



Crna Gora
Uprava za kadrove



MR GORAN JOVETIĆ
MR BOJAN PAUNOVIĆ

FINANSIJE

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA
ZA RAD U DRŽAVNIM ORGANIMA
ZA V, VI I VII NIVO KVALIFIKACIJA OBRAZOVANJA



Crna Gora
Uprava za kadrove

mr Goran Jovetić
mr Bojan Paunović

FINANSIJE

I izdanje

SADRŽAJ

RECENZIJA.....	6
UVOD.....	9
1. UVOD U FINANSIJE	11
1.1 POJAM FINANSIJE	12
1.2 JAVNE FINANSIJE	14
2. JAVNI RASHODI I PRIHODI	17
2.1 JAVNI RASHODI	18
2.2 JAVNI PRIHODI	21
Porezi – pojam i struktura	21
Porez na dodatu vrijednost	23
Porez na dobit pravnih lica	24
Porez na dohodak fizičkih lica	25
Porez na promet nepokretnosti.....	25
Porez na promet upotrebljivanih motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica	26
Porez na kafu	26
Porez na upotrebu putničkih motornih vozila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica	26
Porez na premije osiguranja	27
Akcize	27
Carine.....	28
Doprinosi za obavezno socijalno osiguranje	30
Takse	30
Naknade	31
3. JAVNI DUG i ZADUŽIVANJE	33
3.1 POJAM JAVNOG DUGA	34
4. BUDŽET	37
4.1 POJAM BUDŽETA	38
Uravnoteženje budžeta (rebalans)	39
Suficit, odnosno deficit	39
Stručno uputstvo	40
Planiranje i koordinacija	40
Privremeno finansiranje	41
Izvršenje budžeta.....	42
Preusmjeravanje sredstava	42
Završni račun.....	43

Poslovi državnog trezora	44
Poslovi budžeta	44
5. FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE	47
Sopstveni prihodi	49
Zakonom ustupljeni prihodi	50
Egalizacioni fond	50
Zaduživanje opština	51
Fond za podršku	51
LITERATURA	52

Recenzija


Priručnik Finansije namijenjen je polaganju stručnog ispita za rad u državnim organima. Priručnik su pripremili autori mr Goran Jovetić i mr Bojan Paunović. Priručnik sadrži trideset strana, pet poglavlja i 40 naslova. Literatura sadrži četiri knjige i dva zakona relevantna za predmetnu oblast.

Prvo poglavlje – u sažetoj formi obezbjeđuje osnovni informativni sadržaj kojim se potkrijepljuje relevantnost istorijskog konteksta, svrha i predmet izučavanja javnih finansija. Ovim poglavljem autori uvode čitaoca u predmetnu temu kroz definisanje osnovnih ciljeva koji se žele postići Priručnikom i osvrtom na istorijskou komponentu kroz prezentaciju istorije javnih finansija u Crnoj Gori. Istim poglavljem akcentiraju se ključni aspekti uticaja javnih finansija na ekonomsku politiku kroz alokaciju resursa u funkciji ostvarivanja strateških ciljeva države.

Drugo poglavlje – obrađuje izvore finansiranja javne potrošnje. Posebno se obrađuju principi funkcionisanja i struktura izvora finansiranja javne potrošnje posmatrana kroz prizmu poreza, taksi, naknada, doprinosa i nefiskalnih javnih prihoda. Istim poglavljem, obuhvaćen je sistem evidencije i prezentiran jedinstven kontni plan namjenjen sačinjavanju finansijsko-statističkih izvještaja, koji predstavlja polaznu osnovu za kvalitetno informisanje i dobro planiranje. U ovom dijelu pojašnjava se pojmovna kategorija javnih prihoda i javnih rashoda, dok su kroz pojedinačne naslove u sažetom sadržaju obrađeni derivatni izvori finansiranja javne potrošnje.

Treće poglavlje – obrađuje javni dug i zaduživanje, kao dopunske izvore finansiranja. obrađuje se strategija upravljanja javnim dugom, evidencija i svrha zaduživanja. Formu i sadržaj poglavlja autori su definisali kroz posebne cjeline, koje obezbjeđuju neophodne elemente u funkciji boljeg razumjevanja teritorijalnog koncepta javnog duga i potencijalnog javnog duga u vidu izdatih garancija.

Četvrto poglavlje – obrađuje tehnički aspekt planiranja i izvršenja budžeta kroz proceduru pripremanja, izvršavanja, evidencije i sastavljanja finansijskih izvještaja. Djelimično su obrađene makroekonomske implikacije budžetske alokacije resursa i generisanja fiskalnog uticaja na ekonomsku politiku države. Detaljno su obrađene procedure pripreme budžeta, iskazivanja budžetskog rezultata sa posebnim naslovima u vezi uravnoteženja budžeta i privremenog finansiranja. Ovim poglavljem je u cijelini obuhvaćen proces budžetiranja, tako da se pored planiranja budžeta, obrađuje izvršavanje budžeta, preusmjeravanja, završni račun budžeta sa posebnim akcentom na nadležnosti u djelu poslova trezora i posebno poslova budžeta.



Peto poglavlje – obrađuje lokalnu samoupravu, posebno ističući izvore finansiranja. Priručnikom se posebno razrađuju sopstveni prihodi a posebno ustupljeni prihodi. S tim u vezi, akcentirana je uloga Egalizacionog fonda kao ključnog mehanizma za regionalno uravnoteženje u finansiranju lokalnih samouprava kroz mehanizam diobenih prihoda. Zaduživanje lokalne uprave ističe se kao poseban naslov zbog značaja i visne javnog duga lokalne samouprave a posebno modela zaduživanja koje podrazumjeva saglasnost nadležnog ministarstva za finansije.

