od 10% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu;

- poreza na upotrebu motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica u visini od 100% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu;
- koncesionih naknada od igara na sreću u visini od 40% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu.

Izuzetno od stava 2 ovog člana, sredstva Fonda mogu se obezbjeđivati i uzimanjem kratkoročnih pozajmica iz budžeta države.

### **3.2. Pravo na korišćenje sredstava Fonda**

#### **Član 16**

Opština, čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti utvrđenog u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj, ima pravo na korišćenje sredstava Fonda za godinu za koju se vrši raspodjela sredstava Fonda.

Izuzetno od stava 1 od ovog člana, Prijestonica, u skladu sa zakonom, nema pravo na korišćenje sredstava Fonda.

### **3.3. Kriterijumi za raspodjelu sredstava Fonda**

#### **Član 17**

Raspodjela sredstava Fonda vrši se na sljedeći način:

- 15% fiksno u jednakim iznosima svim opštinama koje su ostvarile pravo na korišćenje sredstava Fonda iz člana 16 stav 1 ovog zakona;
- 35% na osnovu površine i broja stanovnika u srazmjeri 50:50; i
- preostalih 50% na osnovu prosječno obračunatih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po stanovniku pojedinačno za svaku opštinu, za godinu koja prethodi godini u kojoj se vrši raspodjela, u odnosu na prosjek obračunatih prihoda po stanovniku po tom osnovu za sve opštine za navedeni period.

Iznos sredstava utvrđen u skladu sa stavom 1 alineja 3 ovog člana uvećava se:

- opštini koja ima ispod 3.000 stanovnika primjenom koeficijenta 1,50;
- opštini koja ima više od 3.000 stanovnika a manje od 6.000 stanovnika primjenom koeficijenta 1,10.

Za broj stanovnika i površinu opštine koriste se podaci organa uprave nadležnog za poslove statistike.

Izuzetno od stava 1 alineja 3 ovog člana, za opštine kod kojih je prosjek obračunatih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po stanovniku ispod 20% prosjeka za sve opštine, ujednačavanje se vrši do 50% prosjeka obračunatih prihoda po navedenom osnovu za sve opštine za navedeni period.

Za obračunate prihode od poreza na dohodak fizičkih lica iz stava 1 alineja 3 ovog člana, koriste se podaci organa uprave nadležnog za obračunavanje, kontrolu obračuna i naplatu poreza.

## Član 18

Novoosnovana opština u drugoj i narednim godinama od osnivanja ima pravo na korišćenje sredstava Fonda ako se izdvojila iz opštine koja to pravo ima u skladu sa članom 16 stav 1 ovog zakona.

Za novoosnovanu opštinu iz stava 1 ovog člana akontativna raspodjela sredstava Fonda za drugu i naredne fiskalne godine od osnivanja do ispunjenja uslova za utvrđivanje prava na korišćenje sredstava Fonda u skladu sa članom 16 stav 1 ovog zakona vrši se u skladu sa članom 17 stav 1 al. 1 i 2 ovog zakona, a raspodjela sredstava iz člana 17 stav 1 alineja 3 ovog zakona vrši se srazmjerno broju stanovnika novoosnovane opštine utvrđenog posljednjim popisom stanovništva, u odnosu na opštinu iz koje se izdvojila.

Novoosnovana opština koja se izdvojila iz opštine koja nije korisnik sredstava Fonda pravo na korišćenje sredstava Fonda stiče ispunjenjem uslova za utvrđivanje tog prava iz člana 16 stav 1 ovog zakona.

## Član 19

Sredstva Fonda dodjeljuju se opštinama tokom godine, kao mjesečne akontacije i po isteku godine, po konačnoj raspodjeli.

Opštinama se, tokom godine, sredstva dodjeljuju akontativno u visini od 90% raspoloživih sredstava Fonda.

Plan akontativne raspodjele sredstava Fonda za narednu godinu donosi se do kraja oktobra tekuće za narednu godinu.

Konačna raspodjela sredstava Fonda za prethodnu godinu vrši se do kraja marta tekuće godine.

O raspodjeli sredstava iz st. 3 i 4 ovog člana odlučuje Ministarstvo.

Akti o raspodjeli sredstava iz stava 5 ovog člana objavljuju se u "Službenom listu Crne Gore".

Bliži način raspodjele sredstava Fonda, kao i način korišćenja neraspoređenih sredstava Fonda propisuje Ministarstvo.

### III. FOND ZA PODRŠKU OPŠTINAMA ZA PREDFINANSIRANJE DONATORSKIH PROJEKATA

## Član 20

Radi predfinansiranja projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava, osniva se Fond za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata (u daljem tekstu: Fond za podršku).

Sredstva Fonda za podršku obezbjeđuju se u budžetu države i izdvajaju se na poseban račun Ministarstva.

Godišnjim zakonom o budžetu države se planiraju sredstva za Fond za podršku u skladu sa visinom procijenjene vrijednosti potrebnih sredstava za predfinansiranje donatorskih projekata u godini za koju se planira budžet.

Izuzetno od stava 3 ovog člana, sredstva Fonda za podršku mogu se obezbjeđivati i uzimanjem kratkoročnih pozajmica iz budžeta države.

## **1. Pravo na povlačenje sredstava iz Fonda za podršku**

### **Član 21**

Pravo na povlačenje sredstava iz Fonda za podršku ima opština koja je zaključila ugovor o realizaciji projekta sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu.

Ako je ugovor o realizaciji projekta sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu zaključilo privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač opština, pravo na povlačenje sredstava iz Fonda za podršku pripada opštini koja je osnovala privredno društvo, ustanovu ili drugo pravno lice.

Međusobna prava i obaveze opštine i privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica čiji je osnivač opština uređuju se ugovorom.

## **2. Način povlačenja sredstava iz Fonda za podršku**

### **Član 22**

Radi povlačenja sredstava iz Fonda za podršku, opština Ministarstvu podnosi zahtjev uz koji dostavlja zaključeni ugovor sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu.

Ako je ugovor sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu zaključilo privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač opština, pored dokumenata iz stava 1 ovog člana, dostavlja se i ugovor iz člana 21 stav 3 ovog zakona.

Sadržaj zahtjeva iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

### **Član 23**

Na osnovu zahtjeva i dokumentacije iz člana 22 ovog zakona, Ministarstvo uplaćuje sredstva na podračun namijenjen za realizaciju projekta.

Ako je ugovor sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu potpisalo privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice, čiji je osnivač opština, Ministarstvo, na osnovu zahtjeva i dokumentacije uplaćuje sredstva opštini koja ta sredstva, na osnovu ugovora iz člana 21 stav 3 ovog zakona prenosi privrednom društvu, ustanovi ili drugom pravnom licu na poseban podračun namijenjen za realizaciju projekta.

Sredstva iz st. 1 i 2 ovog člana Ministarstvo uplaćuje po redosljedu podnijetih zahtjeva.

### **Član 24**

Opština vrši povraćaj sredstava u Fond za podršku, nakon refundacije od donatora ili vodećeg partnera, a najkasnije u roku od 12 mjeseci od dana povlačenja sredstava iz Fonda za podršku.

U slučaju neizvršavanja obaveza iz stava 1 ovog člana, Ministarstvo će obustaviti sredstva koja opština dobija po osnovu ustupljenih prihoda ili Fonda, ako je korisnik sredstava Fonda, do nivoa neizvršenih obaveza.

Bliži način povlačenja i povraćaja sredstava Fonda za podršku propisuje Ministarstvo.



## Član 25

Ministarstvo vodi evidenciju o podnijetim zahtjevima za korišćenje sredstava Fonda za podršku, o povučenim i vraćenim sredstvima po projektima.

Podaci iz stava 1 ovog člana objavljuju se polugodišnje na internet stranici Ministarstva. Način vođenja evidencije iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.

## IV. PLANIRANJE I IZVRŠENJE BUDŽETA

### 1. Budžet

## Član 26

Opština ima budžet koji se donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donijet.

Fiskalna godina je kalendarska godina.

Budžetom opštine iskazuju se svi primici koji pripadaju opštini i svi izdaci iz djelokruga njene nadležnosti.

Budžetom opštine iskazuju se primici po izvorima i izdaci po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji.

## Član 27

Primici i izdaci budžeta opštine moraju da budu uravnoteženi.

Opština je dužna da tekuće rashode budžeta i otplatu duga, osim otplate dugoročnih kredita, finansira iz tekućih prihoda.

Tekućim rashodima iz stava 2 ovog člana smatraju se: bruto zarade i doprinosi za obavezno socijalno osiguranje, ostala lična primanja, rashodi za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, renta, subvencije, ostali izdaci, transferi za socijalnu zaštitu i transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru.

Tekućim приходima iz stava 2 ovog člana smatraju se: opštinski porezi, takse i naknade, ustupljeni prihodi, sredstva Fonda i ostali prihodi u skladu sa posebnim propisom, osim naknada koje su namijenjene za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i obezbjeđivanje alternativnog smještaja.

## Član 28

Odluku o budžetu opštine donosi skupština opštine.

Predlog odluke o budžetu opštine za narednu fiskalnu godinu utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra tekuće godine.

Odluka o budžetu opštine sadrži opšti i posebni dio.

Opšti dio budžeta opštine sadrži:

- 1) procjenu tekućih primitaka i tekućih izdataka i transfera, primarnog budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita i budžetskog gotovinskog suficita odnosno deficita;
- 2) procjenu primitaka i izdataka iskazanih po ekonomskoj klasifikaciji;
- 3) normativni dio budžeta kojim se bliže uređuje njegovo izvršenje;

- 4) upotrebu budžetskog gotovinskog suficita i pokriće deficita;
- 5) tekuću i stalnu budžetsku rezervu.

Posebni dio budžeta opštine sadrži izdatke potrošačkih jedinica po organizacionoj, funkcionalnoj i ekonomskoj klasifikaciji.

### Član 29

Uz predlog odluke o budžetu opštine iz člana 28 ovog zakona, skupštini opštine dostavlja se na uvid:

- 1) izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o budžetu;
- 2) pregled primitaka i izdataka za prethodnu fiskalnu godinu;
- 3) izvještaj o izvršenju budžeta za devet mjeseci tekuće fiskalne godine i procjenu izvršenja budžeta za preostala tri mjeseca tekuće fiskalne godine;
- 4) pregled planiranih primitaka i izdataka za naredne tri fiskalne godine uključujući pregled višegodišnjih ugovorenih obaveza, višegodišnjih izdataka i investicionih programa;
- 5) mišljenje Ministarstva na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita, odnosno deficita.

### Član 30

Budžet opštine za narednu fiskalnu godinu donosi se najkasnije do 31. decembra tekuće godine.

Ako se budžet ne donese u roku iz stava 1 ovog člana, donosi se odluka o privremenom finansiranju i to najduže za razdoblje od prva tri mjeseca fiskalne godine.

Odlukom o privremenom finansiranju iz stava 2 ovog člana mjesečno se odobravaju sredstva do iznosa od 1/12 stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini.

Odluku o privremenom finansiranju donosi skupština opštine.

Ako skupština opštine, nakon isteka roka za koji je donijeta odluka o privremenom finansiranju, ne donese odluku o budžetu, plaćanja zakonskih obaveza opštine mogu se vršiti po nalogu predsjednika opštine, uz prethodnu saglasnost Ministarstva, do donošenja odluke o budžetu, a najduže tri mjeseca, pri čemu opština nema pravo da se, do usvajanja odluke o budžetu, zadužuje i koristi sredstva tekuće budžetske rezerve.

Organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija dužan je da, u slučajevima iz st. 2 i 5 ovog člana, na internet stranici opštine objavljuje mjesečne izvještaje o budžetskoj potrošnji i analitičke kartice.

### Član 31

Ako tokom fiskalne godine dođe do povećanja ili smanjenja planiranih primitaka ili izdataka može se pripremiti predlog za izmjenu budžeta po postupku propisanom za njegovo donošenje.

Izmjenu budžeta iz stava 1 ovog člana skupština opštine donosi najkasnije do kraja oktobra tekuće godine, osim u vanrednim okolnostima (izmjena unutrašnje organizacije, ostvarenje neplaniranih primitaka od prodaje imovine ili donacija, neplaniranih primitaka i izdataka uslovljenih izmjenom zakona i neplaniranih izdataka usljed elementarnih nepogoda).

## Član 32

Opština kojoj se iz budžeta države obezbjeđuju namjenska sredstva u obavezi je da ta sredstva drži odvojeno od sopstvenih sredstava i koristi samo za namjene za koje su odobrena.

### 2. Izvršenje budžeta

## Član 33

Potrošačke jedinice dužne su da budžetska sredstva koriste u granicama utvrđenim odlukom o budžetu opštine.

Ugovorene obaveze potrošačke jedinice moraju da budu u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa odlukom o budžetu opštine.

## Član 34

Potrošačka jedinica odobrena sredstva koristi po dinamici koju odobri predsjednik opštine.

Potrošačka jedinica može tokom godine preuzimati nove ugovorene obaveze, koje će se realizovati i u narednoj fiskalnoj godini, pod uslovom da je taj izdatak utvrđen kao višegodišnji izdatak, uz prethodno pribavljenu saglasnost organa lokalne uprave nadležnog za poslove finansija.

## Član 35

Ako se, usljed neravnomjernog priliva prihoda budžeta, ne može obezbijediti izvršenje planiranih izdataka, za pokriće tih izdataka mogu se koristiti sredstva rezerve ili kratkoročni zajam u granicama propisanim ovim zakonom.

## Član 36

U slučaju nastanka okolnosti koje nijesu bile poznate u vrijeme usvajanja odluke o budžetu, predsjednik opštine može, na osnovu obrazloženog zahtjeva potrošačke jedinice, između potrošačkih jedinica vršiti preusmjeravanje sredstava utvrđenih odlukom o budžetu opštine u visini do 10% od ukupno planiranih sredstava potrošačke jedinice.

Iznos iz stava 1 ovog člana primjenjuje se na ukupno planirane izdatke potrošačke jedinice čiji se odobreni iznos sredstava umanjuje.

Preusmjerena sredstva po pojedinim izdacima raspoređuju se rješenjem predsjednika opštine.

Potrošačke jedinice mogu, uz odobrenje predsjednika opštine, preusmjeriti odobrena sredstva po pojedinim namjenama, u visini do 10% iznosa sredstava predviđenih za namjene čiji se iznos umanjuje.

## Član 37

Za izvršenje budžeta opštine odgovoran je predsjednik opštine.

Za namjensko korišćenje budžetskih sredstava odgovoran je budžetski izvršilac.

### **3. Budžetska rezerva**

#### **3.1. Tekuća budžetska rezerva**

##### **Član 38**

Sredstva tekuće budžetske rezerve koriste se za neplanirane ili nedovoljno planirane izdatke tokom fiskalne godine

Sredstva tekuće budžetske rezerve se planiraju najviše do iznosa od 2% ukupnih primitaka opštine za fiskalnu godinu.

Sredstvima tekuće budžetske rezerve raspolaže predsjednik opštine, u skladu sa propisom skupštine opštine.

Predsjednik opštine može ovlastiti budžetskog izvršioca da do određenog iznosa raspolaže sredstvima tekuće budžetske rezerve.

#### **3.2. Stalna budžetska rezerva**

##### **Član 39**

Sredstva stalne budžetske rezerve koriste se za finansiranje rashoda na ime učešća opštine radi otklanjanja posljedica vanrednih okolnosti (poplava, suša, zemljotres, požar, ekološke katastrofe i druge elementarne nepogode, odnosno drugih vanrednih događaja koji mogu da ugroze život i zdravlje ljudi ili prouzrokuju štetu većih razmjera).

Sredstva stalne budžetske rezerve se planiraju najviše do iznosa od 2% ukupnih primitaka opštine za fiskalnu godinu.

O korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve odlučuje predsjednik opštine u skladu sa odlukom skupštine opštine.