Priručnikom su na jasan i koncizan način sistematizovana osnovna znanja koje mora posjedovati kandidat, koji aplicira na radno mjesto za rad u državnim organima. Poglavljima se pored teorijskih opservacija, navode i praktični primjeri u vezi sa sistemom funkcionisanja javnih finansija, te se kao takav preporučuje kao osnovna literatura namjenjena pripremi za polaganje stručnog ispita.

dr Milan Dabović



Uvod

Priručnik koji je pred vama pripremljen je za potrebe pripreme ispita iz predmeta Finansije u okviru programa za polaganje stručnog ispita za rad u državnim organima za V, VI i VII nivo kvalifikacija obrazovanja. Priručnik je pripremljen kako bi bio razumljiv za sve one koji se prvi put susrijeću sa ovom tematikom, ali i za one koji su je već izučavali, kako bi se jednostavnije pripremili za polaganje ispita i približila im se materija u skladu sa važećom zakonskom legislativom u ovoj oblasti.

Nesumljivo je da su pitanja kojima se bave Finansije uvijek aktuelna i podložna stalnim promjenama, zato ovaj Priručnik treba da vas pripremi za bolje razumijevanje ove materije koja predstavlja nezaobilazan segment rada u državnim organima i koji će vam pomoći da bolje razumijete finansijske procese u upravi.

Iz navedenih razloga vrlo pažljivo se pristupilo izradi Priručnika u skladu sa utvrđenim Programom. Priručnik je podijeljen u pet poglavalja i svako poglavlje počinje sa definisanjem svrhe izučavanja pojedine oblasti, ciljevima koji se žele postići nakon izučavanja konkretnog poglavalja, kao i izdvojenim ključnim riječima kako bi se bolje razumjela materija.

Stoga, prvo se daje kratak osvrt na pojam finansija i javnih finansija, analizu javnih rashoda (prije od prihoda iz razloga specifičnosti javnih rashoda), javnih prihoda, osvrt na javni dug i budžet i zaključno sa finansiranjem lokalne samouprave.

Koliko se kvalitetno uspjelo definisati i približiti predmetna materija, ostavljamo čitaocima da sami procijene.

Autori
mr Goran Jovetić
mr Bojan Paunović

UVOD U FINANSIJE

Svrha

Upoznavanje sa pojmom finansije sa posebnim akcentom na javne finansije i njihovim razvojem u Crnoj Gori

Ciljevi

Savladavanjem ovog poglavlja bićete u mogućnosti:

- da bolje razumijete pojam finansija
- da saznate: kako, koliko i od koga se prikuplja novac za finansiranje države
- da napravite razliku izmedju finansija i javnih finansija
- da shvatite šta su to javne finansije
- da sagledate kako su se institucionalne finansije razvijale u Crnoj Gori
- da savladate djelokurug javnih finansija

Ključne riječi

Finansije, javne finansije, makroekonomska stabilnost, perper

1.1 POJAM FINANSIJE

Finansije se mogu definisati kao nauka o rukovanju novcem. Predstavljaju naučnu disciplinu u okviru ekonomije. Finansije označava različite aspekte korišćenja novca, novčanih odnosa i transakcija.

Pojava i razvoj finansija vezuju se za pojavu i funkcije novca, jer se finansije odnose uvijek ne neku vrstu novčanih transakcija i uopšteno na korišćenje novca. Porijeklo riječi finansije nije utvrđeno, jedni tvrde da je germanskog, a drugi romanskog porijekla. Srednjovjekovno značenje je »finatio« koje se upotrebljava u smislu zaključka, sudske odluke ali i plaćanja. Zatim se formira kao termin u Francuskoj (finance - prikupljanje i trošenje novčanih sredstava od strane države), koji dalje prodire u druge zemlje, vezujući se za raznovrsne novčane poslove.

Imajući u vidu da su finansije složena oblast ekonomije koja ulazi u sve oblasti društvenog života, postoji više podjela ove veoma značajne i jedne od najstarijih ekonomskih disciplina.

Tako se nauka o finansijama može podijeliti na finansije u širem smislu (obuhvataju sve poslove koji se zasnivaju na novčanim odnosima) i finansije u užem smislu (odnose se samo na jedan dio koji izučava sistem formiranja, prikupljanja i trošenja novčanih sredstava države u zadovoljavanju potreba pri vršenju njenih sve brojnijih funkcija).

Pojam finansija u užem smislu se danas uglavnom odnosi na javne (državne finansije). Za potrebe ovog priručnika koristiće se i opšta podjela finansija:

- monetarne finansije
- javne finansije
- poslovne finansije,
- međunarodne finansije

U nastavku Priručnika fokusiraćemo se na oblast javnih finansija, sa akcentom na Crnu Goru.

Finansije-označava različite aspekte korišćenja novca, novčanih odnosa I transakcija

Javne finansije-finansije u užem smislu

ISTORIJSKI RAZVOJ FINANSIJA U CRNOJ GORI

Javne finansije u Crnoj Gori
imaju dugu istoriju

Javne finansije u Crnoj Gori imaju dugu istoriji. Najstariji novac pronađen u Crnoj Gori potiče iz vremena grčke kolonizacije Jadrana. Od kraja XVII vijeka Crna Gora je izgradila sopstvene državne institucije, a samim tim javne finansije. Prvi put u Crnoj Gori uveden je porez zakonom (Zakonikom obšči crnogorski i brdski) Petra I Petrovića Njegoša. Vladika Petar II Petrović Njegoš nastavio je sa učvršćivanjem državne vlasti i Zakonom otačastva iz 1883. godine, pomogao da se ustrojstvo države zasniva na pravu i pravnoj normi, pa je tako i ovim zakonom predviđeno plaćanje poreza.

Danak- porez na imovinu i
dohodak

Knjaz Danilo je ispravio neke nedostatke poreza koje je uveo Petar II Petrović Njegoš. Umjesto tri kategorije poreskih obveznika u vrijeme vladavine Petra II uveden je porez („danak“) na imovinu i dohodak, 1853. godine, Knjaz Danilo je prilikom regulisanja dacije i poreskog sistema uveo mjeračinu (kantar). Knjaz Danilo napravio je red u naplati poreza i popisu imovine, pa su sređeni spiskovi svakog domaćinstva.

Formiran Finansijski odbor-prvi državni organ zadužen za poslove finansija

Dolaskom knjaza Nikole na vlast nije se mnogo izmijenilo u poreskom sistemu, ali je generalno bilo značajnih promjena u oblasti finansija. Na početku svoje vladavine uveo je porez na mlinove i valjaonice i povećao poreske stope na predmete i proizvode koji su se oporezivali. Medjutim za vrijeme njegove vladavine došlo je do velike finansijske reforme koja je trajala u periodu od 1868. do 1876. godine. U tom periodu Knjaz Nikola, formirao je poseban Finansijski odbor koji se starao o državnoj blagajni, neki autori smatraju da je Finansijski odbor bio prvi državni organ nadležan za poslove finansija. Značajna je i činjenica da je budžet u periodu od 1876. do 1878. godine bio sve vrijeme u suficitu (više prihoda u odnosu na rashode). Poslije priznavanja nezavisnosti na Berlinskom kongresu 1878. godine, došlo je do promjena u upravljanju državom i javnim finansijama. Nakon tog perioda značajno je da je Crna Gora uspjela da 1906. godine iskuje svoj prvi novac (u Evropi tada nijesu imale svoj novac samo

dvije male države Angora i Lihtenštajn). Te godine, ukazom knjaza Nikole ovlašten je ministar finansija da može iskovati i pustiti u promet bakarnog i niklenog novca u nominlanoj vrijednosti 200.000 perpera.

Ukazom knjaza Nikole od 4. maja 1909. godine prvi put se **pominje perper** kao naziv crnogorskog novca (riječ perper potiče od grčke riječi hiperperon što znači sjajan, užaren). Vrijednost perpera bila je izjednačena sa austrijskom krunom, koja je u Crnoj Gori bila u opticaju od 1901. godine.

U novijoj istoriji a radi zaštite ekonomskih interesa, Crna Gora je krajem XX vijeka donijela odluku da napusti korišćenje dinara (bio u opticaju od 1919. godine u raznim etapama i oblicima) i da 1999. godine, uvede dvovalutni sistem u kojem su funkcionisali njemačka marka i dinar. Od 1. januara 2001, jedino sredstvo plaćanja je bila njemačka marka, dok je od marta 2002. godine, euro jedino sredstvo plaćanja.

1.2 JAVNE FINANSIJE

Javne finansije su ekonomska disciplina koja predstavlja finansijsku djelatnost države, koja se sastoji u prikupljanju finansijskih sredstava, njihovoj alokaciji i trošenju. Djelatnost države u zadovoljavanju društvenih potreba uglavnom ima netržišni karakter (školstvo, zdravstvo, sudstvo, vojska, kultura, policija i dr.).

Da bi određenu djelatnost država mogla obavljati, odnosno da bi mogli zadovoljiti javne potrebe iz svoje nadležnosti, potrebni su im i prihodi kojima će podmiriti rashode koji se javljaju pri ostvarenju zadataka iz nadležnosti države. Upravo javne finansije odgovaraju na pitanja: kako, koliko i od koga treba prikupiti sredstva, kako upravljati njima i kako ih raspodijeliti na pojedine subjekte (npr. između državnih i lokalnih organa) i za pojedine potrebe, kako ta sredstva utrošiti, da bi se što bolje ostvarili zadaci iz nadležnosti države.

Perper - Prvi crnogorski novac koji je uveden ukazom knjaza Nikole 4. maja 1909. godine.

Javne finansije - ekonomska disciplina koja predstavlja finansijsku djelatnost države.

Od 2002. Godine, euro je sredstvo plaćanja u Crnoj Gori.

Javne finansije daju odgovor na pitanja: kako, koliko i od koga treba prikupiti sredstva, kako upravljati njima, kako ih raspodijeliti



Smatra se da se djelokrug javnih finansija sastoji iz tri dijela:

- uticaj Vlade na efikasnu alokaciju resursa
- distribucija prihoda i
- makroekonomska stabilizacija.

Na osnovu navedenog, u okviru javnih finansija se posebno izučavaju sljedeći instituti:

- javni prihodi
- javni rashodi
- javni dug i javni zajam
- budžet

JAVNI RASHODI I PRIHODI

Svrha

Upoznavanje sa načinom kako se država finansira i vrši raspodjelu sredstava

Ciljevi

Savladavanjem ovog poglavlja bićete u mogućnosti:

- da saznate koji su to javni rashodi i kako se dijele
- da saznate na koji način država ostvaruje prihode
- da naučite šta su to porezi i koliko su važni za funkcionisanje države
- da se upoznate sa akcizama i carinama
- da napravite razliku između taksi i poreza
- da razumijete razloge postojanja doprinosa
- da razumijete šta su to koncesione naknade i druge naknade

Ključne riječi

Javni prihodi, javni rashodi, porezi, PDV, takse, naknade, akcize, carine, doprinosi.



2



2.1 JAVNI RASHODI

U savremenoj literaturi koja se bavi pitanjem javnih finansija, izučavanje javnih rashoda (izdaci) obično se vrši prije izučavanja javnih prihoda (primici). Iako djeluje čudno, jer da bi se nešto potrošilo moraju se ostvariti određeni prihodi, kod javnih finansija je malo drugačija situacija zbog određenih specifičnosti javnih rashoda. Država ili uže teritorijalne zajednice ne javljaju se samo kao subjekti koji uzimaju od privrede, već kao sve značajniji faktor privrede, jer kroz preraspodjelu sredstava snažno proizvodno djeluje na razvoj privrede.

Javni rashodi predstavljaju izdatke koje država kao cjelina, ili uže teritorijalne zajednice čini zbog zadovoljavanja određenih društvenih potreba. Moderna koncepcija javnih rashoda pristupa javnim rashodima koje prije svega izučavajući njihovo ekonomsko i socijalno djelovanje.