### **4. Završni račun budžeta**

##### **Član 40**

Po isteku godine za koju je budžet donijet, skupština opštine donosi završni račun budžeta. Završni račun budžeta opštine sadrži:

- 1) početno i krajnje stanje konsolidovanog računa trezora opštine (u daljem tekstu: trezor);
- 2) pregled izvršenih odstupanja u odnosu na planirane iznose;
- 3) bilans primitaka i izdataka, iskazanih u skladu sa organizacionom, funkcionalnom i ekonomskom klasifikacijom;
- 4) izvještaj o kapitalnim izdacima i finansiranju;
- 5) izvještaj o novčanim tokovima;
- 6) objašnjenje većih odstupanja između planiranih sredstava i izvršenja;

- 7) izvještaj o primljenim donacijama i kreditima, domaćim i inostranim, i izvršenim otplatama dugova;
- 8) izvještaj o korišćenju sredstava iz tekuće i stalne budžetske rezerve;
- 9) izvještaj o garancijama datim u toku fiskalne godine;
- 10) izvještaj o stanju neizmirenih obaveza;
- 11) izvještaj o reviziji sa mišljenjem revizora o finansijskim izvještajima iz tač. 1 do 10 ovog stava.

#### **Član 41**

Predlog završnog računa budžeta opštine za prethodnu godinu utvrđuje predsjednik opštine i dostavlja ga skupštini opštine do kraja maja tekuće godine.

Završni račun iz stava 1 ovog člana sa izvještajem iz člana 40 stav 2 tačka 11 ovog zakona dostavlja se Ministarstvu i Državnoj revizorskoj instituciji u roku od 15 dana od dana usvajanja.

Uz završni račun iz stava 1 ovog člana dostavljaju se finansijski izvještaji privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica čiji je osnivač opština za godinu za koju se donosi završni račun budžeta opštine.

#### **Član 42**

Opština je dužna da na internet stranici opštine objavi odluku o budžetu, odluku o izmjenama budžeta i odluku o završnom računu budžeta, u roku od 15 dana od dana usvajanja.

### **V. ZADUŽIVANJE I GARANCIJE**

#### **Član 43**

Opština se u toku godine može zadužiti do nivoa utvrđenog godišnjim budžetom opštine izdavanjem hartija od vrijednosti ili uzimanjem zajmova.

Opštine izdaju hartije od vrijednosti u skladu sa zakonom.

#### **Član 44**

Opština može uzimati kratkoročne zajmove i emitovati kratkoročne hartije od vrijednosti, radi obezbjeđenja kratkoročnih potreba za likvidnošću.

Pod kratkoročnim zajmovima i hartijama od vrijednosti iz stava 1 ovog člana, smatra se kredit ili hartija od vrijednosti kod kojih je period otplate glavnice kraći od 12 mjeseci, sa rokom otplate najkasnije do kraja fiskalne godine.

Kratkoročni zajmovi i hartije od vrijednosti mogu da se koriste nezavisno od granice godišnjeg porasta duga, utvrđenog godišnjim budžetom opštine.

Odluku o kratkoročnom zaduživanju donosi predsjednik opštine.

#### **Član 45**

Opština se može dugoročno zaduživati radi finansiranja kapitalnih izdataka.

Dugoročnim zajmom, iz stava 1 ovog člana, smatra se kredit kod kojeg je period otplate glavnice duži od 12 mjeseci.

Dugoročni zajam ne smije da se koristi za finansiranje tekućih rashoda.

Odluku o dugoročnom zaduživanju donosi skupština opštine.

Odluka iz stava 4 ovog člana dostavlja se Vladi Crne Gore (u daljem tekstu: Vlada), radi davanja saglasnosti.

#### Član 46

Opština može da izdaje garancije, do nivoa utvrđenog godišnjim budžetom opštine.

Opštinske garancije se mogu izdati samo za finansiranje kapitalnih projekata.

Odluku o izdavanju garancije donosi skupština opštine i dostavlja Vladi, radi davanja saglasnosti.

#### Član 47

Odluka o zaduživanju i izdavanju garancija objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore – opštinski propisi".

#### Član 48

Ugovore o zaduživanju potpisuje predsjednik opštine.

Ugovore i druge akte o davanju garancija potpisuje predsjednik opštine.

Organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija vodi evidenciju o postojećem dugu opštine i uzetim kratkoročnim i dugoročnim zajmovima i izmirivanju obaveza po izdatim garancijama.

#### Član 49

Opština se može zaduživati tako da ukupna otplata glavnice i kamate na godišnjem nivou, plaćanja po osnovu ugovora o lizingu i drugih obaveza koje imaju karakter duga, ne smije preći 10% ostvarenih tekućih prihoda u godini koja prethodi godini zaduživanja, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Opština može da se zaduži iznad nivoa iz stava 1 ovog člana samo za finansiranje kapitalnih izdataka od strateškog značaja za opštinu, odnosno državu, uz prethodnu saglasnost Vlade.

#### Član 50

Privredno društvo, ustanova i drugo pravno lice čiji je osnivač opština, može se dugoročno zadužiti uz saglasnost Vlade, uz prethodnu saglasnost osnivača.

Saglasnost osnivača iz stava 1 ovog člana daje skupština opštine.

Opština dostavlja Vladi odluku iz stava 2 ovog člana i zahtjev za dugoročno zaduživanje privrednog društva, ustanove i drugog pravno lice čiji je osnivač opština.

Ograničenje iz člana 49 ovog zakona uključuje i moguće zaduženje privrednog društva, ustanove i drugog pravnog lica čiji je osnivač opština.

## Član 51.

Sadržaj zahtjeva za zaduživanje opština, odnosno privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica čiji je osnivač opština propisuje Ministarstvo.

## VI. TREZOR

### 1. Konsolidovani račun trezora i glavna knjiga trezora

#### Član 52

Novčana sredstva budžeta opštine deponuju se na konsolidovanom računu trezora.

Konsolidovani račun trezora otvara organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija.

Sa konsolidovanog računa trezora ne može se vršiti plaćanje koje nije odobreno u budžetu.

Organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija ovlašćen je da uputi zahtjev Ministarstvu za otvaranje podračuna, odnosno drugih računa kao integralnog dijela konsolidovanog računa trezora.

Način korišćenja računa iz stava 4 ovog člana propisuje organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija.

Organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija upravlja konsolidovanim računom trezora.

Organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija vodi glavnu knjigu trezora.

U glavnoj knjizi trezora vodi se posebna evidencija za svaku potrošačku jedinicu budžeta opštine.

Transakcije i događaji u glavnoj knjizi potrošačkih jedinica budžeta opštine moraju da budu u skladu sa transakcijama u glavnoj knjizi trezora i sa lokalnim konsolidovanim bankarskim računom.

### 2. Poslovi trezora

#### Član 53

Poslove trezora obavlja organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija:

- 1) finansijskim planiranjem, koje obuhvata:
  - projekcije i praćenje priliva na konsolidovani račun trezora i zahtjeve za plaćanje rashoda, koji sadrže analizu: gotovinskih tokova, plana izvršenja budžeta i servisiranja duga;
  - definisanje tromjesečnih, mjesečnih i dnevnih kvota preuzetih obaveza i plaćanja;
- 2) upravljanjem gotovinskim sredstvima, koje obuhvata:
  - upravljanje konsolidovanim računom trezora na koji se uplaćuju sva primanja i iz kojeg se vrše sva plaćanja iz budžeta, koje se odnosi na: otvaranje i kontrolu bankarskih računa i podračuna i upravljanje bankarskim odnosima;
  - upravljanje likvidnošću;
  - razradu postupaka za naplatu primanja preko bankarskog sistema;
  - upravljanje finansijskim sredstvima, uključujući i investiranje slobodnih sredstava;

- 3) kontrolom rashoda, koja obuhvata upravljanje procesima odobravanja preuzimanja obaveza, provjeru prijema dobara i usluga i odobravanje plaćanja na teret budžetskih sredstava;
- 4) upravljanjem dugom, koje obuhvata:
  - upravljanje novim pregovorima i ugovorima o zajmovima;
  - vođenje evidencije o dugovanjima;
  - upravljanje prilivima po osnovu pozajmljivanja;
- 5) vođenjem budžetskog računovodstva i izvještavanjem, koje obuhvata:
  - računovodstvene poslove za: obradu plaćanja i evidentiranje primanja, glavne knjige i odabranih pomoćnih knjiga za sva primanja i izdatke i međunarodne donacije i druge oblike pomoći;
  - finansijsko izvještavanje;
  - računovodstvenu metodologiju, uključujući: održavanje sistema klasifikacije, propisivanje pravila budžetskog računovodstva i propisivanje zahtjeva u pogledu internog i eksternog izvještavanja;
- 6) upravljanjem finansijskim informacionim sistemom.

#### **Član 54**

Bliži način rada trezora propisuje Ministarstvo.

#### **Član 55**

Opština je dužna da izvještava Ministarstvo o ukupno ostvarenim primicima i izdacima i izdacima po potrošačkim jedinicama mjesečno u roku od 15 dana od dana isteka mjeseca za koji se dostavlja izvještaj.

Opština je dužna da izvještava Ministarstvo o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju kvartalno, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka kvartala za koji se dostavlja izvještaj.

Kvartalni izvještaji o ukupno ostvarenim primicima, izvršenim izdacima, neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju objavljuju se na internet stranici opštine u roku od 15 dana, od dana isteka kvartala.

Sadržaj izvještaja iz st. 1 i 2 ovog člana propisuje Ministarstvo.

Predsjednik opštine je dužan da skupštini opštine dostavi polugodišnji izvještaj o ukupno ostvarenim primicima i ukupno izvršenim izdacima, iskazanim u skladu sa organizacionom, funkcionalnom i ekonomskom klasifikacijom, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka drugog kvartala.

### **VII. NADZOR**

#### **Član 56**

Skupština opštine, na način utvrđen statutom, obavlja nadzor nad izvršenjem budžeta i namjenskim korišćenjem sredstava koja se budžetom raspoređuju za pojedine namjene.

#### **Član 57**



Predsjednik opštine, na način utvrđen statutom, nadzire finansijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje korisnika budžeta u pogledu namjene, obima i dinamike korišćenja sredstava.

#### **Član 58**

Nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo.

#### **Član 59**

Inspeksijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši budžetski inspektor (u daljem tekstu: inspektor) u skladu sa ovim zakonom i zakonima kojima se uređuje inspeksijski nadzor, budžet i fiskalna odgovornost.

#### **Član 60**

Inspektor sačinjava izvještaj o inspeksijskom nadzoru i dostavlja ga predsjedniku opštine i ministru finansija najkasnije u roku od 15 dana od dana izvršenja kontrole.

Inspektor obavještava podnosioca zahtjeva za vršenjem kontrole o nalazima inspeksijskog nadzora, ako podnosilac to zahtijeva.

#### **Član 61**

Upravni nadzor nad izvršenjem ovog zakona vrši nadležni organ lokalne uprave.

### **VIII. KAZNENE ODREDBE**

#### **Član 62**

Novčanom kaznom u iznosu od 400 eura do 800 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini ako:

- 1) opština ne dostavi Ministarstvu izvještaje o ostvarenim primicima i izdacima i izdacima po potrošačkim jedinicama mjesečno u roku od 15 dana od dana isteka mjeseca (član 55 stav 1);
- 2) opština ne dostavi Ministarstvu izvještaje o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju kvartalno, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka kvartala (član 55 stav 2).

#### **Član 63**

Novčanom kaznom u iznosu od 500 eura do 2.000 eura kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini ako:

- 1) skupštini opštine uz predlog odluke o budžetu opštine ne dostavi mišljenje Ministarstva na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita, odnosno deficita (član 29 tačka 5);

- 2) namjenska sredstva obezbijeđena iz budžeta države, opština ne drži odvojeno od sopstvenih sredstava i ne troši samo za namjene za koje su odobrena (član 32);
- 3) se sredstva ne koriste u granicama utvrđenim odlukom o budžetu opštine (član 33 stav 1)
- 4) ugovorene obaveze potrošačke jedinice nijesu u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa odlukom o budžetu opštine (član 33 stav 2);
- 5) potrošačke jedinice u slučaju nedostatka sredstava za pojedine namjene ne vrše preusmjeravanje sredstava u skladu sa članom 36;
- 6) troši budžetska sredstva suprotno namjenama za koje su odobrena (član 37 stav 2);
- 7) odluku skupštine opštine o dugoročnom zaduživanju ne dostavi Vladi radi davanja saglasnosti (član 45 stav 5);
- 8) odluku skupštine opštine o izdavanju garancije ne dostavi Vladi radi davanja saglasnosti (član 46 stav 3).

## **IX. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE**

### **Član 64**

Podzakonski akti na osnovu ovlašćenja utvrđenih ovim zakonom donijeće se najkasnije u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.

### **Član 65**

Plan privremene akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2018. godinu opštinama koje su bile korisnice ovih sredstava u 2017. godini, isključujući Prijesticu predstavlja Plan akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2018. godinu.

Konačna raspodjela sredstava Egalizacionog fonda za 2018. godinu će se izvršiti u skladu sa procentima učešća pojedinih opština utvrđenim Planom akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2018. godinu iz stava 1 ovog člana.

### **Član 66**

Izuzetno od člana 19 stav 3 ovog zakona Plan akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2019. godinu donijeće se do 31. decembra 2018. godine u skladu sa ovim zakonom.

### **Član 67**

Sredstva za početno finansiranje novoosnovane opštine, u prvoj fiskalnoj godini od osnivanja, obezbjeđuju se u budžetu države iz sredstava tekuće budžetske rezerve u iznosu do 3% sredstava tekuće budžetske rezerve.

Odredba stava 1 ovog člana ne odnosi se na novoosnovanu opštinu koja je prije osnivanja imala status opštine u okviru Glavnog grada.

Novoosnovana opština je dužna da u roku od šest mjeseci od dana konstituisanja organa lokalne samouprave donese odluku o budžetu i druge opštinske propise kojima će se utvrditi postupak uvođenja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda.

## Član 68

Danom stupanja na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list RCG", br. 42/03 i 44/03, "Službeni list CG", br. 5/08, 74/10, 1/15, 78/15, 3/16, 30/17 i 92/17), Pravilnik o raspodjeli i korišćenju sredstava Egalizacionog fonda („Službeni list CG“, br. 50/11 i 50/12), Pravilnik o načinu dostavljanja i sadržaju podataka o prihodima, rashodima i budžetskom zaduženju jedinica lokalne samouprave („Službeni list CG“, br. 26/11 i 15/13) i Uputstvo o sadržaju zahtjeva za dugoročno zaduživanje jedinica lokalne samouprave i podacima o ispunjenosti finansijskih uslova za njihovo zaduživanje („Službeni list CG“, broj 36/17).

## Član 69

Ovaj zakon stupa na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.

## **OBRAZLOŽENJE**

### **I Ustavni osnov za donošenje zakona**

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 16 tačka 4 Ustava Crne Gore kojim je propisano da se zakonom, u skladu sa Ustavom, uređuje sistem lokalne samouprave, u koje spada i sistem finansiranja nadležnosti lokalne samouprave.

### **II Razlozi za donošenje zakona**

Jedan od značajnih segmenata sistemskih reformi je reforma lokalnih javnih finansija, a čiji je cilj uspostavljanje održivog sistema finansiranja lokalne samouprave na dugi rok.

Imajući u vidu finansijske probleme opština, Ministarstvo finansija je predložilo da se izmijene zakonska rješenja koja regulišu sistem finansiranja opština vodeći računa o stabilnosti izvora finansiranja i optimalnosti rashoda opština koji treba da budu primjereni funkcijama koje imaju lokalne samouprave.

S obzirom da je Zakon o finansiranju lokalne samouprave mijenjan više puta kao i potrebu izmjene velikog broja odredbi važećeg zakona, prije svega zbog usaglašavanja važećeg zakona sa izmjenama sistemskih i materijalnih propisa, koji se dijelom odnose i na lokalnu samoupravu, Ministarstvo finansija je pripremio novi tekst Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Ključne novine koje se predlažu Predlogom Zakona o finansiranju lokalne samouprave u odnosu na važeća zakonska rješenja su:

- 1) povećanje procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama koje pripadaju Sjevernom regionu sa 12% na 50% izuzev opštini koja ima do 3.000 stanovnika kojoj se ustupa 70% i povećanje procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama koje pripadaju Središnjem regionu za 2% u odnosu na važeća rješenja,
- 2) promjena kriterijuma za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda,
- 3) regulisanje sistema finansiranja novoosnovanih opština,
- 4) osnivanje Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata,
- 5) izmjena načina izvještavanja i
- 6) uvođenje kaznenih mjera.