U savremenoj fiskalnoj teoriji i politici karakteristične su dvije klasifikacije javnih rashoda i to:

1. Klasifikacija MMF (Međunarodnog Monetarnog Fonda)
2. Klasifikacija OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj)

MMF klasifikuje javne rashode po funkcionalnom i ekonomskom kriterijumu. Strukturu rashoda po funkcionalnoj klasifikaciji javnih rashoda čine:

- rashodi javnih službi
- rashodi odbrane
- rashodi školstva
- rashodi zdravstva
- rashodi socijalnog osiguranja
- rashodi stanovanja
- rashodi komunalnih usluga
- rashodi ekonomskih funkcija države
- rashodi ostalih funkcija

Strukturu rashoda po kriterijumu ekonomskih funkcija (namjena) čine:

- rashodi za javne nabavke dobara i usluga (uključujući i plate zaposlenih u javnom sektoru i državnim organima)

Javni rashodi predstavljaju izdatke koje država kao cjelina, ili uže teritorijalne zajednice čine zbog zadovoljavanja određenih društvenih potreba.

- transferni rashodi (ekonomski i socijalni transferi i interbudžtski transferi)
- rashodi na ime kamate na javni dug
- kapitalni javni rashodi
- transferni rashodi u korist inostranstva

Postoje brojne podjele klasifikacije rashoda. Sve podjele mogu se grupisati u osam kategorija i to:

1. redovne i vanredne
2. produktivne i neproduktivne
3. funkcionalne (investicione) i transferne
4. lične i materijalne
5. objektivne i subjektivne
6. obavezne i neobavezne
7. neodložive i odložive
8. rashodi centralnih i lokalnih organa

Redovni rashodi su oni koji se redovno (stalno) javljaju u određenim vremenskim intervalima, obično jednom godišnje, dok se **vanredni javni rashodi** javljaju s vremena na vrijeme u uslovima vanrednih i nepredviđenih okolnosti.

Produktivni rashodi su oni rashodi koji svojim stvaranjem ili povećanjem dovode do određenih proizvodnih efekata u privredi, odnosno zbog kojih dolazi do neposrednog porasta nacionalnog dohotka. **Neproduktivni javni rashodi** su oni koji ne dovode neposredno do porasta dohotka, kako u privredi, tako i u državi (troškovi administracije, sudstvo, vojni rashodi...).

Investicioni rashodi su obično takvi rashodi koji se ulažu u produktivne namjene i koji, prije ili poslije, dovode do porasta nacionalnog dohotka (hidrocentrale, geološka istraživanja...). **Transferni rashodi** ne djeluju neposredno na rast nacionalnog dohotka, mada indirektno, imaju vrlo značajna i raznovrsna djelovanja. Njima se vrši uglavnom samo prenošenje (transfer) dijela nacionalnog dohotka kroz njegovu preraspodjelu, od jednih subjekata privrede na druge, od jedne grane ili grupacije na drugu (penzije, socijalne pomoći, pomoć za nezaposlene, zdravstveno osiguranje, zaštita porodica i djece i dr.).

Lični rashodi su oni koji se čine prilikom isplate ličnih dohodaka (zarada) administracije, nagrada i raznih oblika novčane pomoći pojedinim osobama i sl. **Materijalni rashodi** koje država čini zbog nabavke određenih materijalnih dobara, energije, kancelarijskog materijala, i sl.

Objektivni i subjektivni rashodi obično se klasifikuju prema određenim namjenama ili oblastima u kojima se rashodi vrše. Ovdje se obično izdvajaju sljedeća područja:

1. Prosvjeta
2. Kultura
3. Zdravstvo
4. Odbrana
5. Državna uprava i sudstvo
6. Komunlane djelatnosti i dr.

Obavezni su oni rashodi koji se moraju u određenom vremenu izvršiti jer se zasnivaju na zakonu, ugovoru, sudskoj presudi. Osnovna im je karakteristika obaveznost vršenja rashoda prema preduzetim obavezama. **Neobavezni (fakultativni) rashodi** su u vezi sa određenim usaglašavanjem, prethodnim dogovorom, za određeni dogovoreni zadatak ili akciju. Obično se ovi rashodi finansiraju iz pozajmnica, donacija, zajmova...

Neodloživi su oni rashodi koje država mora na osnovu ustava ili zakona da čini u vrijeme za koje su predviđeni (npr. isplate zarada u toku mjeseca). **Odloživi** su takvi rashodi koje država može za određeno vrijeme odložiti, bilo zbog nedostatka sredstava ili nekih drugih razloga.

Pitanje raspodjele na centralne i lokalne je veoma složena i teška. Prije svega zbog toga što nema čvrstog kriterijuma na osnovu kojeg bi se odredilo koji su državni rashodi u širem smislu a koji lokalnog značaja. O tome konkretno u svakoj državi odlučuju specifični politički, ekonomski, finansijski i administrativno – politički razlozi.

2.2 JAVNI PRIHODI

Javni prihodi su novčana sredstva koja država prikuplja od subjekata na svojoj teritoriji radi pokrivanja javnih rashoda.

Javni prihodi (primici) su novčana sredstva koja država prikuplja od subjekata (pravnih i fizičkih lica) na svojoj teritoriji, radi pokrivanja javnih rashoda. Prema tome, javni prihodi predstavljaju sredstva koja imaju osnovnu namjenu-pokrivanje ili finansiranje društvenih (javnih) funkcija.

Država danas raspolaže raznovrsnim prihodima čija visina i struktura zavise od političkih, ekonomskih, socijalnih i drugih faktora unutar svake privrede.

Osnovne karakteristike javnih prihoda su:

- prikupljaju se u novcu
- redovno se ubiraju
- koriste se za zadovoljavanje javnih potreba
- imaju prinudni karakter
- namjena im nije unaprijed utvrđena
- nema direktne protivnakoade
- služe podmirivanju troškova opšteg karaktera

Postoji više vrsta javnih prihoda, od kojih su najznačajniji porezi.