Takođe, predmetnim zakonom poboljšana su važeća zakonska rješenja koja su se kroz njegovu implementaciju pokazala nedovoljno jasnim i primjenljivim i izvršeno je usklađivanje sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i posebnim materijalnim propisima.

### **III Usaglašenost sa evropskim zakonodavstvom i potvrđenim međunarodnim konvencijama**

Predlog zakona je usaglašen sa Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi (član 9 Povelje).

#### **IV Obrazloženje osnovnih pravnih instituta**

U poglavlju I. OSNOVNE ODREDBE definisan je sadržaj predmetnog zakona i shodna primjena odredbi zakona kojima su regulisana pitanja koja nijesu obuhvaćena ovim zakonom.

U poglavlju II. IZVORI SREDSTAVA definisani su izvori iz kojih opština stiče sredstva za finansiranje sopstvenih poslova. Prema predloženim rješenjima opština stiče sredstva iz četiri izvora i to: sopstvenih prihoda, zakonom ustupljenih prihoda, Egalizacionog fonda i budžeta države (član 6).

Sopstveni prihodi su prihodi koje opština uvodi svojim propisom u skladu sa ovim zakonom i posebnim zakonima i to: porez na nepokretnosti, prirez porezu na dohodak fizičkih lica, lokalne takse i naknade, prihodi od prodaje imovine, prihodi od kapitala, prihodi koje svojom djelatnošću ostvaruju opštinski organi i drugi prihodi u skladu sa zakonom (čl. 7, 8 i 9).

Ustupljeni prihodi su prihodi koje naplaćuje država a koji se dijelom ili u cjelosti ustupaju opštinama. Saglasno predloženim rješenjima prihodi koji se ustupaju opštinama su prihodi od poreza na dohodak fizičkih lica, prihodi od poreza na promet nepokretnosti, prihodi od koncesionih i drugih naknade za korišćenje prirodnih dobara koje dodjeljuje država, izuzev naknada za korišćenje morskog dobra, i prihodi od godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon (član 10).

Opštini se ustupa: dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica i to: 12% opštini koja pripada Primorskom region, 14% opštini koja pripada Središnjem regionu izuzev Glavnog grada kojem se ustupa 15% i Prijestonice kojoj se ustupa 18%; 50% opštini koja pripada Sjevernom regionu izuzev opštini koja ima do 3.000 stanovnika kojoj se ustupa 70%; 80% prihoda od poreza na promet nepokretnosti ostvarenog na njenoj teritoriji; 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada izuzev koncesione naknade za korišćenje luke od koje opštinama pripada 50% prihoda ostvarenog na njenoj teritoriji i izuzev naknade za korišćenje morskog dobra koja u cjelosti pripada Javnom preduzeću za upravljanje morskim dobrom. Opštini se ustupa 100% prihoda od godišnje naknade pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon (čl. 11-14).

U cilju finansijskog ujednačavanja manje razvijenih opština ustanovljen je institut Egalizacioni fond čija se sredstva obezbjeđuju iz prihoda od: poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 11% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu; poreza na promet nepokretnosti u visini od 10% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu; poreza na upotrebu motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica u visini od 100% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu; koncesionih naknada od igara na sreću u visini od 40% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu (član 15).

Predlogom zakona se predviđa da opština, čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti u Crnoj Gori utvrđen u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj, ima pravo na korišćenje sredstava Egalizacionog fonda za godinu za koju se vrši raspodjela sredstava Egalizacionog fonda (član 16). Ovakvo rješenje predlaže se u cilju što pravičnijeg utvrđivanja prava na korišćenje sredstava Egalizacionog fonda odnosno dodjele ovih sredstava opštinama koje su manje razvijene.

Raspodjela ukupnih sredstava Egalizacionog fonda vrši se u srazmjeri: 15% fiksno u jednakim iznosima svim opštinama koje su ostvarile pravo na korišćenje sredstava Egalizacionog fonda u skladu sa članom 16 ovog zakona; 35% na osnovu površine i broja stanovnika u srazmjeri 50:50 i preostalih 50% na osnovu prosječno obračunatih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po stanovniku pojedinačno za svaku opštinu, za godinu koja prethodi godini u kojoj se vrši raspodjela, u odnosu na prosjek obračunatih prihoda po stanovniku po navedenom osnovu za sve opštine za navedeni period. Izuzetno, za opštine kod kojih je prosjek obračunatih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po stanovniku ispod 20% prosjeka za sve opštine, ujednačavanje po ovom osnovu se vrši do 50% prosjeka obračunatih prihoda po navedenom osnovu za sve opštine za navedeni period. Za opštine koje imaju do 6.000 stanovnika vrši se korekcija odnosno uvećanje raspoređenih sredstava Egalizacionog fonda po osnovu obračunatog poreza na dohodak fizičkih lica i to za opštine koje imaju ispod 3.000 stanovnika korektivni koeficijent iznosi 1,50 a za opštine koje imaju od 3.000 do 6.000 stanovnika korektivni koeficijent je 1,10 (član 17).

Članom 18 predložena su rješenja za ostvarivanje prava na korišćenje sredstava Egalizacionog fonda od strane novoosnovanih opština i način raspodjele tih sredstava za što do sada nije postojao pravni osnov.

Članom 19 propisan je način raspodjele i korišćenja sredstava Egalizacionog fonda o čemu odlučuje Ministarstvo finansija. Bliži način raspodjele sredstava Egalizacionog fonda, kao i način korišćenja neraspoređenih sredstava Egalizacionog fonda propisaće se posebnim propisom Ministarstva finansija.

**Odredbama poglavlja III. FOND ZA PODRŠKU OPŠTINAMA ZA PREDFINANSIRANJE DONATORSKIH PROJEKATA** - predviđa se uspostavljanje fonda koji će funkcionisati po takozvanom revolving modelu i čija je svrha stvaranje mogućnosti da se opštinama u vidu pozajmice opredijele sredstva neophodna za prefinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava.

Prema predloženim rješenjima sredstva Fonda za podršku obezbjeđuju se u budžetu države a izdajaju se na poseban račun Ministarstva. Pravo na povlačenje sredstava iz ovog Fonda ima opština koja je zaključila ugovor o realizaciji projekta sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu. Ako je ugovor o realizaciji projekta sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu zaključilo privredno društvo, ustanova ili drugo pravno lice čiji je osnivač opština, pravo na povlačenje sredstava iz Fonda za podršku pripada opštini koja je osnovala privredno društvo, ustanovu ili drugo pravno lice. Međusobna prava i obaveze opštine i privrednog društva, ustanove ili drugog pravnog lica čiji je osnivač opština uređuju se ugovorom. Opština vrši povraćaj sredstava u ovaj Fond nakon refundacije od strane donatora, najkasnije u roku od 12 mjeseci od dana povlačenja sredstava iz Fonda za podršku (čl. 20-24).

Članom 25 propisano je da Ministarstvo vodi evidenciju o podnijetim zahtjevima za korišćenje sredstava Fonda za podršku, evidenciju o povučenim i vraćenim sredstvima po projektima. Evidencija se polugodišnje objavljuje na internet stranici Ministarstva finansija.

**U poglavlju IV. PLANIRANJE I IZVRŠENJE BUDŽETA** - članom 26 utvrđeno je da opština ima svoj budžet koji se donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donešen.

Članom 27 propisano je fiskalno pravilo da se tekući rashodi budžeta opštine i otplata duga, izuzev otplate dugoročnih kredita, moraju finansirati iz tekućih prihoda.

Budžet sadrži opšti i posebni dio (član 28).

Članom 29 utvrđeno je da se uz predlog odluke o budžetu skupštini opštine dostavlja na uvid: izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o budžetu, pregled primitaka i izdataka za prethodnu fiskalnu godinu, izvještaj o izvršenju budžeta za devet mjeseci tekuće fiskalne godine i procjenu izvršenja budžeta za preostala tri mjeseca tekuće fiskalne godine, pregled planiranih primitaka i izdataka za naredne tri fiskalne godine uključujući pregled višegodišnjih ugovorenih obaveza, višegodišnjih izdataka i investicionih programa i mišljenje Ministarstva na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo suficita, odnosno deficita.

Članom 30 propisano je da, ukoliko se odluka o budžetu ne donese prije početka godine na koju se odnosi, skupština opštine donosi odluku o privremenom finansiranju i to najduže za razdoblje od prva tri mjeseca fiskalne godine. Ovom odlukom se mjesečno odobravaju sredstva do iznosa od 1/12 stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini. Ukoliko skupština opštine, nakon isteka roka za koji je donesena odluka o privremenom finansiranju, ne donese odluku o budžetu, plaćanja zakonskih obaveza opštine mogu se vršiti po nalogu predsjednika, uz prethodnu saglasnost Ministarstva, do donošenja odluke o budžetu, a najduže tri mjeseca, pri čemu opština nema pravo da se, do usvajanja odluke o budžetu, zadužuje niti da koristi sredstva tekuće budžetske rezerve.

U slučajevima kada tokom fiskalne godine dođe do povećanja ili smanjenja planiranih primitaka ili izdataka može se pripremiti predlog za izmjenu budžeta po postupku propisanom za njegovo donošenje (član 31).

Opština kojoj se iz državnog budžeta obezbjeđuju namjenska sredstva mora ta sredstva držati odvojeno od sopstvenih sredstava i može ih koristiti za namjene za koje su odobrena (član 32).

U čl. 33-36 propisani su postupci i procedure izvršenja budžeta i način preusmjeravanja sredstava, dok je članom 37 propisano da je za izvršenje budžeta opštine odgovoran predsjednik opštine a za namjensko korišćenje budžetskih sredstava odgovoran je budžetski izvršilac.

Članovima 38 i 39 propisan je način raspolaganja sredstvima tekuće i stalne budžetske rezerve.

U čl. 40-41 utvrđeno je sljedeće: po isteku godine za koju je budžet donešen, skupština opštine donosi završni račun budžeta; predsjednik opštine utvrđuje predlog završnog računa budžeta i dostavlja ga skupštini opštine do kraja maja tekuće godine; završni račun budžeta sa izvještajem i mišljenjem revizora dostavlja se Ministarstvu finansija i Državnoj revizorskoj instituciji na uvid u roku od 15 dana od dana usvajanja; uz završni račun budžeta skupštini opštine dostavljaju se i godišnji finansijski izvještaji privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica čiji je osnivač opština.

Članom 42 propisano je da je opština dužna da na internet stranici opštine objavi odluku o budžetu, odluku o izmjenama budžeta i odluku o završnom računu budžeta u roku od 15 dana od dana usvajanja.

**U poglavlju V. ZADUŽIVANJE I GARANCIJE** regulišu se pitanja vezana za zaduživanje opština.

Naime, članom 43 propisano je da se opština u toku godine može zaduživati do nivoa utvrđenog godišnjim budžetom opštine. Odluku o kratkoročnom zaduživanju donosi predsjednik opštine (član 44) dok odluku o dugoročnom zaduživanju i izdavanju garancija donosi skupština opštine (čl. 45 i 46).

Članom 47 propisano je da se odluka o zaduživanju i izdavanju garancija objavljuje u „Službenom listu Crne Gore – opštinski propisi“.

Članom 48 propisano je da ugovore o zaduživanju, garancije i druge akte o davanju garancija potpisuje predsjednik opštine.

Članom 49 propisano je da se opština može zaduživati tako da ukupna otplata glavnice i kamate, plaćanja po osnovu ugovora o lizingu i drugih obaveza koje imaju karakter duga ne smije preći 10% ostvarenih tekućih prihoda u godini koja prethodi godini zaduživanja, a uz prethodnu saglasnost Vlade. Izuzetno, opština može da se zaduži iznad navedenog nivoa samo za finansiranje kapitalnih izdataka od strateškog značaja za opštinu odnosno državu, uz prethodnu saglasnost Vlade.

Privredna društva, ustanove i druga pravna lica čiji je osnivač opština mogu se dugoročno zaduživati uz saglasnost Vlade, a uz prethodnu saglasnost osnivača (član 50).

Bliže uputstvo o sadržaju zahtjeva za zaduživanje opština, privrednih društava, ustanova i drugih pravnih lica čiji je osnivač opština propisuje Ministarstvo (član 51).

**U poglavlju VI. TREZOR OPŠTINE** propisan je način vođenja konsolidovanog računa i glavne knjige trezora, utvrđeno je da poslove trezora obavlja organ lokalne uprave nadležan za poslove finansija vršenjem sledećih funkcija: finansijsko planiranje, upravljanje gotovinskim sredstvima, kontrola rashoda, upravljanje dugom, budžetsko računovodstvo i izvještavanje i upravljanje finansijskim informacionim sistemom; da Ministarstvo propisuje uputstvo o radu trezora lokalne samouprave i da se u pogledu ostalih pitanja u vezi funkcionisanja trezora lokalne samouprave, ukoliko ovim zakonom nije drukčije određeno, shodno primjenjuju odredbe Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (čl. 52-54).

Članom 55 propisano je da su opštine dužne da izvještavaju Ministarstvo, mjesečno, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka mjeseca, o ukupno ostvarenim primicima i izvršenim izdacima i izvršenim izdacima po potrošačkim jedinicama, dok su izvještaje o neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju dužne da dostavljaju kvartalno, 15 dana od dana isteka kvartala. Takođe, opština je u obavezi da objavljuje kvartalne izvještaje o ukupno ostvarenim primicima, izvršenim izdacima, neizmirenim obavezama i budžetskom zaduženju na internet stranici opštine u roku od 15 dana od dana isteka kvartala. Predsjednik opštine je dužan da skupštini opštine dostavi polugodišnji izvještaj o ukupno ostvarenim primicima i ukupno izvršenim izdacima, iskazanim u skladu sa organizacionom, funkcionalnom i ekonomskom klasifikacijom, najkasnije u roku od 15 dana od dana isteka drugog kvartala.

**U poglavlju VII. NADZOR** – utvrđeno je da: Skupština opštine, na način utvrđen statutom, obavlja nadzor nad izvršenjem budžeta i namjenskim korišćenjem sredstava koja se budžetom raspoređuju za pojedine namjene; predsjednik opštine, na način utvrđen statutom, nadzire finansijsko, materijalno i računovodstveno poslovanje korisnika budžeta u pogledu namjene, obima i dinamike korišćenja sredstava; nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši Ministarstvo (čl. 56-58).



Članom 59 propisano je da inspekcijski nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona vrši budžetski inspektor dok je članom 60 predviđeno da inspektor sačinjava izvještaj o inspekcijskom nadzoru i dostavlja ga najkasnije u roku od 15 dana od dana izvršenja kontrole predsjedniku opštine i ministru finansija.

**U poglavlju VIII. KAZNENE ODREDBE** utvrđena je visina novčanih kazni za pojedine vrste prekršaja (čl.62-63).

**Odredbama poglavlja IX. PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE** predviđeno je da se podzakonska akta za sprovođenje ovog zakona donesu najkasnije u roku od 60 dana od dana njegovog stupanja na snagu (član 64).

Članom 69 propisano je da zakon stupa na snagu danom objavljivanja u "Službenom listu Crne Gore", zbog stvaranja normativnih pretpostavki za donošenje Plana akontativne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda za 2019. godinu u roku predviđenom članom 66 ovog zakona (do kraja 2018. godine).

#### **V Razlozi za donošenje zakona po skraćenom postupku**

U cilju blagovremene primjene Zakona i neophodnosti planiranja budžeta opština za sljedeću fiskalnu godinu shodno predloženim zakonskim rješenjima, neophodno je da se ubrza proces usvajanja predmetnog zakona. Stoga i Vlada Crne Gore predlaže da Skupština Crne Gore, shodno članu 151 Poslovnika Skupštine, ovaj zakon donese po skraćenom postupku.

#### **VI Finansijska sredstva koja je potrebno obezbijediti za sprovođenje Zakona sa procjenom efekata primjene ovog zakona**

Primjenom predloženih rješenja prihodi budžeta Crne Gore će se smanjiti za cca 11,50 mil. € na godišnjem nivou zbog povećanja procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog i Središnjeg regiona a za isti iznos će se povećati prihodi opština koje pripadaju tim regionima.

Prihodi opština koje pripadaju Primorskom regionu će se smanjiti za cca 3,50 mil. € usljed izmjene 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 Crne Gore.

Za sprovođenje ovog zakona potrebno je u prvoj godini primjene zakona obezbijediti dodatna sredstva iz budžeta Crne Gore u iznosu od 2,00 mil. € koja će se izdvojiti na poseban račun Ministarstva finansija na ime Fonda za podršku opštinama za prefinansiranje donatorskih projekata. Za naredne godine sredstva za Fond za podršku će se planirati godišnjim zakonom o budžetu države u skladu sa visinom procijenjene vrijednosti potrebnih sredstava za prefinansiranje donatorskih projekata u opštinama u godini za koju se planira budžet.



Crna Gora

*Sekretarijat za zakonodavstvo*

Crna Gora  
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА  
ПОДГОРИЦА

Примљено: 28. 11. 2018			
Орг. јед.	Број	Прилог	Врз./аванс
13	16239/		2018

Број: 03-1091

Подгорица, 9. новембра 2018. године

**МИНИСТАРСТВУ ФИНАНСИЈА**  
**-господину Darku Radunoviću, министру-**

**ПОДГОРИЦА**

На достављени **PREDLOG ZAKONA O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE**, из оквира надлежности овог Секретаријата немамо примједба, будући да су примједбе и сугестије date у сарадњи представницима тог Министарства 30. октобра, 2. и 8. новембра 2018. године, уграђене у достављени текст Предлога закона.

Напомињемо, да је у веzi чл. 59, 60 и 61 Предлога закона потребно прибавити мишљење Министарства јавне управе, а у односу на казнене одредбе чл. 62 и 63 мишљење Министарства правде, као надлежних органа.



**SEKRETARKA**  
**Dusanka Janković**



**CRNA GORA**  
**MINISTARSTVO FINANSIJA**  
**DIREKTORAT ZA DRŽAVNI BUDŽET**

Broj: 03-sl

Podgorica, 27.11.2018. godine

**DIREKTORAT ZA LOKALNU SAMOUPRAVU I PRIVREDNA DRUŠTVA U**  
**VEĆINSKOM VLASNIŠTVU DRŽAVE**  
**-generalne direktorice, g-đe Snežane Mugoše-**

Poštovana,

Na osnovu Vašeg dopisa, kojim se traži mišljenje na *Predlog zakona o finansiranju lokalne samouprave*, Direktorat za državni budžet daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

Na tekst Predloga zakona i pripremljeni izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

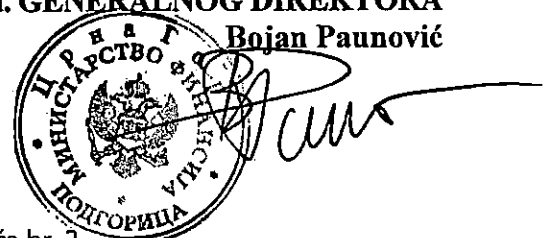
Na osnovu uvida u dostavljeni tekst propisa i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa primjenom predloženih rješenja prihodi budžeta države će se smanjiti za oko 11,50 mil. € na godišnjem nivou usljed povećanja procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog i Središnjeg regiona, dok će se za isti iznos povećati prihodi pomenutih opština. Dalje, prihodi opština koje pripadaju primorskom regionu će se smanjiti za oko 3,5 mil. € usljed izmjene 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 Crne Gore.

Za sprovođenje ovog zakona potrebno je u prvoj godini primjene zakona obezbijediti sredstva iz budžeta Crne Gore u iznosu od 2,00 mil. € za osnivanje Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata, dok će se u slučaju formiranja novoosnovane opštine sredstva za početno finansiranje obezbijediti iz sredstava tekuće budžetske rezerve u iznosu ne većem od 3% sredstava tekuće budžetske rezerve.

Imajući u vidu da su sredstva za potrebe Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata u iznosu od 2 mil. € planirana Nacrtom zakona o budžetu za 2019. godinu, i da će se predloženim zakonskim rješenjima uticati na stabilnost finansiranja lokalnih samouprava, posebno u Sjevernom i Središnjem regionu, kao i namjensko trošenje sredstava po osnovu prihoda od naknade za korišćenje morskog dobra, što će pozitivno uticati na fiskalne pokazatelje lokalne samouprave, a samim tim i javne potrošnje, Direktorat za državni budžet daje saglasnost na *Predlog zakona o finansiranju lokalne samouprave*.

S poštovanjem,

v.d. GENERALNOG DIREKTORA  
Bojan Paunović



## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo finansija

NAZIV PROPISA

Predlog Zakona o finansiranju lokalne samouprave

### 1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Nerealno planiranje budžeta lokalnih samouprava, neusklađenost potrošnje sa realnim poreskim kapacitetom privrede i stanovništva, nedovoljna efikasnost jedinica lokalne samouprave u pogledu naplate i kontrole naplate lokalnih prihoda, nedovoljna budžetska disciplina u pojedinim opštinama rezultirali su problemima značajnijih razmjera, poput nelikvidnosti, visokog nivoa neizmirenih obaveza, dugovanja prema bankama i dobavljačima, viška broja zaposlenih i dr.

Predloženi akt treba da riješi sljedeće probleme:

- Otklanjanje nejasnoća koje su se manifestovale kroz implementaciju važećih zakonskih rješenja koja regulišu sistem finansiranja lokalne samouprave;
- Neusklađenost važećih rješenja o sistemu finansiranja lokalne samouprave sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i posebnim materijalnim propisima;
- Izražen stepen nelikvidnosti budžeta lokalnih samouprava, posebno nerazvijenih jedinica lokalne samouprave;
- Nemogućnost jedinica lokalne samouprave da obezbijede sredstva za prefinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava;
- Destimulativno djelovanje kriterijuma za utvrđivanje prava korišćenja i raspodjele sredstava Egalizacionog fonda na efikasnost jedinica lokalne samouprave u dijelu naplate lokalnih prihoda;
- Nepostojanja zakonske regulative u dijelu početnog finansiranja novoosnovanih opština;
- Nenamjensko trošenje sredstava po osnovu prihoda od naknade za korišćenje morskog dobra;
- Nedostatak budžetske discipline u procesu izvršenja budžeta jedinica lokalne samouprave kao i kontrole zakonitog i namjenskog trošenja sredstava.

Usljed finansijskih problema pojedine opštine često nijesu u mogućnosti da izmire svoje obaveze prema zaposlenima, državi, bankama, dobavljačima itd.

Ukoliko se propis ne bi promijenio, došlo bi do daljeg nagomilavanja evidentnih problema koji bi u krajnjem značajno uticali na povećanje javnog duga i deficita javne potrošnje.

### 2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predloženim propisom će se:

usaglasiti važeća zakonska rješenja o sistemu finansiranja lokalne samouprave sa Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i posebnim materijalnim propisima;  
 stvoriti uslovi za stabilnije finansiranje funkcija lokalnih samouprava;  
 propisati kriterijumi za utvrđivanje prava korišćenja Egalizacionog fonda i raspodjele tih sredstava u cilju pravičnije raspodjele između jedinica lokalne samouprave;  
 uspostaviti fond koji će funkcionisati po takozvanom revolving modelu i čija je svrha stvaranje mogućnosti da se opštinama u vidu pozajmice obezbijede sredstva neophodna za prefinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava;  
 propisati način početnog finansiranja novoosnovanih opština;  
 stvoriti normativne pretpostavke za donošenje odluke o kratkoročnom zaduživanju od strane predsjednika opštine čime se skraćuje rok za zaduživanje u cilju prevazilaženja problema kratkoročne nelikvidnosti budžeta;  
 omogućiti viši stepen informisanosti Ministarstva finansija o izvršenju javne potrošnje na lokalnom nivou kroz mjesečno izvještavanje;  
 unaprijediti sistem kontrole zakonitog i namjenskog trošenja budžetskih sredstava;  
 uspostaviti veći stepen budžetske i fiskalne discipline kroz djelovanje budžetske inspekcije i uvođenje kaznenih mjera za postupanje u suprotnosti sa utvrđenim zakonskim rješenjima.

### 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Za rješavanje postojećih problema neophodno je da se istovremeno sa izmjenom regulatornog okvira koji se odnosi na finansiranje lokalne samouprave poboljša finansijska i poreska disciplina lokalnih samouprava u pogledu racionalizacije potrošnje, efikasnosti naplate lokalnih prihoda i veće fiskalne odgovornosti.

### 4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predložena rješenja će imati pozitivan uticaj na budžete opština Sjevernog i Središnjeg regiona usljed povećanja procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ovim opštinama. S obzirom da su opštine koje pripadaju Sjevernom regionu manje razvijene i imaju niži fiskalni kapacitet od prosječnog u Crnoj Gori, Ministarstvo se prilikom pripreme Predloga Zakona o finansiranju lokalne samouprave rukovodilo namjerom da se kreira takav regulatorni okvir koji će dati podršku razvoju ovih opština, doprinijeti jačanju njihovih fiskalnih pozicija i mogućnosti obezbjeđenja stabilnog finansijskog položaja.

Osim navedenog predloženo je povećanje procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama koje pripadaju Središnjem regionu za 2% u odnosu na važeća zakonska rješenja. Važećim zakonskim rješenjima 50% prihoda po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra se ustupa opštini na čijoj se teritoriji nalazi morsko dobro koje je predmet koncesije. Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo finansija, pomenute opštine nijesu sredstva ostvarena po navedenom osnovu koristile u skladu sa namjenama utvrđenim Zakonom o morskome dobru. Imajući u vidu navedeno, predloženim zakonskim rješenjem opštinama Primorskog regiona se ukidaju prihodi od ovih naknada kojim će raspolagati Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrima Crne Gore. Ukidanje ove naknade neće imati uticaja na finansijski položaj ovih opština obzirom da se radi o namjenskom prihodu koji će Javno preduzeće koristiti u skladu sa zakonom.

Osim navedenog uspostavljanjem Fonda za podršku opštinama za prefinansiranje donatorskih projekata kao novog instituta omogućice se opštinama da kroz pozajmice obezbijede sredstva za

predfinansiranje projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava čime će se stvoriti uslovi za povlačenje sredstava EU i drugih donatorskih sredstava, u cilju stvaranja uslova za veće investicione aktivnosti i razvoj opština.

#### 5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćenja prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

U prvoj godini primjene zakona neophodno je iz državnog budžeta obezbijediti sredstva u iznosu od 2,00 mil. € koja će se izdvojiti na poseban račun Ministarstva finansija na ime Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata.

Prihodi budžeta Države će se smanjiti za cca 11,50 mil. € na godišnjem nivou po osnovu ustupanja većeg procenta prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog i Središnjeg regiona, dok će se za isti iznos na godišnjem nivou povećati prihodi budžeta ovih opština.

Prihodi budžeta opština koje pripadaju Primorskom regionu će se smanjiti za cca 3,50 mil. € usljed ukidanja prihoda po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra koji će po predloženim zakonskim rješenjima u cjelosti biti prihod Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore.

#### 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška i ako da, kako.
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).  
Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Za pripremu teksta Predloga Zakona nije korišćena eksterna ekspertska podrška.

Ministarstvo finansija je u skladu sa Uredbom o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija sprovelo javnu raspravu o Nacrtu Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Javna rasprava je sprovedena u periodu od 04. septembra do 04. oktobra 2018. godine i to organizovanjem okruglog stola 21. septembra 2018. godine u Podgorici i dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom i elektronskom obliku.

U skladu sa Uredbom, Ministarstvo je priprenilo Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi i isti objavilo na internet stranici Ministarstva 18.10.2018. godine.

Prihvaćen je veći broj sugestija koje su se odnosile na unapređenje teksta zakona i preciznije definisanje pojedinih normi, kao i predlozi za povećanje transparentnosti odluka o budžetu opštine i izvještaja o izvršenju budžeta. Osim toga, prihvaćeni su predlozi za povećanje novčanih kazni za prekršaje odgovornih lica u opštini u slučajevima koji su propisani ovim zakonom.

Nijesu prihvaćeni predlozi za povećanje procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Središnjeg i Primorskog regiona. Analizom uporedne prakse Ministarstvo je došlo do zaključka da dostavljeni zahtjev 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. Shodno navedenom, obim nadležnosti lokalne samouprave u Crnoj Gori je značajno manji u odnosu na zemlje u regionu i stoga se za finansiranje poslova iz njihove nadležnosti ne mogu izdvajati sredstva u procentu koji se primjenjuje u regionu. U prilog tome, uporedni podaci pokazuju da je učešće prihoda lokalne samouprave u BDP-u u Crnoj Gori veće nego njihovo učešće u BDP-u u pojedinim zemljama u kojima je izvršena decentralizacija određenih funkcija.

Imajući u vidu navedeno, procjena Ministarstva finansija je da je optimalno rješenje povećanje procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica sa 12% na 50% opštinama Sjevernog regiona, obzirom na njihovu slabu razvijenost, migratorna kretanja, slabiji fiskalni kapacitet privrede i stanovništva u odnosu na druga dva regiona u Crnoj Gori i slabe mogućnosti da sadašnjim nivoom prihoda finansiraju izmirenje zakonskih obaveza. Takođe, predloženim zakonskim rješenjima se povećava procenat ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama koje pripadaju Središnjem regionu za 2% u odnosu na važeća zakonska rješenja.

Nije prihvaćen predlog da se opštinama Primorskog regiona i dalje ustupa 50% naknade za korišćenje morskog dobra. Shodno važećim zakonskim rješenjima 50% prihoda po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra se ustupa opštini na čijoj se teritoriji nalazi morsko dobro koje je predmet koncesije. Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo finansija, pomenute opštine nijesu sredstva ostvarena po navedenom osnovu koristile u skladu sa namjenama utvrđenim Zakonom o morskome dobru. Imajući u vidu navedeno, predloženim zakonskim rješenjem opštinama Primorskog regiona se ukidaju prihodi od ovih naknada kojim će raspolagati Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, a što je u skladu sa Zakonom o morskome dobru. Cilj predloženog zakonskog rješenja je obezbjeđenje namjenskog trošenja sredstava u skladu sa zakonom kojim je uvedena ova naknada.

Takođe, nije prihvaćen predlog da se utvrdi veći procenat pripadnosti sredstava Egalizacionog fonda od poreza na dohodak fizičkih lica sa 11% na 20%. Egalizacioni fond ima stalni trend rasta u okviru zakonskih rješenja koja su donesena još 2010. godine kojim su propisani prihodi iz kojih se obezbjeđuju sredstva Fonda. Naime, rast sredstava Fonda uslovljen je stopom rasta budžetskih prihoda iz kojih se obezbjeđuju sredstva Fonda. U prilog tome govori činjenica da je 2011. godine Egalizacioni fond iznosio 23,44 mil. € dok je 2017. godine iznosio 34,15 mil. €.

#### 7: Monitoring i evaluacija

• Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?

• Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?

• Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?

• Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Ne postoje prepreke za implementaciju propisa.

Ministarstvo će u roku od 60 dana od dana stupanja zakona na snagu donijeti podzakonska akta za sprovođenje istog.

Glavni indikatori za ispunjenje ciljeva su stabilnije finansiranje opština Sjevernog regiona, namjensko trošenje budžetskih sredstava opština, veće investicione aktivnosti i povećan broj projekata opština koji se finansiraju iz donatorskih sredstava, transparentnost finansijskih izvještaja opština, veći stepen budžetske discipline.

Ministarstvo finansija će kontinuirano vršiti nadzor nad sprovođenjem ovog zakona i propisa donijetih na osnovu ovog zakona.

28.11.2018. godine, Podgorica





Vlada Crne Gore  
Kabinet predsjednika  
Kancelarija za evropske integracije

Br: 01-004-1190/2

Podgorica, 13. novembar 2018. godine

MINISTARSTVO FINANSIJA  
n/r ministru Darku Radunoviću

Poštovani gospodine Radunoviću,

Dopisom broj 13-16239/1 od 23. oktobra 2018. godine tražili ste mišljenje o usklađenosti **Predloga zakona o finansiranju lokalne samouprave** sa pravnom tekovinom Evropske unije.