Javni prihodi se danas javljaju u različitim osnovnim oblicima. U nastavku su najvažniji:

- porezi
- prihodi od javne imovine
- doprinosi
- takse
- parafiskalni prihodi (parafiskaliteti)
- javni dug države (unutrašnji i spoljni)
- donacije i dr.

POREZI – POJAM I STRUKTURA

Porezi novčana sredstva koja država i njeni organi prinudno uzimaju od subjekata pod svojom, poreskom vlašću u cilju zadovoljavanja finansijskih potreba države, bez neposredne protiv usluge.

Porezi predstavljaju najznačajniji oblik javnih prihoda i definišu se kao novčana sredstva koja država i njeni organi prinudno uzimaju od subjekata pod svojom poreskom vlašću u cilju zadovoljavanja finansijskih potreba države, bez neposredne protiv usluge. Oni su veoma moćan instrument uz pomoć kojeg država djeluje na proizvodnju, raspodjelu, potrošnju, investicije, uvoz, izvoz kao i na ostale determinante ekonomskog rasta i razvoja. Zato danas mnogi finansijski teoretičari savremenu državu nazivaju „poreskom državom“ jer žele naglasiti ka-



kav značaj za nju imaju porezi.

Iz gore navedenog se može zaključiti da postoje tri osnovne karakteristike poreza:

- - obaveznost davanja, čak i prinudnim putem
- - ne postoji direktna protivnaknada od strane države ili drugog javnopravnog tijela poreskom obvezniku.
- - Poreska davanja su bespovratna (po čemu se u osnovi razlikuju od zajmova).

Poresku politiku koju sprovodi Crna Gora, zasniva se na kreiranju konkurentnog i stabilnog poreskog sistema koji se bazira na jednostavnim i jasnim zakonskim rješenjima i procedurama, konkurentnim poreskim stopama i efikasnoj i profesionalnoj administraciji. Postoje dvije velike grupe poreza:

- 1. direktni** (terete privrednu sposobnost obveznika pogadajući direktno njegovu imovinu ili prihode), kao npr: porez na dobit pravnih lica, porez na dohodak fizičkih lica, porez na nepokretnost i dr.
- 2. indirektni** (naplaćuju se u vezi sa radnjama proizvodnje, potrošnje ili razmjene dobara), kao npr: Porez na dodatu vrijednost, akcize, carine i dr.

Ovakvo opredjeljenje poreske politike u Crnoj Gori ima za cilj stvaranje ambijenta pogodnog za investiranje i razvoj preduzetništva, prije svega kroz uspostavljanje sistema koji je baziran na niskim poreskim stopama koje su među nižim u regionu i šire.

Osnovnu strukturu poreza u Crnoj Gori čine:

- carine
- akcize
- porez na dodatu vrijednost
- porez na dobit pravnih lica
- porez na dohodak fizičkih lica
- porez na promet nepokretnosti
- porez na nepokretnosti
- porez na kafu, kao i jedan broj manjih poreza (za korišćenje pojedinih dobara, za usluge osiguranja i dr.)

Poreska politika Crne Gore zasniva se na kreiranju konkurentnog i stabilnog poreskog sistema.

Poreski sistem i politika utvrđuju osnovne elemente oporezivanja:

- predmet oporezivanja
- poreskog obveznika
- poresku osnovicu
- poreske stope
- poreska oslobadjanja i olakšice.

POREZ NA DODATU VRIJEDNOST

Obaveza plaćanja poreza na dodatu vrijednost uvedena je Zakonom o porezu na dodatu vrijednost čija su osnovna rješenja u primjeni od 1. aprila 2003. godine.

Oporezivanje prometa proizvoda i usluga vrši se prema mjestu potrošnje, primjenom principa odredišta, odnosno destinacije. Ovo rješenje podrazumijeva da je izvoz proizvoda oslobođen plaćanja PDV, a uvoz proizvoda se oporezuje i ima isti tretman kao domaći proizvodi.

Obveznik plaćanja ovog poreza je pravno i fizičko lice čiji je oporezivi promet na godišnjem nivou veći od 18.000€. Do 1. januara 2006. godine sve oporezive isporuke proizvoda i usluga bile su oporezovane po jedinstvenoj opštoj stopi od 17%, a tada je uvedena snižena stopa od 7% za određeni broj proizvoda i usluga koji su od značaja za životni standard građana.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatu vrijednost u 2017. godini, izvršeno je povećanje opšte stope PDV-a sa 19% na 21%.

Prema trenutno važećem zakonu, PDV se obračunava i plaća po opštoj stopi od 21% od svakog prometa proizvoda, usluga i uvoza proizvoda, osim od prometa proizvoda, usluga i uvoza proizvoda za koje je propisano da se PDV plaća po sniženoj stopi, kao i od prometa proizvoda, usluga i uvoza proizvoda za koje je propisana nulta (0) stopa PDV.

PDV se obračunava i plaća po sniženoj stopi od 7% od prometa proizvoda, usluga i uvoza proizvoda kao što su: osnovni proizvodi za ljudsku ishranu (hljeb, brašno, mlijeko, hrana za odojčad, meso, šećer..), lijekove, udžbenike, knjige, usluge smještaja u hotelima, usluge javnog prevoza, usluge pripre-

Od 1. aprila 2003. godine u primjeni PDV (porez na dodatu vrijednost).

Opšta stopa PDVa- 21%, a snižene stope 7% i 0%.

manja i usluživanja hrane i dr. Dok se PDV plaća do stopi od 0% na proizvode koje iz Crne Gore izvozi prodavac, lijekovi i medicinska sredstva, isporuke donacija, promet goriva i drugih neophodnih proizvoda koji se koriste za snadbijevanje, plovila namijenjena za plovidnu na otvorenom moru koja obavljaju prevoz putnika, plovila sa spasavanje i pomoć na moru, i dr.