Nakon upoznavanja sa sadržinom predloga propisa, a u skladu sa nadležnostima definisanim članom 40 stav 1 alineja 2 Poslovnika Vlade Crne Gore („Sl. list CG“, br. 3/12, 31/15, 48/17 i 62/18) Kancelarija za evropske integracije je saglasna sa navodima u obrascu usklađenosti predloga propisa s pravnom tekovinom Evropske unije.

S poštovanjem,

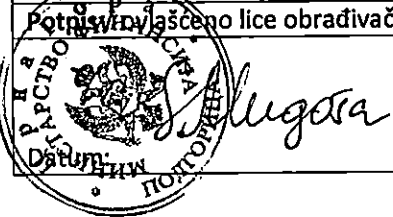



- Sačinio: Luka Stanković, šef Grupe *LS.*
- Odobrila: Nevenka Vulićević, načelnik Odsjeka *N.V.*



**IZJAVA O USKLAĐENOSTI NACRTA/PREDLOGA PROPISA CRNE GORE S PRAVNOM  
TEKOVINOM EVROPSKE UNIJE**

Identifikacioni broj izjave		<b>MF-IU/PZ/18/13</b>
<b>1. Naziv nacrt/predloga propisa</b>		
- na crnogorskom jeziku	Predlog zakona o finansiranju lokalne samouprave	
- na engleskom jeziku	Proposal for the Law on Financing of Local Self Government	
<b>2. Podaci o obrađivaču propisa</b>		
a) Organ državne uprave koji priprema propis		
Organ državne uprave	Ministarstvo finansija	
- Sektor/odsjek	Direktorat za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države	
- odgovorno lice (ime, prezime, telefon, e-mail)	Mr Snežana Mugoša, 063/202926 sneza.mugosa@mif.gov.me	
- kontakt osoba (ime, prezime, telefon, e-mail)	Gordana Radović, 020/225 013;063/202 519 gordana.radovic@mif.gov.me	
b) Pravno lice s javnim ovlaštenjem za pripremu i sprovođenje propisa		
- Naziv pravnog lica	/	
- odgovorno lice (ime, prezime, telefon, e-mail)	/	
- kontakt osoba (ime, prezime, telefon, e-mail)	/	
<b>3. Organi državne uprave koji primjenjuju/sprovode propis</b>		
- Organ državne uprave	Ministarstvo finansija/jedinice lokalne samouprave	
<b>4. Usklađenost nacrt/predloga propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropske unije i njenih država članica, s jedne strane i Crne Gore, s druge strane (SSP)</b>		
a) Odredbe SSPa s kojima se usklađuje propis		
Sporazum ne sadrži odredbu koja se odnosi na normativni sadržaj predloga propisa.		
b) Stepen ispunjenosti obaveza koje proizilaze iz navedenih odredbi SSPa		
<input type="checkbox"/>	ispunjava u potpunosti	
<input type="checkbox"/>	djelimično ispunjava	
<input type="checkbox"/>	ne ispunjava	
c) Razlozi za djelimično ispunjenje, odnosno neispunjenje obaveza koje proizilaze iz navedenih odredbi SSPa		
/		
<b>5. Veza nacrt/predloga propisa s Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji (PPCG)</b>		
- PPCG za period	2018-2020	
- Poglavlje, potpoglavlje	/	
- Rok za donošenje propisa	/	
- Napomena	Donošenje Zakona o finansiranju lokalne samouprave nije predviđeno Programom pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji.	
<b>6. Usklađenost nacrt/predloga propisa s pravnom tekovinom Evropske unije</b>		
a) Usklađenost s primarnim izvorima prava Evropske unije		
Ne postoji odredba primarnih izvora prava EU s kojom bi se predlog propisa mogao uporediti radi dobijanja stepena njegove usklađenosti.		
b) Usklađenost sa sekundarnim izvorima prava Evropske unije		
Ne postoji odredba sekundarnih izvora prava EU s kojom bi se predlog propisa mogao uporediti radi dobijanja stepena njegove usklađenosti.		
c) Usklađenost s ostalim izvorima prava Evropske unije		
Ne postoji izvor prava EU ove vrste s kojim bi se predlog propisa mogao uporediti radi dobijanja stepena		

njegove usklađenosti.	
<b>6.1. Razlozi za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost nacrt/predloga propisa Crne Gore s pravnom tekovinom Evropske unije i rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti</b>	
/	
<b>7. Ukoliko ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije s kojima je potrebno obezbijediti usklađenost konstatovati tu činjenicu</b>	
Ne postoje odgovarajući propisi EU s kojima je potrebno obezbijediti usklađenost.	
<b>8. Navesti pravne akte Savjeta Evrope i ostale izvore međunarodnog prava korišćene pri izradi nacrt/predloga propisa</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evropska povelja o lokalnoj samoupravi</li> <li>• Preporuka Komiteta ministara Savjeta Evrope o finansijskim resursima lokalnih regionalnih vlasti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The European Charter of Local-Self Government</li> <li>• Recommendation Rec(2004)1 of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels</li> </ul>
<b>9. Navesti da li su navedeni izvori prava Evropske unije, Savjeta Evrope i ostali izvori međunarodnog prava prevedeni na crnogorski jezik (prevode dostaviti u prilogu)</b>	
Evropska povelja o lokalnoj samoupravi je prevedena na engleski jezik.	
<b>10. Navesti da li je nacrt/predlog propisa iz tačke 1 Izjave o usklađenosti preveden na engleski jezik (prevod dostaviti u prilogu)</b>	
Predlog zakona o finansiranju lokalne samouprave nije preveden na engleski jezik.	
<b>11. Učešće konsultanata u izradi nacrt/predloga propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti</b>	
U izradi Predloga zakona o finansiranju lokalne samouprave nije bilo učešća konsultanata.	
Potpis / ovlašteno lice obrađivača propisa	Potpis / glavni pregovarač
 Datum: _____	 Datum: _____

Prilog obrasca:

1. Prevodi propisa Evropske unije
2. Prevod nacrt/predloga propisa na engleskom jeziku (ukoliko postoji)

## TABELA USKLAĐENOSTI

<b>1. Identifikacioni broj (IB) nacrt/predloga propisa</b>		<b>1.1. Identifikacioni broj izjave o usklađenosti i datum utvrđivanja nacrt/predloga propisa na Vladi</b>		
MF-TU/PZ/18/13		MF-IU/PZ/18/13		
<b>2. Naziv izvora prava Evropske unije i CELEX oznaka</b>				
/				
<b>3. Naziv nacrt/predloga propisa Crne Gore</b>				
Na crnogorskom jeziku		Na engleskom jeziku		
Predlog zakona o finansiranju lokalne samouprave		Proposal for the Law on Financing of Local Self Government		
<b>4. Usklađenost nacrt/predloga propisa s izvorima prava Evropske unije</b>				
a)	b)	c)	d)	e)
Odredba i tekst odredbe izvora prava Evropske unije (član, stav, tačka)	Odredba i tekst odredbe nacrt/predloga propisa Crne Gore (član, stav, tačka)	Usklađenost odredbe nacrt/predloga propisa Crne Gore s odredbom izvora prava Evropske unije	Razlog za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost	Rok za postizanje potpune usklađenosti



Crna Gora  
МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА  
Подгорица  
14. 11. 2018

Примљено:			
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
43	16239	/2018	

CRNA GORA

МИНИСТАРСТВО ЈАВНЕ УПРАВЕ

Број: 01-011/18-4891/4  
Подгорица, 14.11.2018. године

МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА  
Господин Дарко Радуновић, министар

Поштовани министре Радуновић,

Vašim aktom broj 13-16239/2 od 09.11.2018. године, Министарству јавне управе доставили сте на мишljenje *Predlog zakona o finansiranju lokalne samouprave*. Након упознавања са садржином документа, указујемо слjedeће:

Одредбама члана 59, Предлога Закона о финансирању локалне самоуправе, одређено је да "Послове инспекцијског надзора над примјеном овог закона врши буџетски инспектор (у даљем тексту: инспектор) у складу са овим законом и законима којима се уређује инспекцијски надзор и фискална одговорност." Одредбама члана 60, истог закона, одређено је да „Инспектор саčinjava извјештај о инспекцијском надзору и доставља га предсједнику општине и министру финансија најкасније у року од 30 дана од дана извршења контроле. Инспектор обавјештава подносиоца захтјева за вршењем контроле о налазима инспекцијског надзора, ако подносилац то захтјева“.

Одредбама члана 16 Закона о државној управи ("Sl. list RCG", br. 38/03 i "Sl. list CG", br. 22/08, 42/11 i 54/16), propisana su tri vida upravnog nadzora: nadzor nad zakonitošću upravnih akata; nadzor nad zakonitošću i cjelishodnošću rada organa uprave, lokalne samouprave i drugih pravnih lica u vršenju prenijetih, odnosno povjerenih poslova i инспекцијски надзор. Одредбама члана 13. став 1. тачка 1, Закона о инспекцијском надзору, ("Sl. list RCG", br. 39/2003 i "Sl. list CG", br. 76/2009, 57/2011, 18/2014, 11/2015 i 52/2016) одређено је да "У вршењу инспекцијског надзора инспектор је нарочито обавезан да размотри иницијативу за pokretanje поступка инспекцијског надзора и о томе обавјести подносиоца иницијативе".

Имајући у виду цитране одредбе Закона о државној управи и Закона о инспекцијском надзору Министарство јавне управе указује на потребу преиспитивања одредби члана 59, Предлога Закона о финансирању локалне самоуправе, на начин да је потребно utvrditi да: "Инспекцијски надзор над спровођењем овог закона и прописа donijetih на основу овог

zakona vrši budžetski inspektor ( u daljem tekstu: inspektor) u skladu sa ovim zakonom i zakonima kojima se uređuje inspekcijski nadzor, budžet i fiskalna odgovornost“. Takođe je potrebno preispitati odredbu člana 60, Predloga Zakona o finansiranju lokalne samouprave, na način da je potrebno utvrditi da: „Inspektor sačinjava izvještaj o inspekcijskom nadzoru i dostavlja ga predsjedniku opštine i ministru finansija najkasnije u roku od 30 dana od dana izvršenja kontrole“. Naime, inspektor je obavezan da podnosioca zahtjeva za vršenjem kontrole, obavijesti o ishodu iste.

S poštovanjem,



MINISTARKA  
Suzana Pribilović

*[Handwritten signature]*



CRNA GORA

MINISTARSTVO JAVNE UPRAVE

Broj: OA-OM/18-4891/2  
Podgorica, 31.10.2018.godine

Crna Gora МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА ПОДГОРИЦА			
Примљено:		31.10.2018	
Орг. јед.	Број	Прилог	Вриједност
13	17159/1		

MINISTARSTVO FINANSIJA  
Gospodin Darko Radunović, ministar

Poštovani ministre Radunović,

Vašim aktom broj 13-16239/1 od 22.10.2018. godine, Ministarstvu javne uprave dostavili ste na mišljenje *Predlog zakona o finansiranju lokalne samouprave*. Nakon upoznavanja sa sadržinom dokumenta, ukazujemo sljedeće:

Predlogom Zakona o finansiranju lokalne samouprave, odredbom člana 1, propisano je da se ovim zakonom uređuju izvori sredstava, način finansijskog izravnjavanja, kao i način finansiranja sopstvenih poslova opštine, Glavnog grada i Prijestonice.

Predloženo rješenje treba dopuniti u skladu sa članom 2 stav 1 Zakona o lokalnoj samoupravi („Službeni list Crne Gore, broj 2/18), kojim je propisano da se lokalna samouprava ostvaruje u opštini, opštini u okviru Glavnog grada, Glavnom gradu i Prijestonici.

Odredbom člana 2 stav 3 Predloga zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da sredstva iz stava 1 ovog člana moraju biti primjerena izdacima potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih Ustavom i zakonom.

U odnosu na navedeno ukazujemo na potrebu preispitivanja ove odredbe, s obzirom da Ustavom Crne Gore nijesu propisane nadležnosti opština.

Takođe, predlažemo da se u tekstu zakona riječi „Lokalni organ” terminološki usklade sa odredbom člana 69 Zakona o lokalnoj samoupravi, kojim je propisano da se za vršenje poslova lokalne uprave obrazuju organi lokalne uprave

S poštovanjem,



MINISTARKA  
Suzana Pribilović

Примљено: 19. 11. 2018			
Орг. јед.	Број	Прилог	Врзјелност
13	16239/2018		



**CRNA GORA**  
**MINISTARSTVO PRAVDE**

Број: 01-019-13448/18  
Подгорица, 16. новембра 2018. године

**МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА**  
**Darko Radunović, ministar**

**PODGORICA**

**PREDMET: Мишljenje на Предлог о финансирању локалне самоуправе**

Министарство правде размотрило је текст Предлога закона о финансирању локалне самоуправе достављен актом број: 13-16239/2 од 15. новембра 2018. године. С тим у вези, обавјештавамо вас да у оквиру надлежности овог Министарства, немемо примједби на текст Предлога закона, будући да су у непосредној комуникацији са представницима предлагача, сугестије Министарства правде уградене у текст Предлога.

**С поштовањем,**





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

### **IZJAŠNJE**

➤ ***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 sistemski 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.

---

Zajednica opština Crne Gore; Avda Međedovića 138, 81000 Podgorica, Crna Gora  
Tel/fax: +382 20 675 244; +382 20 674 641; www.uom.me; e-mail: uom@t-com.me



➤ **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.

Obezbjeđivanje 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 Izveštaju 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 Izveštaju o javnoj raspravi za neprimatanje predloga Zajednice opština su **neodrživi**, imajući u vidu da opštine u CG na različitte 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 decentralizovane funkcije iz namjenskih transfere koje im transferise 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 transferise 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 transfere (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 postovima i zakonskim obavezama** - neophodno je utvrditi veći procenat pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica svim opštinama. Čijeneći 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 takta 1 tako da ista glasi:

**"1) 20% opština koje pripadaju Središnjem i Primorskom regionu."**

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

**"Izuzetno od člana 10 takta 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. godinu 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 stiže 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 ovlašten 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 strana 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



**CRNA GORA  
VLADA CRNE GORE  
SAVJET ZA REFORMU JAVNE UPRAVE**

Broj: 03 – 5572/2  
Podgorica, 30. novembar 2018. godine

**MINISTARSTVO FINANSIJA**

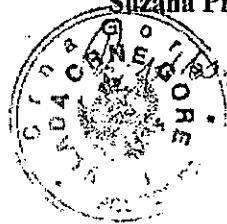
Podgorica

Savjet za reformu javne uprave, na sjednici od 30. novembra 2018.g. razmotrio je **Nacrt zakona o finansiranju lokalne samouprave** i s tim u vezi donio sledeći

**ZAKLJUČAK**

Zadužuje se Ministarstvo finansija da, prije dostavljanja Predloga zakona Vladi na utvrđivanje, dodatno razmotri odredbe člana 55 u pravcu definisanja obaveze polugodišnjeg izvještavanja skupštine opštine o ukupno ostvarenim primicima i ukupno izvršenim izdacima budžeta opštine, kao i podnošenja godišnjeg izvještaja o radu unutrašnje revizije skupštini opštine, kako bi se povećao stepen transparentnosti i odgovornosti u upravljanju lokalnim javnim finansijama.

**PREDSJEDAVAJUĆA**  
Suzana Pribilović



## **Ministarstvo finansija**

### **IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI**

#### **Nacrt Zakona o finansiranju lokalne samouprave**

**Vrijeme trajanja javne rasprave: od 04. septembra do 04. oktobra 2018. godine**

#### **Način sprovođenja javne rasprave:**

Javna rasprava sprovedena je u periodu od 04. septembra do 04. oktobra 2018. godine, i to: organizovanjem okruglog stola 21. septembra 2018. godine u hotelu Centre Ville u Podgorici i dostavljanjem primjedbi, predloga i sugestija u pisanom i elektronskom obliku.

#### **Ovlašćeni predstavnici ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:**

mr Snežana Mugoša, generalna direktorica Direktorata za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države;  
Gordana Radović, samostalna savjetnica I u Direktoratu za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države.