POREZ NA DOBIT PRAVNIH LICA

Oporezivanje dobiti pravnih lica uređeno je **Zakonom o porezu na dobit pravnih lica**¹⁴ čija su osnovna rješenja u primjeni od 1. januara 2002. godine. Prema odredbama navedenog zakona obveznik poreza na dobit je rezidentno, odnosno nerezidentno pravno lice koje obavlja djelatnost radi sticanja dobiti.

Predmet oporezivanja rezidentnog pravnog lica je dobit koju to lice ostvari u Crnoj Gori i izvan Crne Gore, a predmet oporezivanja nerezidenta je dobit koju to lice ostvari u Crnoj Gori. Stopa poreza na dobit je proporcionalna iznosi 9% od poreske osnovice i ova stopa je jedna od nižih stopa u regionu.

Obveznik poreza na dobit je rezidentno, odnosno nerezidentno pravno lice koje obavlja djelatnost radi sticanja dobiti. Stopa poreza na dobit pravnih lica je 9% i jedna je od najnižih stopa u regionu.

Radi stimulisanja privrednih aktivnosti u nedovoljno razvijenim područjima izmjenama ovog zakona, u 2012. godini uvedena je mogućnost korišćenja poreske olakšice za otpočinjanje biznisa u privredno nedovoljno razvijenim opštinama. Naime, predviđeno je da novoosnovano pravno lice u privredno nedovoljno razvijenim opštinama, koje obavlja proizvodnu djelatnost, oslobađa se plaćanja poreza na dobit u iznosu od 100% za prvih osam godina od početka obavljanja djelatnosti. Ovu olakšicu mogu da koriste i druga pravna lica koja osnivaju poslovnu jedinicu u privredno nedovoljno razvijenim opštinama.

Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit pravnih lica čija su rješenja u primjeni od 1. januara 2017. godine, uključeni su neki novi oblici izdataka (npr. izdaci za zaštitu lica sa invaliditetom, društvenu brigu o djeci i mladima, pomoć starijim licima, itd.) koji se u poreske svrhe priznaju kao rashod u iznosu do 3,5% ukupnog prihoda.

¹⁴ ("Službeni list RCG", br.65/01, 80/04 i "Službeni list CG", br. 40/08, 86/09, 14/12, 61/13 i 55/16)

POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Oporezivanje dohotka fizičkih lica uređeno je **Zakonom o porezu na dohodak fizičkih lica**¹⁵, čija su osnovna rješenja u primjeni od sredine 2002. godine. Ovim zakonom uvedeno je plaćanje poreza na dohodak fizičkih lica za rezidentna i nerezidentna fizička lica. Predmet oporezivanja fizičkog lica je dohodak koji je ostvaren po osnovu: ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava, kapitala i kapitalnih dobitaka.

Od 1. januara 2007. godine je uvedena jedinstvena (proporcionalna) poreska stopa od 9%, sa odloženim rokom primjene od 1. januara 2010. godine, dok je u prelaznom periodu 2007. i 2008. godini poreska stopa iznosila 15%, a za 2009. godinu stopa je iznosila 12%. Kao privremena mjera od 8. februara 2013. godine, uvedena je stopa od 15% na lična primanja preko 720€ i ova rješenja su se primjenjivala tokom 2014. godine. Od 1. januara 2015. godine, na lična primanja iznad 720€ primjenjuje se poreska stopa od 13%, dok se u 2016. godini na ova primanja primjenjivala poreska stopa od 11%.

Dosadašnje izmjene i dopune Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica predstavljaju kontinuitet reformskih aktivnosti u oblasti poreske politike i usmjerene su na smanjenje poreskih oslobodjenja i poreskih olakšica uz izjednačavanje poreskog opterećenja dobiti kompanija i zarada zaposlenih. Radi stimulisanja privrednih aktivnosti u nedovoljno razvijenim područjima izmjenama ovog zakona u 2012. godini, uvedena je mogućnost korišćenja poreske olakšice za preduzetnike u privredno nedovoljno razvijenim opštinama.

POREZ NA PROMET NEPOKRETNOSTI

Obaveza plaćanja poreza na promet nepokretnosti (osim za novoizgradjene nepokretnosti) uvedena je **Zakonom o porezu na promet nepokretnosti**. Stopa poreza na promet nepokretnosti je 3% od poreske osnovice koju čini tržišna vrijednost nepokretnosti u trenutku njenog sticanja.

Zakonom se propisuje i namjena korišćenja sredstava od poreza na promet nepokretnosti koja pripadaju budžetu Crne Gore, sredstva po ovom osnovu koriste se za finansiranje zaštite kulturne baštine, nagrađivanje vrhunskih sportista i stipendiranje mladih naučnika i istraživača. Takođe, ovim zakonom, uređuju se i druga pitanja od značaja za oporezivanje prometa nepokretnosti, između ostalog, oslobodjenja od plaćanja poreza na promet nepokretnosti, posebno za slučaj kada sticalac nepokretnosti rješava stambeno pitanje.

¹⁵ "Sl.list RCG", br. 65/01, 37/04 i 78/06 i "Službeni list CG", br. 86/09, 14/12, 62/13, 06/13, 60/14, 79/15 i 83/16

POREZ NA PROMET UPOTREBLJAVANIH MOTORNIM VOZILA, PLOVNIH OBJEKATA, VAZDUHOPLOVA I LETILICA

Obaveza plaćanja poreza na promet upotrebljavanih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica, uređena je Zakonom o porezu na promet upotrebljavanih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica¹⁶, čija su rješenja u primjeni od oktobra 2003. godine. Obveznik plaćanja ovog poreza je kupac, odnosno sticalac upotrebljavanog motornog vozila, plovnog objekta, vazduhoplova ili letilice, pod uslovom da se na njihov promet ne plaća PDV.