#### **Podaci o broju i strukturi učesnika u javnoj raspravi:**

Tokom javne rasprave, u pisanoj i elektronskoj formi, na adresu Ministarstva dostavljene su primjedbe i sugestije od: NVO „Župa u srcu“ iz Nikšića, Zajednice opština Crne Gore, opština: Budva, Šavnik, Pljevlja, Tuzi i Golubovci, revizorske kuće „Reviko“, Instituta Alternativa, Montenegro Biznis Alijanse, Poreske uprave Crne Gore i Crvenog krsta Crne Gore.

Na okruglom stolu u okviru Programa javne rasprave učestvovalo je 62 učesnika. Pored predstavnika Ministarstva finansija, prisustvovali su predstavnici: Ministarstva javne uprave, Poreske uprave, Zajednice opština Crne Gore, Glavnog grada Podgorice, Prijestonice Cetinje, opština: Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Gusinje, Kolašin, Kotor, Herceg Novi, Mojkovac, Nikšić, Petnjica, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Tivat, Tuzi, Šavnik, Ulcinj, Žabljak, Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, revizorske kuće „Reviko“, UNDP-a. Na okruglom stolu su razmatrana pitanja koja su kroz detaljne sugestije date od strane pojedinih subjekata u pisanoj formi ili elektronskim putem i uključene su u ovaj Izvještaj.

**Rezime dostavljenih primjedbi, predloga i sugestija, sa navedenim razlozima njihovog prihvatanja, odnosno neprihvatanja:**

### **I Sugestije NVO „Župa u srcu“-Nikšić:**

1. Sugestijama koje je dostavila NVO „Župa u srcu“ predlaže se da se zakonom propiše način finansiranja mjesnih zajednica kao djelova lokalnih samouprava.

**Odgovor obrađivača propisa:** Nijesu prihvaćene sugestije koje se odnose na finansiranje mjesnih zajednica. Odredbama člana 153 Zakona o lokalnoj samoupravi (" Službeni list Crne Gore" br. 2/18) propisano je da građani odlukom skupštine osnivaju mjesnu zajednicu i istom uređuju uslove osnivanja, poslove, organe, organizacije i rad organa, način odlučivanja, finansiranje i druga pitanja od značaja za rad mjesne zajednice. Shodno navedenom, finansiranje mjesnih zajednica ne može biti predmet Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

### **II Sugestije Zajednice opština Crne Gore:**

2. Predlaže se 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).“

**Odgovor obrađivača propisa:** Odredbama Zakona o Glavnom gradu („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/05, Službeni list Crne Gore“, br. 88/09, 72/10, 2/16, 31/17), između ostalog, propisan je način finansiranja opština u okviru Glavnog grada. Iz tog razloga, isto se ne propisuje Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

3. Članom 2 Nacrta Zakona utvrđuje se početno finansiranje novoosnovane opštine u prvoj godini od osnivanja. Prateći sistematiku propisa i sadržaj odredbi pojedinih poglavlja Nacrta Zakona, neophodno je ovaj član ili utvrditi kao posljednji član poglavlja „Osnovne odredbe“ ili u poglavlju II „Izvori sredstava“ dodati tačku 4 „Finansiranje novoosnovane opštine“.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se prihvata. *Obrađivač propisa će u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo sistematizovati norme zakona.*

4. Članom 6 stav 1 Nacrta Zakona utvrđuju se sopstveni prihodi opština u skladu sa ovim, odnosno posebnim zakonima. Zakonom o komunalnim djelatnostima propisana je komunalna naknada kao sopstveni prihod opštine namijenjen za finansiranje zajedničke komunalne potrošnje, što je jedna do osnovnih nadležnosti opština. Takođe, Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata kao sopstveni prihod opštine propisuje i godišnju naknadu za korišćenje prostora za bespravne



objekte koja je namijenjena za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i obezbjeđivanje alternativnog smještaja. Kako se radi o veoma značajnim sopstvenim prihodima opština koji su već utvrđeni posebnim materijalnim propisima, neophodno je u članu 6 stav 1 utvrditi komunalnu naknadu i godišnju naknadu za korišćenje prostora za bespravne objekte kao sopstvene prihode opština.

U istom članu, kao sopstveni prihodi opština utvrđeni su i *naknada za uređenje* i *gradska renta*. Imajući u vidu da, shodno Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, opštine će biti u mogućnosti da ostvaruju prihode po ovom osnovu tek nakon donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore za čije je donošenje predviđen rok od 36 mjeseci od dana stupanja na snagu ovog zakona (Zakon stupio na snagu 14.10.2017. godine), zbog čega predlažemo da se u prelaznim odredbama Zakona doda novi član koji glasi:

„Sopstvene prihode utvrđene članom 6 stav 1 tač. 6 i 7 ovog zakona opština će urediti svojim propisom u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu Plana generalne regulacije Crne Gore, u skladu sa zakonom kojim se uređuje sistem planiranja prostora.“

***Odgovor obrađivača propisa:*** U članu 6 stav 1 u tačkama 1-15 navedeni su prihodi iz kojih se opštine dominantno finansiraju dok je u tački 16 navedeno: „*drugi prihodi utvrđeni posebnim zakonom*“. Ovom normom obuhvaćeni su svi prihodi koji nijesu taksativno navedeni u prethodnim tačkama. *Obrađivač propisa će, u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo razmotriti dostavljeni predlog.*

5. Članom 6 stav 2 Nacrta Zakona propisano je da se opštine obavezuju da, prilikom donošenja odluka o uvođenju sopstvenih prihoda u skladu sa ovim i posebnim zakonima, pribave prethodnu saglasnost Vlade Crne Gore. Nacrtom Zakona je u potpunosti povrijeđeno pravo na autonomiju lokalne samouprave proklamovano Ustavom Crne Gore, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o lokalnoj samoupravi. U obrazloženju je, između ostalog, navedeno da se predloženom odredbom (član 6 stav 2) Nacrta Zakona 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. Takođe je navedeno da odredba člana 6 stav 2 izlazi iz okvira ustavno-pravnog sistema Crne Gore i krši međunarodne pravne akte koji imaju obavezujući karakter i primat u odnosu na unutrašnje zakonodavstvo. Zbog svega navedenog, predlaže se da se odredba člana 6 stav 2 Nacrta Zakona briše.

***Odgovor obrađivača propisa:*** *Predlog se prihvata.*

6. Radi preciznijeg definisanja norme, neophodno je član 7 stav 1 preformulisati tako da glasi: „Opština može pravnim i fizičkim licima koja obavljaju djelatnost na njenoj teritoriji propisati obavezu plaćanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica po stopi od 13%.“

Stav 4 člana 7 treba brisati.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

7. Članom 8 Nacrta Zakona uređuje se, između ostalog, i pitanje izvještavanja prireza porezu na dohodak fizičkih lica. Kako bi bio postignut puni efekat ovih zakonskih izmjena, neophodno je u članu 8 utvrditi obavezu državnom poreskom organu da podatke iz IOPPD obrasca stavi na raspolaganje lokalnom poreskom organu.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se ne prihvata.** Izmjena IOPPD obrasca na način da se unesu i podaci koji se odnose na prirez porezu na dohodak fizičkih lica znači uvođenje novog obrasca u informacijski sistem Poreske uprave koji bi važio od određenog datuma, uz zadržavanje starog obrasca za obračunske periode prije izmjene i za izmijenjene obrasce. Navedeno bi dovelo do narušavanja funkcionalnosti postojećeg programskog rješenja i sistema uopšte, kada je ova vrsta dokumenta u pitanju.

U cilju prevazilaženja ovog problema dat je predlog da Poreska uprava izvještava opštine o utvrđenim porezima na dohodak fizičkih lica (IOPPD) po dinamici i načinu koji će se definisati Memorandumom o saradnji koji bi se potpisao između Poreske uprave i opština, a sve do momenta tehničke mogućnosti uspostavljanja drugačijeg rješenja, koje na bilo koji način ne bi remetilo organizaciju rada i sprovođenje projekata koji se trenutno realizuju u Poreskoj upravi.

8. Članom 10 Nacrta Zakona utvrđuje se raspodjela prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica. Zajednica opština ukazuje na potrebu utvrđivanja većeg procenta pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i drugim opštinama, naročito ako se ima u vidu da je jedan od razloga za donošenje ovog propisa, kako je to navedeno u Obrazloženju Nacrta Zakona, reforma lokalnih javnih finansija čiji je cilj uspostavljanje održivog sistema finansiranja lokalne samouprave na dugi rok. O potrebi utvrđivanja većeg procenta pripadnosti poreza na dohodak fizičkih lica svim opštinama govore 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. Međutim, kako bi utvrđivanje iznosa od 50% za sve opštine bio preveliki

teret za Budžet Crne Gore u prvoj godini primjene zakona, a radi održivosti ukupnih javnih finansija Crne Gore, predlaže se da ovaj procenat od 50% za opštine Središnjeg i Primorskog regiona treba postepeno uvoditi u narednom periodu.

Ukoliko Ministarstvo finansija smatra da ne postoji prostor za utvrđivanja procenta pripadnosti po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica u visini od 50% za sve opštine, predlaže se razmatranje mogućnosti utvrđivanja određenog procenta pripadnosti prihoda po osnovu PDV-a opštinama.

Zajednica opština takođe ukazuje na značaj preciznog definisanja norme kojom se utvrđuje pripadnost prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, budući da predložena norma u Nacrtu Zakona nije precizno definisana.

Imajući u vidu naprijed navedene razloge, predlaže se izmjena člana 10, tako da glasi:

„Opštini se ustupa 50% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenog na njenoj teritoriji, u skladu sa mjestom prebivališta zaposlenog, izuzev opštini koja ima do 3.000 stanovnika kojoj se ustupa 70%“,

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

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

- u 2019. godinu 20%
- u 2020. godinu 27%
- u 2021. godinu 34%
- u 2022. godini 42%.“

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog Zajednice opština se prihvata u pogledu preciznijeg definisanja mjesta plaćanja poreske obaveze, dok se ne prihvata predlog koji se odnosi na izmjenu procenta ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica.

Analizom uporedne prakse Ministarstvo 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. Shodno navedenom, obim nadležnosti lokalne samouprave u Crnoj Gori je značajno manji u odnosu na zemlje u regionu i stoga se za finansiranje poslova iz njihove nadležnosti ne mogu izdvajati sredstva u procentu koji se primjenjuje u regionu. U prilog tome, uporedni podaci pokazuju da je učešće prihoda lokalne samouprave u BDP-u u Crnoj Gori veće nego njihovo učešće u BDP-u u pojedinim zemljama u kojima je izvršena decentralizacija određenih funkcija.

Imajući u vidu navedeno, procjena Ministarstva finansija je da je u ovom trenutku optimalno rješenje povećanje procenta ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog regiona, obzirom na njihovu slabu razvijenost, migratorna kretanja, slabiji fiskalni kapacitet privrede i stanovništva u odnosu na druga dva regiona u Crnoj Gori i slabe mogućnosti da sadašnjim nivoom prihoda finansiraju izmirenje zakonskih obaveza.

*Shodno tome, Nacrtom zakona je kreiran regulatorni okvir koji će pružiti podršku ravnomjernijem regionalnom razvoju a što je i strateško opredjeljenje Vlade Crne Gore.*

9. Članom 12 Nacrta Zakona utvrđuje se pripadnost prihoda po osnovu koncesionih naknada. Ovim članom se ukidaju prihodi po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra koja je, shodno važećem zakonskom rješenju, pripada opštinama u visini od 50% ukupno ostvarenih prihoda. Kako je navedeno u Obrazloženju Nacrta Zakona, ova zakonska 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 zamjena. 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 Crne Gore (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 vršenju ovih poslova. Dakle, nadležnosti ostaju iste, a ukidaju se namjenski prihodi za njihovo vršenje, što je nedopustivo, naročito ako se ima u vidu Preporuka (2005) br. 21 Savjeta Evrope koja jasno navodi: „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 dosadašnji procenat pripadnosti prihoda po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra.

***Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Shodno važećim zakonskim rješenjima 50% prihoda po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra se ustupa opštini na čijoj se teritoriji nalazi morsko dobro koje je predmet koncesije. Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo finansija, pomenute opštine nijesu sredstva ostvorena po navedenom osnovu koristile u skladu sa namjenama utvrđenim Zakonom o morskom dobru. Imajući u vidu navedeno, predloženim zakonskim rješenjem opštinama Primorskog regiona se ukidaju prihodi od ovih naknada kojim će raspolagati javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, a što je u skladu sa Zakonom o morskom dobru. Cilj predloženog zakonskog rješenja je obezbjeđenje namjenskog trošenja sredstava u skladu sa zakonom kojim je uvedena ova naknada.*

10. Članom 12 se daje opšta definicija dobara od opšteg interesa, a da pri tome nijesu precizno navedena prirodna bogatstva i dobra u opštoj upotrebi. Radi otklanjanja eventualnih nejasnoća u primjeni, predlaže se da se član 12, stav 2 preformuliše tako da glasi:

„Dobra u opštoj upotrebi, u smislu ovog zakona, su:

- prirodna bogatstva (rude, vode, pijesak, šljunak, kamen i druga dobra nastala prirodnim putem)
- dobra u opštoj upotrebi (putevi, trgovi, vodotoci, luke, aerodromi, gradski parkovi i drugo) i
- ostala dobra od opšteg interesa (kulturna dobra, građevinsko zemljište, poljoprivredno zemljište, šume i šumska zemljišta, posebno zaštićeni rezervati i staništa ugroženih ili zaštićenih vrsta životinja, biljaka i druga dobra).“

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se prihvata. *Obrađivač propisa će u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo formulisati odredbe ovog člana.*

11. Predlaže se da se članom 14 utvrdi veći procenat pripadnosti sredstava Egalizacionog fonda od poreza na dohodak fizičkih lica sa 11% na 20%.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se ne prihvata. Egalizacioni fond ima stalni trend rasta u okviru zakonskih rješenja koja su donesena još 2010. godine kojim su propisani prihodi iz kojih se obezbjeđuju sredstva Fonda. Naime, rast sredstava Fonda uslovljen je stopom rasta budžetskih prihoda iz kojih se obezbjeđuju sredstva Fonda. U prilog tome govori činjenica da je 2011. godine Egalizacioni fond iznosio 23,44 mil. € dok je 2017. godine iznosio 34,15 mil. €.*

12. Članom 17 Nacrta Zakona se propisuje pravo korišćenja sredstava Egalizacionog fonda za novoosnovane opštine. Kako se za novoosnovanu opštinu akontativna raspodjela sredstava Fonda za drugu i naredne fiskalne godine od osnivanja do ispunjenja uslova za utvrđivanje prava na korišćenje sredstava Fonda vrši u skladu sa članom 16 Nacrta Zakona, pri čemu dva od moguća tri kriterijuma za raspodjelu sredstava zavise od broja stanovnika novoosnovane opštine, radi jedinstvenog pristupa prilikom primjene kriterijuma koji se odnose na broj stanovnika, neophodno je izmijeniti član 17, stav 2 na način da glasi:

„Za novoosnovanu opštinu akontativna raspodjela sredstava Fonda za drugu i naredne fiskalne godine od osnivanja do ispunjenja uslova za utvrđivanje prava na korišćenje sredstava Fonda u skladu sa članom 15 stav 1 ovog zakona, vrši se u skladu sa članom 16 ovog zakona, pri čemu se broj stanovnika utvrđuje u skladu sa poslednjim popisom stanovništva Crne Gore u odnosu na opštinu iz koje je nastala teritorijalna promjena.“

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se ne prihvata. Obzirom da podaci o obračunatim приходima od poreza na dohodak fizičkih lica iz člana 16 stav 1 alineja 3 ne mogu biti dostupni za novoosnovanu opštinu, neophodno je raspodjelu po ovom kriterijumu izvršiti srazmjerno broju stanovnika.*

13. Shodno predloženim zakonskim rješenjima, opštine koje se izdvajaju iz Glavnog grada nemaju pravo na korišćenje sredstava Egalizacionog fonda, ali ni sredstva tekuće budžetske rezerve u budžetu Crne Gore u prvoj fiskalnoj godini od osnivanja,

što predstavlja značajan problem za novoosnovanu opštinu Tuzi koja će u 2019. godini izgubiti pravo i na sredstva koja su joj do sada, u visini operativnih izdataka, pripadala iz budžeta Glavnog grada Podgorica. Predlaže se da Ministarstvo finansija nađe način kojim će opštinu Tuzi ili uključiti u raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda ili joj, kao i svim ostalim novoosnovanim opštinama, opredijeliti sredstva iz tekuće budžetske rezerve u budžetu Crne Gore u prvoj fiskalnoj godini od osnivanja.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Sredstva koja se novoosnovanim opštinama opredjeljuju iz tekuće budžetske rezerve namijenjena su za početno funkcionisanje opštine od momenta osnivanja do konstituisanja organa lokalne uprave i uspostavljanja sistema za naplatu prihoda odnosno sticanja uslova za finansiranje shodno zakonskoj regulativi (obezbjeđenje prostora za rad, opremanje kancelarija i slično.). Obzirom da opštine u okviru Glavnog grada već imaju obezbijeđene uslove za rad obrađivač je stava da nema osnova za korišćenje sredstava iz tekuće budžetske rezerve za početno funkcionisanje.

Takođe, obrađivač je mišljenja da ne postoji osnov za korišćenje sredstava Egalizacionog fonda za opštine koje su se izdvojile iz opština koje to pravo ne stiču u skladu sa zakonom.

14. Predlaže se izmjena člana 26 stav 2 tako da isti glasi:

„Tekući rashodi budžeta opštine i otplata duga, izuzev otplate dugoročnih kredita i obaveza za kapitalne izdatke iz prethodnih godina, moraju se finansirati iz tekućih prihoda.“

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Obradivač je mišljenja da se predloženim rješenjem stvara rizik nagomilavanja obaveza za kapitalne izdatke iz prethodnog perioda.

15. U članu 26 u stavu 4 data je definicija tekućih prihoda, gdje je vjerovatno napravljen propust, pa je definisano da tekuće prihode, između ostalog, čine i „sredstva Egalizacionog fonda i ostali tekući prihodi“. S tim u vezi, neophodno je izvršiti tehnički izmjenu u članu 26 stav 4 na način što će se navedene riječi izmijeniti tako da glase „sredstva Egalizacionog fonda i ostali prihodi“.

**Odgovor obrađivača propisa:** Obradivač će dodatno razmotriti ovaj predlog u saradnji sa Sekretarijatom za zakonodavstvo.

16. Članom 27 Nacrta Zakona definiše se procedura donošenja budžeta opštine. Shodno rješenjima iz Zakona o lokalnoj samoupravi, skupština opštine donosi budžet opštine. Nacrtom Zakona o finansiranju lokalne samouprave je, između ostalog utvrđeno, da odluku o privremenom finansiranju opštine i odluku o završnom računu budžeta opštine donosi skupština opštine. Imajući u vidu navedeno, a radi jedinstvenog pristupa u Zakonu, predlažemo da član 27 stav 1 glasi: „Skupština opštine donosi budžet opštine.“ dok bi dosadašnji stavovi 1, 2, 3 i 4 postali stavovi 2, 3, 4 i 5.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

17. Radi izbjegavanja eventualnih nejasnoća u primjeni, predlažemo izmjenu člana 30 stav 1, tako da isti glasi:

„U slučajevima kada tokom fiskalne godine dođe do smanjenja planiranih primitaka ili povećanja planiranih izdataka vrši se izmjena budžeta po skraćenom postupku propisanom za njegovo donošenje.“, dok je u istom članu, u stavu 2 riječ „septembra“ potrebno zamijeniti riječju „oktobra“.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog za izmjenu člana 30 stav 1 se ne prihvata.** Zakonom o lokalnoj samoupravi propisano je u kojim slučajevima se sprovodi javna rasprava. Osim toga, stav obrađivača je da je neophodno održati javnu raspravu prilikom pripreme rebalansa budžeta imajući u vidu da se radi o jednom od osnovnih akata koje donosi skupština opštine a kojim se utvrđuje način trošenja javnih sredstava.

**Predlog za izmjenu stava 2 ovog člana se prihvata.**

18. Članom 39 Nacrta Zakona propisuje se da predsjednik opštine odlučuje o korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve. Kako bi se jasno definisali kriterijumi i način na osnovu kojih će predsjednik opštine raspolagati sredstvima stalne budžetske rezerve, na kraju stava 2 člana 39 neophodno je dodati riječi: „na osnovu odluke skupštine opštine“.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

19. Članom 42 Nacrta Zakona propisuje se da se skupštini opštine, uz završni račun budžeta, dostavlja i stanje bilansa imovine. Kako Nacrt Zakona ne sadrži pojmovnik, nije jasno na šta se odnosi, jer u članu 40 Nacrta nije propisano da završni račun budžeta sadrži bilans stanja, zbog čega predlažemo brisanje riječi „stanje bilansa imovine“ iz člana 42 Nacrta Zakona.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

20. Imajući u vidu sadržaj odredbi poglavlja V Nacrta Zakona, predlažemo da se isto izmijeni i glasi „V. Zaduživanje i garancije“.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

21. Članom 46 Nacrta Zakona uređuju se pitanja vezana za dugoročno zaduživanje opština i davanje garancija. Dosadašnja praksa prilikom dugoročnog zaduživanja podrazumijevala je i davanje saglasnosti Vlade Crne Gore na odluku o zaduženju opštine, koju je praksu, radi obezbjeđivanja discipline i održivosti lokalnih budžeta, neophodno zadržati. Imajući u vidu navedeno, a radi sistematike propisa, predlažemo da se član 46 podijeli u tri člana koja će da glase:

„Član \_\_

Opština se može dugoročno zaduživati.

Pod dugoročnim zajmom u smislu stava 1 ovog člana, smatra se bilo koji kredit kod kojeg je period otplate glavnice duži od 12 mjeseci.

Opština može uzimati dugoročne zajmove samo za svrhu finansiranja kapitalnih izdataka.

Dugoročni zajam se ne može koristiti za finansiranje tekućih rashoda.

Odluku o dugoročnom zaduživanju donosi skupština opštine na koju saglasnost daje Vlada Crne Gore.

Član \_\_\_\_

Opština može izdavati garancije.

Ukupan iznos garancija koje izdaje opština utvrđuje se godišnjim budžetom opštine.

Opštinske garancije se mogu izdati samo za finansiranje kapitalnih projekata.

Član \_\_\_\_

Opština odluku skupštine opštine i zahtjev za izdavanje opštinske garancije dostavlja Ministarstvu.

Odluka o zaduživanju i izdavanju garancija objavljuje se u "Službenom listu Crne Gore."

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

22. Članom 51 Nacrta Zakona 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 51 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.“

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se ne prihvata. Ovo pitanje će biti posebno regulisano uputstvom o radu trezora.**

23. Članom 54 Nacrta Zakona 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 desetina stranica. Svi ovi podaci su sadržani u ukupno izvršenim izdacima koje opština (suprotno važećim zakonskim rješenjima) dostavlja mjesečno Ministarstvu, zbog čega predlažemo brisanje riječi „i izvršenim izdacima po potrošačkim jedinicama“ iz stava 1 člana 54 Nacrta Zakona.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se ne prihvata. Ovakav način izvještavanja se uvodi zbog stvaranja uslova za praćenje i kontrolu izvršenja budžeta kako bi se o eventualnim uočenim nepravilnostima obavijestio budžetski inspektor u cilju preduzimanja radnji predviđenih zakonom.**



### III Sugestije Opštine Budva:

24. Opština Budva je mišljenja da ne treba mijenjati važeće zakonsko rješenje po kom se dio prihoda od naknade za korišćenje morskog dobra ustupa primorskim opštinama iz razloga što Opština Budva po ovom osnovu godišnje prihoduje između 1,3-1,4 mil. € što predstavlja značajan tekući prihod koji je većinski namjenski korišćen za čišćenje i uređenje dijela nezakupljene obale, čišćenje zelenih površina i održavanje javne rasvjete na teritoriji opštine Budva u zoni morskog dobra.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Obrađivač ne podržava predlog iz razloga navedenih u tački 9 ovog Izvještaja.*

25. Članom 7 predviđeno je da Opštini pripadaju prihodi od prireza porezu na dohodak fizičkih lica prema sjedištu isplatioca odnosno prebivalištu lica koje ostvaruje prihod od samostalne djelatnosti, što bi značilo da pravna lica koja su osnovana u drugoj Opštini a svoje poslovanje vrše u opštini Budva, ovaj prihod moraju uplaćivati Opštini u kojoj su osnovani. Smatra se da se prirez porezu na dohodak fizičkih lica mora obračunavati i plaćati prema mjestu obavljanja privredne djelatnosti.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se prihvata.*

26. Predlaže se da se prihod po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica obračunava i plaća po mjestu obavljanja djelatnosti.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Način plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica je predmet posebnog zakona.*

27. Konstatuje se da je različiti procenat ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica po regionima diskriminatorski.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Nacrtom zakona je kreiran regulatorni okvir koji će pružiti podršku ravnomjernijem regionalnom razvoju a što je i strateško opredjeljenje Vlade Crne Gore.*

### IV Sugestije Opštine Šavnik

28. Predlažemo da se stav 4 člana 7 izmijeni i glasi: „Opštini pripadaju prihodi od prireza porezu na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji.“

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se prihvata.*

29. Članom 12 stav 1 Nacrta Zakona o finansiranju lokalne samouprave, propisano je: „Opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada ( u daljem

tekstu: naknada) za korišćenje dobara od opšteg interesa koja se nalaze na njenoj teritoriji osim prihoda od koncesione naknade za korišćenje luke, od kojih se 50% ustupa opštini u kojoj se nalazi luka koja je predmet koncesije." Smatramo da predloženi model raspodjele prihoda iz člana 12 stav 1 Nacrta zakona potrebno je izmijeniti tako da se naknada utvrđena u iznosu od 70% za hidroakumulacije koje se neposredno pune vodama sa teritorije dvije ili više opština, plaćaju tim opštinama srazmjerno učešću količine vode koja pripada slivu kojom se puni hidroakumulacija ili precizirati procenat od utvrđene naknade, a koji se ustupa onoj opštini sa čijeg područja se formira sliv.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Navedeno pitanje uređuje se posebnim zakonom.

30. Predlažemo da se u stavu 2 člana 39 umjesto tačke doda zarez i riječi „na osnovu (propisa) odluke Skupštine“.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se prihvata.

#### **V Sugestije Opštine Pljevlja**

31. Član 46, stav 7, mijenja se i glasi: Opštinske garancije se mogu izdavati za finansiranje kapitalnih projekata i za pružanje finansijske podrške razvoju malog i srednjeg preduzetništva.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata jer isti nije u skladu sa odredbama Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim se propisuje način izdavanja državnih garancija.

#### **VI Sugestije Opštine Tuzi**

32. Stav 2, člana 2 Nacrta o Zakona o finansiranju lokalne samouprave koji glasi: „Odredbe stava 1 člana ne odnose se na novoosnovanu opštinu koja je prije osnivanja imala status opštine u okviru Glavnog grada“, neophodno je brisati, jer neposredno diskriminiše opštinu Tuzi, a istovremeno omogućuje finansiranje iz sredstava tekuće budžetske rezerve u prvoj fiskalnoj godini ostalih novoosnovanih opština.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata iz razloga navedenih u tački 13 ovog izvještaja.

33. Član 10 koji glasi: „Opštini se ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica koje fizičko lice ostvari na teritoriji na kojoj se nalazi njegovo mjesto prebivališta i to:

1) 12% opštini koja pripada Središnjem i Primorskom regionu izuzev Glavnog grada kojem se ustupa 13% i Prijestonice kojoj se ustupa 16%,

2) 50% opštini koja pripada Sjevernom regionu izuzev opštini koja ima do 3.000 stanovnika kojoj se ustupa 70%. „

neophodno je izmijeniti na način da i opština Tuzi bude izjednačena sa opštinama koje pripadaju Sjevernoj regiji, budući da je po stepenu razvijenosti slična sa istima.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Nacrtom zakona se kreira regulatorni okvir koji daje podršku ravnomjernijem regionalnom razvoju a opština Tuzi ne pripada Sjevernom regionu.

34. Stav 1, člana 17 nacrta predmetnog zakona koji glasi: „Novoosnovana opština ima pravo na korišćenje sredstava Fonda ukoliko se izdvojila iz opštine koja to pravo stiče u skladu sa članom 15 ovog zakona“, neophodno je izmijeniti budući da neposredno diskriminiše opštinu Tuzi, koja se izdvaja iz opštine čiji stepen razvijenosti nije ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti u Crnoj Gori, dok je objektivno posmatrano, isti indeks opštine Tuzi sigurno ispod prosječnih vrijednosti razvijenosti. To bi postojećim rješenjem nacrta zakona, opštini Tuzi bilo onemogućeno korišćenje sredstava Egalizacionog fonda.

**Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Opština Tuzi nije obuhvaćena važećim Pravilnikom o utvrđivanju liste stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave.

## VII Sugestije opštine u okviru Glavnog grada Golubovci

35. Članom 1 uređuje se sadržaj predmetnog zakona. Imajući u vidu da je Zakon o lokalnoj samoupravi u članu 2, kao jedinice lokalne samouprave prepoznao opštinu, opštinu u okviru Glavnog grada, Glavni grad i Prijestonicu, neophodno je da i ovaj zakon prepozna i novi oblik lokalne samouprave - opštinu u okviru Glavnog grada. Imajući u vidu navedeno, te činjenicu da je članom 48 stav 2 Zakona o Glavnom gradu propisano da „u pogledu pripreme i izvršenja budžeta i završnog računa budžeta opštine i drugih pitanja koja nijesu posebno uređena ovim zakonom, shodno se primjenjuju odredba Zakona o finansiranju lokalne samouprave“, predlažemo da se u nacrtu zakona uvrsti novo poglavlje „Finansiranje opštine u okviru Glavnog grada“, čime bi prevazišli probleme koje imamo u primjeni odredbi o finansiranju propisanih Zakonom o Glavnom gradu.

**Odgovor obrađivača propisa:** Odredbama Zakona o Glavnom gradu („Službeni list Republike Crne Gore“, br. 65/05, Službeni list Crne Gore“, br. 88/09, 72/10, 2/16, 31/17) propisan je način finansiranja opština u okviru Glavnog grada. Iz tog razloga, isto se ne propisuje Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

## VIII Sugestije Revizorske kuće REVIKO:

36. U članu 37 dodaje se stav 3, koji glasi: „Bliže uputstvo za izvršenje budžeta opštine propisuje Ministarstvo.“

Naime, trenutna zakonska rešenja propisuju mogućnost donošenja Uputstva o radu trezora lokalne samouprave od strane predsjednika opštine, shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi. Pomenuta uputstva su za sve opštine donesena 2005. godine. Međutim od 2005. godine do danas je evidentan veliki broj izmjena u regulativi javnog sektora, samim tim i u zakonskim rješenjima koja propisuju poslovanje lokalnih samouprava. U Crnoj Gori je 8 opština izvršilo inoviranje Uputstva iz 2005. godine i uskladilo svoje poslovanje sa normativnim aktima. Preostalih 15 opština još uvijek koristi Uputstvo iz 2005. godine.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

37. U članu 12, stav 1 dodaje se rečenica „Opštinama Sjevernog regiona se ustupa 100% prihoda od koncesionih i drugih naknada.“

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se ne prihvata. Nacrtom ovog zakona predloženo je ustupanje većeg procenta poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog regiona čime će se stvoriti uslovi za ravnomjerniji regionalni razvoj i poboljšanje uslova života u Sjevernom regionu.**

38. U članu 40 se dodaje stav 3 koji glasi „Opštine kojima reviziju završnog računa budžeta vrši Državna revizorska institucija nijesu u obavezi da angažuju eksternu reviziju za tu godinu.“

Državna revizorska institucija sprovodeći plan revizija, svake godine vrši reviziju završnog računa budžeta jedne ili dvije lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Činjenica je da za lokalne samouprave predstavlja značajno angažovanje ljudskih resursa, vremena i sredstava u slučaju kada se dva puta radi revizija za istu godinu. Naš predlog bi bio da se opštine kojima Državna revizorska institucija vrši reviziju završnog računa budžeta izuzmu od angažovanja eksterne revizije za tu godinu. Državna revizorska institucija bi trebala da se najavi opštinama po završetku poslovne godine, najkasnije do kraja februara mjeseca, kako opštine ne bi pokrenule postupak javne nabavke za usluge eksterne revizije.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

39. U članu 54 se dodaje stav 4 koji glasi „Izveštaji iz stava 1 i 2 ovog člana se objavljuju na internet stranici opštine u roku od 15 dana od dana isteka kvartala“

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

40. Članom 40, stav 2 nacrtu Zakona se pod tačkom 4 navodi da je jedan od izvještaja koji čine završni račun budžeta opštine i „Izveštaj o kapitalnim izdacima i finansiranju“.