Poreska stopa iznosi 5% tržišne vrijednosti navedenih proizvoda. Poreska oslobodjenja su krajnje reducirana i vezana su za nasljedivanje i davanje poklona kod prvog naslednog reda. Prihodi ostvareni po ovom osnovu u cjelosti pripadaju budžetu Države.

POREZ NA KAFU

Obaveza plaćanja poreza na kafu, uvedena je Zakonom o porezu na kafu koji je u primjeni od 1. januara 2015. godine („Službeni list Crne Gore“, broj 8/15), i od kada kafa nije više u akciznom sistemu Crne Gore, odnosno nije više akcizni proizvod.

Zakonom o porezu na kafu, predmet oporezivanja je kafa koja se uvozi ili proizvodi na teritoriji Crne Gore. Pod proizvodnjom kafe smatra se prerada, prženje, pakovanje, kao i druge sa njima povezane radnje koje se koriste u svrhe proizvodnje kafe. Takođe, vrsta kafe na koju se plaća porez određuje se shodno nomenklaturi tih proizvoda u Carinskoj tarifi. Takođe, definisani su obveznici plaćanja poreza na kafu, odnosno pravna ili fizička lica koja u poreskom skladištu proizvode kafu i uvoznici su kafe, kao i pojam poreskog skladišta.

Prijava za registraciju obveznika poreza na kafu, podnosi se nadležnom carinskom organu i to najkasnije 15 dana prije početka obavljanja djelatnosti proizvodnje kafe. Takođe, obveznik poreza na kafu dužan je da u navedenom roku, obavijesti nadležni carinski organ o namjeri prestanka obavljanja djelatnosti, dok o prekidu obustavljanja proizvodnje, bez odlaganja.

Kontrolu obračunavanja i plaćanja poreza na kafu vrši nadležni carinski organ u skladu sa zakonom i zakonom kojim je uređen carinski postupak.

POREZ NA UPOTREBU PUTNIČKIH MOTORNIM VOZILA, PLOVNIH OBJEKATA, VAZDUHOPLOVA I LETILICA

Obaveza plaćanja poreza na upotrebu putničkih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica uvedena je Zakonom o porezu na upotrebu putničkih motornih vozila, plovni objekata, vazduhoplova i letilica¹⁷, koji je u primjeni od početka maja 2004. godine. Ovaj porez plaćaju pravna i fizička lica koji su vlasnici re-

16 “Službeni list RCG”, broj 55/03 i “Službeni list CG”, br: 73/10, 40/11 34/14

17 “Službeni list RCG”, br: 28/04 i 37/04 i “Službeni list CG”, broj 86/09

gistrovanih putničkih automobila, plovnih objekata, vazduhoplova i letilica, prema propisanoj tarifi. Prihodi po ovom osnovu u cjelosti pripadaju budžetu Države.

Porez na upotrebu putničkih vozila plaća se godišnje prema radnoj zapremini motora, kod plovnih objekata prema dužini plovnog objekta, za vazduhoplovne letilice plaća se na motorni pogon i u koje svrhe se koristi.

Tokom 2018. godine izvršena je dopuna navedenog Zakona, na način da je proširena lista motornih vozila na čiju upotrebu se ne plaća ovaj porez terenskim specijalnim vozilima Crvenog krsta Crne Gore za djelovanje u prirodnim, ekološkim i drugim nesrećama i teretnim vozilima Crvenog krsta Crne Gore, koja služe za distribuciju humanitarne pomoći na teritoriji Crne Gore.

POREZ NA PREMIJE OSIGURANJA

Obaveza plaćanja poreza na premije osiguranja uvedena je Zakonom o porezu na premije osiguranja¹⁸, koji je u primjeni od početka maja 2004. godine. Porez na premije osiguranja plaća se na usluge osiguranja po osnovu autoodgovornosti i po osnovu kasko osiguranja motornih vozila. Poreska stopa na premije od autoodgovornosti iznosi 6%, a 3% na premije kasko osiguranja motornih vozila. Ovaj porez plaćaju osiguravajuća društva nezavisno od toga da li poslove osiguranja obavljaju lično ili preko svojih zastupnika.

Krajem 2013. godine, donesen je Zakon o izmjenama Zakona o porezu na premije osiguranja, čija su rješenja u primjeni od 1. januara 2014. godine. Ovim izmjenama uvedena je jedinstvena stopa od 9% za plaćanje poreza na premije osiguranja za sve vrste osiguranja, na osnovicu koju čini naplaćena bruto premija osiguranja. Takođe, propisano je i oslobođenje od plaćanja ovog poreza za osiguranja od nezgode, dobrovoljnog zdravstvenog osiguranja i osiguranja od poljoprivrede.

AKCIZE

Akcize su posebna vrsta poreza na potrošnju. Akcize se plaćaju prilikom kupovine nekog proizvoda i uključeni su u njegovu prikazanu cijenu. Svrha postojanja akciza je da se izjednače proizvođačevi i društveni troškovi ovih proizvoda (pušači imaju značajno viši rizik obolijevanja od npr. karcinoma što na kraju pada na teret svih koji plaćaju zdravstveno osiguranje). Uvodjenjem akciza dovodi do poskupljenja proizvoda na koji su uvedene akcize, a prevashodno u cilju smanjenja potrošnje (konzumiranja) tih proizvoda.

Obaveza plaćanja akcize utvrđena je **Zakonom o akcizama**¹⁹, koji je u primjeni je od 1. aprila 2002. godine. Tim zakonom uvedena je obaveza plaćanja akcize za tri grupe proizvoda, i to:

- alkohol i alkoholna pića
- duvan i duvanske proizvode i
- mineralna ulja, njihove derivate i supstitute

18 "Službeni list RCG", broj 27/04 i 37/04 i "Službeni list CG", br: 73/10, 40/11 i 61/13

19 „Sl. list RCG“, br. 65/01, 76/05 i „Sl. list RCG“ br. 7608, 50/09, 78/10, 61/11, 28/12, 38/13,45/14, 1/17, 50/17, 55/18

- gazirana voda sa dodatkom šećera ili drugih sredstava za zaslađivanje ili aromatizaciju (od 1. aprila 2012. godine kao akcizni proizvod uvedena)
- nesagorijevajući duvan, tečnosti za punjenje elektronskih cigareta kao i ugalj (uvedeno od 2017.godine).