Obzirom da u lokalnim samoupravama nije rijedak slučaj da se određeni kapitalni projekti realizuju tokom dvije ili više budžetskih godina, mišljenja smo da ovaj izvještaj mora generisati informacije koje bi pratile izdatke za projekat u cjelini. Sa tim u vezi, smatramo da je bitno da Izvještaj o kapitalnim izdacima i finansiranju daje sledeće podatke prikazane u tabeli:

**Odgovor obrađivača propisa:** *Forma Izvještaja o kapitalnim izdacima i finansiranju nije predmet ovog zakona. Navedeno pitanje će se regulisati podzakonskim aktom.*

#### **IX Predlozi Instituta Alternativa**

41. Dopuniti član 2, stav 1, tako da glasi: Sredstva za početno finansiranje novoosnovane opštine, u prvoj fiskalnoj godini od osnivanja, obezbjeđuju se iz sredstava tekuće budžetske rezerve u budžetu Crne Gore (u daljem tekstu: budžet Države) u iznosu ne većem od 5% sredstava tekuće budžetske rezerve.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se prihvata s tim što će obrađivač dodatno razmotriti visinu procenta izdvajanja sredstava iz tekuće budžetske rezerve za navedene namjene.* ✓

42. U članu 6 dodati novi stav, koji će glasiti: Opštine su dužne da o ostvarenju i korišćenju prihoda iz stava 1, tačka 10 i 11 ovog člana obavještavaju Ministarstvo finansija na godišnjem nivou, na posebno propisanom izvještaju.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se ne prihvata. Izvještavanje Ministarstva finansija je propisano članom 54 Nacrta zakona.*

43. Izmijeniti član 24, stav 1, tako da glasi: Opština vrši povraćaj sredstava u Revolving fond u roku od 12 mjeseci od dana povlačenja sredstava iz Revolving fonda.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se ne prihvata jer je Nacrtom zakona već propisano da se sredstva moraju vratiti najkasnije u roku od 12 mjeseci od dana povlačenja sredstava iz Revolving fonda.*

44. U članu 24 dodati dva nova stava, koja će glasiti:

„Ministarstvo vodi registar zahtjeva za korišćenjem sredstava Revolving fonda, povučene sume po projektima, kao i evidenciju povraćaja sredstava.

Ministarstvo će registar iz stava 1 učiniti dostupnim javnosti.“

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se prihvata.* ✓

45. U članu 29 posle stava 5 dodati dva nova stava:

U slučaju okolnosti iz stava 5, opština nema pravo da se, do usvajanja budžeta, zadužuje niti da koristi sredstva tekuće budžetske rezerve.

Lokalni organ nadležan za poslove finansija dužan je da u slučaju stupanja okolnosti iz stava 2 i 5, objavljuje mjesečne izvještaje o budžetskoj potrošnji uz analitičke kartice.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.** ✓

46. Brisati član 31.

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se ne prihvata iz razloga što opštine ostvaruju namjenske prihode po raznim osnovama.**

47. U članu 38 dodati dva nova stava, koja će glasiti:

„U tekuću budžetsku rezervu izdvaja se najviše 1% ukupnih prihoda za budžetsku godinu.

Lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija na kvartalnom nivou priprema i na internet stranici opštine objavljuje izvještaj o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve, koji sadrži opšti pregled izdataka, kao i iznose svih transakcija, namjenu i primaoca sredstava.“

**Odgovor obrađivača propisa: Obradivač će razmotriti predlog za limitiranje tekuće budžetske rezerve, dok se predlog za objavljivanje izvještaja o korišćenju sredstava tekuće budžetske rezerve ne prihvata iz razloga što isto nije propisano Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.**

48. U članu 39 izmijeniti stav 2 i dodati novi stav:

„U stalnu budžetsku rezervu izdvaja se najviše 1% ukupnih prihoda za budžetsku godinu.

Lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija na kvartalnom nivou priprema i na internet stranici opštine objavljuje izvještaj o korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve, koji sadrži opšti pregled izdataka, kao i iznose svih transakcija, namjenu i primaoca sredstava.“

**Odgovor obrađivača propisa: Obradivač će razmotriti predlog za limitiranje stalne budžetske rezerve, dok se predlog za objavljivanje izvještaja o korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve ne prihvata iz razloga što isto nije propisano Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti.** ✓

49. U članu 41 dodati novi stav:

„Lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija dužan je da u istom roku dostavi Izvještaj eksterne revizije o finansijskim iskazima iz tačke 11, stava 2, člana 40, Ministarstvu finansija i Državnoj revizorskoj instituciji.“

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.** ✓

50. U članu 41 dodati novi stav:

„Predsjednik skupštine opštine po prijemu Prijedloga završnog računa budžeta, zakazuje vanrednu sjednicu za raspravu o istom.“

***Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata, Članom 40 Zakona o lokalnoj samoupravi propisan je način sazivanja sjednice skupštine opštine.*

51. Brisati stav 3 člana 45.

***Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Nacrtom zakona je propisano da se pod kratkoročnim zajmovima i hartijama od vrijednosti smatra bilo koji kredit ili hartija od vrijednosti kod kojeg je period otplate glavnice kraći od 12 mjeseci, s rokom otplate najkasnije do kraja fiskalne godine.*

52. U članu 46 dopuniti stav 8, tako da glasi:

„Odluku o dugoročnom zaduživanju i davanju garancije donosi skupština opštine.“

***Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se prihvata.*

53. U članu 54 dodati novi stav:

„Predsjednik opštine je u obavezi da na polugodišnjem nivou izvještava skupštinu opštine o ukupno ostvarenim primicima i ukupno izvršenim izdacima, iskazanih u skladu sa organizacionom, funkcionalnom i ekonomskom klasifikacijom, najkasnije u roku od 20 dana od dana isteka drugog kvartala.“

***Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata jer isti ne može biti predmet ovog zakona već opšteg akta opštine.*

54. U članu 54 dodati novi stav:

„Predsjednik opštine dostavlja skupštini opštine sumarni izvještaj o radu unutrašnje revizije u prethodnoj godini do kraja maja tekuće godine.“

***Odgovor obrađivača propisa:** Ovo pitanje je predmet posebnog zakona.*

55. Izmijeniti stav 1 člana 59, tako da glasi:

„Inspektor sačinjava izvještaj o Inspekcijskom nadzoru i dostavlja ga predsjedniku opštine, skupštini opštine i ministru finansija najkasnije u roku od 30 dana od dana izvršenja kontrole.“

***Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata.*

56. Povećati iznose novčanih kazni u članovima 61 i 62 na maksimalni iznos do 4.000 € za odgovorno lice.

**Odgovor obrađivača propisa:** *Obrađivač će dodatno razmotriti dostavljeni predlog.*

57. Izmijeniti član 61 tako da glasi:

„Novčanom kaznom (...) kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini ako u propisanom roku ne budu dostavljeni izvještaji iz člana 54 ovog zakona.“

**Odgovor obrađivača propisa:** *Obrađivač će dodatno razmotriti dostavljeni predlog.*

58. Izmijeniti član 62 tako da glasi:

„Novčanom kaznom (...) kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini za:

- 1) izvršavanje budžeta u suprotnosti sa članom 36 ovog zakona;
- 2) nenamjensko trošenje budžetskih sredstava;
- 3) za nesprovođenje izmjene budžeta po postupku propisanom za njegovu donošenje usljed smanjenja ili povećanja planiranih primitaka ili izdataka, u skladu sa članom 30 ovog zakona;
- 4) za preusmjeravanje sredstava utvrđenih odlukom o budžetu opštine u suprotnosti sa članom 36 ovog zakona
- 5) za korišćenje i upravljanje sredstvima tekuće i stalne budžetske rezerve u suprotnosti sa članovima 38 i 39 ovog zakona;
- 6) za nedostavljanje izvještaja od strane javnih preduzeća, ustanova čiji je osnivač opština, kao i drugih pravnih lica u kojima opština ima većinski udio u vlasništvu, u suprotnosti sa članom 43 ovog zakona
- 7) za kratkoročno i dugoročno zaduživanje u suprotnosti sa članovima 44, 45, 46, 47, 48 i 49 ovog zakona;
- 8) za utvrđivanje prijedloga odluke o budžetu bez mišljenja Ministarstva.“

**Odgovor obrađivača propisa:** *Obrađivač će dodatno razmotriti dostavljeni predlog.*

59. Dodati novi član:

„Opština je dužna da na svojoj internet stranici objavljuje odluku o budžetu, odluke o izmjenama budžeta, završni račun budžeta, mjesečne i kvartalne izvještaje o izvršenju budžeta i ostale dokumente važne za budžetski proces.

Dokumenta iz stava 1 ovog člana objavljuju se u posebnoj sekciji, koja je vidljiva i lako dostupna na naslovnici internet stranice opštine.“

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se u načelu prihvata.*

60. Dodati novi član:

„Opština je dužna da na mjesečnom nivou u posebnoj sekciji svoje internet stranice objavljuje analitičke kartice sa svih računa koje ima u svom posjedu.

Formu analitičke kartice iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.“

**Odgovor obrađivača propisa:** *Predlog se ne prihvata.*



## X Sugestije Montenegro Biznis Alijanse

61. Član 5 - I "donatorska sredstva" predvidjeti kao izvor sredstava za finansiranje opština.

*Odgovor obrađivača propisa: Nacrtom zakona u članu 6 stav 1 tačka 15 kao jedan od izvora sopstvenih prihoda navedene su donacije i subvencije.*

62. U članu 6 stav 1 tačka 5 i 6 uvođenje, kao posebnih naknada, naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta (Tačka 5) i naknade za uređenje (tačka 6) čini plaćanje duplih naknada po istom osnovu. Ovo iz razloga što Zakon o planiranju i izgradnji objekata u članu 62 predviđa naknadu za uređenje i da se naknada za uređenje plaća za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Stoga je potrebno jednu od navedenih naknada isključiti ili zakonom definisati da opštine svojim odlukama urede da ove dvije naknade jedna drugu isključuju, odnosno da lice koje je platilo jednu od tih naknada ne plaća drugu naknadu.

Tačka 7 – gradska renta se prema Zakona o planiranju i izgradnji objekata plaća za uređeno građevinsko zemljište. Stoga je potrebno da se predvidi da lice koje je platilo neku od naknada iz tačke 5 ili 6 ne plaća gradsku rentu ili da je plaća u manjem iznosu.

Tačka 8 - Zakon o planiranju i izgradnji objekata u članu 60 predviđa da komunalno opremanje građevinskog zemljišta „obuhvata građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture i to: 1. Pristupnih puteva i ulica u naselju...” Po osnovi navedenog se mora u zakonu (ili opštinskim odlukama) definisati da lica koja su platila naknadu za komunalno opremanje (tačka 5) ili naknadu za uređenje (tačka 6), čime su učestvovali u građenju ili uređenju pristupnih puteva i ulica u naselju, ne plaćaju ili plaćaju u manjem iznosu naknadu za korišćenje opštinskih puteva iz tačke 8. Poslije stava 2 dodati tekst – „Opštine prilikom donošenja navedenih odluka o uvođenju sopstvenih prihoda ne mogu utvrditi druge/nove naknade osim onih naknada koje su predviđene ovim zakonom i posebnim zakonima.“ Ovo iz razloga da bi se izbjegle dosadašnje situacije da su pojedine opštine svojim odlukama uvodile nove vrste naknade a da nijesu imale zakonskog osnova za uvođenje istih.

*Odgovor obrađivača propisa: Obradivač propisa je stava da se navedene primjedbe i sugestije ne mogu prihvatiti iz razloga što se pojedine vrste naknada propisuju posebnim materijalnim propisima.*

63. Član 12 – stav 2 definiciju – „dobra od opšteg interesa“ u potpunosti uskladiti sa Zakonom o svojinsko pravni odnosima.

*Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.*

## XI Sugestije Poreske uprave Crne Gore:

64. Smatramo da prijedlog o uvođenju prireza na IOPPD obrazac (izvještaj o obračunatom i plaćenom porezu na dohodak i doprinosima za obavezno socijalno osiguranje) nije opravdan iz više razloga:

- Iznos prireza se utvrđuje na osnovu obračunatog poreza iskazanog u IOPPD obrascu.
- Prirez se obračunava i na porez na dohodak od samostalne djelatnosti koji se ne vodi kroz IOPPD obrazac
- Uvođenje polja prirez na IOPPD dokumentu uvodi Poresku upravu u proces izmjene programskog rješenja, testiranja i implementacije nove forme od određenog datuma, a u konačnom i uvođenja postupka kontrole obračuna što nije naša nadležnost.

Napomena: Izmjena IOPPD obrasca znači uvođenje novog obrasca u IS Poreske uprave koji bi važio od određenog datuma, uz zadržavanje starog obrasca za obračunske periode prije izmjene i za izmijenjene obrasce. Navedeno bi dovelo do narušavanja funkcionalnosti postojećeg programskog rješenja i sistema uopšte, kada je ova vrsta dokumenta u pitanju

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.**

65. Poreska uprava predlaže da se kroz nacrt Zakona o finansiranju lokalne samouprave, definiše pravo i obaveza lokalnih samouprava u naplati poreza na promet nepokretnosti. Ovo je potrebno iz razloga što je najveći dio ovog poreza (80%) vezan za lokalnu samoupravu te se na taj način može i najbolje pratiti i organizovati naplatu. Efikasnost u naplati bi se dodatno povećala jer bi lokalna samouprava imala najveći prihod po tom osnovu, a samim tim bi sve transakcije po ovom osnovu jednostavnije pratila i vršila naplatu. To podrazumijeva i bolje procjene vrijednosti nepokretnosti (kao što se to vrši na nivou godišnjeg poreza na nepokretnosti), a skratila bi proces naplate i mogućnosti za žalbu. Takođe, jednostavnija dostava shodno podacima kojima lokalna samouprava raspolaže (članovi skupštine stanara, mjesto prebivališta obveznika i sl) bi povećala naplatu ovog fiskaliteta).

**Odgovor obrađivača propisa: Predlog se ne prihvata iz razloga što njegova realizacija podrazumijeva izmjenu propisa kojim je uređen porez na promet nepokretnosti, u dijelu koji se odnosi na pripadnost prihoda po tom osnovu kao i namjenu sredstava koja pripadaju budžetu države. Osim toga, neophodno je i stvaranje adekvatnih pretpostavki i uslova u lokalnim samoupravama za obračun, naplatu i kontrolu naplate ovog poreza.**

## XII Sugestije Crvenog krsta Crne Gore:

66. U članu 26 Nacrta Zakona, u stavu 3 poslije riječi „pojedincima“ dodati riječi „organizacijama Crvenog krsta“.

***Odgovor obrađivača propisa:** Predlog se ne prihvata. Pravilnikom o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžet opština propisana je grupa računa po ekonomskoj klasifikaciji 431 pod nazivom „Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru“. U okviru ove grupe računa evidentiraju se planirani iznosi, zahtjevi za plaćanje i plaćanja koja su vezana za učesnike u javnoj potrošnji, nosioce javne potrošnje, nevladin sektor i pojedince pod uslovom da nemaju komercijalni karakter.*

**Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja:**

*Podgorica, 17. oktobar 2018. godine*

**Naziv organizacione jedinice Ministarstva finansija koja je odgovorna za pripremu nacrta zakona:**

*Direktorat za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države*

*S. Mugoša*

*Potpis ministra,  
odnosno rukovodioca organizacione jedinice ministarstva  
koji je odgovoran za pripremu nacrta zakona*