Akcize su posebna vrsta poreza na potrošnju. Uvodjenje akciza dovodi do poskupljenja proizvoda, a prevashodno u cilju smanjenja potrošnje tih proizvoda.

Akcize se plaćaju na proizvode proizvedene u Crnoj Gori i akcizne proizvode koji se uvoze u Crnu Goru.

Akciza se plaća na akcizne proizvode proizvedene u Crnoj Gori i akcizne proizvode koji se uvoze u Crnu Goru.

Obveznik plaćanja akcize je proizvođač i uvoznik akciznih proizvoda dok je Zakonom predviđena mogućnost da se akcizna obaveza može prenijeti sa uvoznika, odnosno proizvođača na imaoaca akcizne dozvole, odnosno oslobođenog korisnika akcize.

Ovakvom fiskalnom strukturom specifične i proporcionalne akcize osigurava se stabilnost tržišta i stvaraju uslovi za smanjenje prostora za nelegalnu trgovinu a time i obezbjeđenje izvjesnijih budžetskih prihoda.

CARINE

Carina se uglavnom definiše kao porez koji se naplaćuje na uvoz. Carine se uvode radi prikupljanja prihoda ili zaštite domaće proizvodnje. Obračunava se i naplaćuje u procentu ili u apsolutnom iznosu od vrijednosti robe, a što je predviđeno carinskom tarifom. Istovremeno se carina može posmatrati i kao instrument ekonomske i spoljnotrgovinske politike, pa se vrlo često kaže da carine više služe ekonomsko-političkoj nego čisto fiskalnim ciljevima. Tako ciljevi carina mogu biti:

- 1.fiskalni (osiguravaju se potrebna finansijska sredstva)
- 2.ekonomski (štiti se domaća privreda ili samo određena grana)
- 3.socijalni (kroz sniženje carina na određene proizvode, bitne za životni standard određenih socijalnih grupa, djeluje na njegovo pojeftinjenje, odnosno stimulisanje potrošnje i zaposlenosti i dr.)

Carine se dijele prema nekoliko kriterijuma od kojih je najzastupljeniji prema smjeru kretanja robe, pa se tako dijele na: uvozne, izvozne i tranzitne.

Postoje četiri osnovne karakteristike carina:

- dažbine,
- trošak uvoznika
- državni prihod
- instrument zaštite domaće proizvodnje

Crnogorski carinski sistem je uređen Carinskim zakonom, Zakonom o Carinskoj tarifi, Zakonom o carinskoj službi i podzakonskim aktima za sprovođenje navedenih propisa.

Carine - porez koji se naplaćuje na uvoz.

Ciljevi:

1. *Fiskalni*
2. *Ekonomski*
3. *Socijalni*

1.1. **Carinskim zakonom**²⁰, čija su osnovna rješenja u primjeni od 1. aprila 2003. godine, uređuju se carinski postupak, prava i obaveze lica koja učestvuju u carinskom postupku, kao i prava, obaveze i ovlaštenja carinskog organa. Osnovna zakonska rješenja (carinski postupci, utvrđivanje carinske vrijednosti, pravila o porijeklu robe) najvećim dijelom su usklađena sa Uredbom Savjeta (EEC) broj 2913/92 - Carinski zakon Zajednice, kao i pravilima Svjetske trgovinske organizacije (STO) i Svjetske carinske organizacije (SCO).

1.2. Na robu koja se uvozi u carinsko područje Crne Gore plaća se carina po stopama utvrđenim **Zakonom o Carinskoj tarifi**²¹, čija rješenja su u primjeni od 6. juna 2012. godine. Posljednjim zakonskim rješenjem izvršeno je usaglašavanje osnovnih carinskih stopa sa carinskim stopama dogovorenim Protokolom o pristupanju Crne Gore Sporazumu iz Marakeša o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (STO).

Aneksom I Protokola o pristupanju Crne Gore Svjetskoj trgovinskoj organizaciji za određeni broj proizvoda iz Carinske tarife (većinom se radi o poljoprivrednim proizvodima), utvrđeno je tzv. "krajnje gornje obavezujuće ograničenje", koje predstavlja carinsku stopu koju Crna Gora mora primjeniti do određenog datuma na uvoz navedenih proizvoda. Sukcesivna smanjenja se implementiraju 1. januara svake godine u Uredbu o Carinskoj tarifi. Implementacija navedene obaveze rezultira smanjenjem osnovne carinske stope sa 5,14% u 2018. na 5,10% u 2019. godini²².

Carina se obračunava i naplaćuje po procentualnoj stopi u odnosu na vrijednost robe ("ad valorem"). Za određene poljoprivredne proizvode, carina se obračunava i u određenom iznosu po jedinici mjere za masu robe (specifična carina).

1.3. **Zakonom o carinskoj službi**²³, čija su osnovna rješenja u primjeni od 2002. godine, uređena je materija koja se odnosi na način rada, kao i prava, obaveze i odgo-

²⁰ "Sl. list RCG", br. 07/02, 38/02, 72/02, 21/03, 31/03, 29/05 i 66/06 i "Sl. list Crne Gore", br. 21/08, 73/10, 01/11, 40/11, 62/13, 71/17.

²¹ „Službeni list CG“, br. 60/14.

²² Prilikom izračunavanja prosječne carinske stope korišćene su tzv. maksimalne carinske stope, kojima je utvrđen gornji limit carinskog opterećenja kad se prilikom uvoza poljoprivrednih proizvoda primjenjuje tzv. kombinovana carina.

²³ "Službeni list Crne Gore, br. 3/16, 80/17"

vornosti carinskih službenika. Donošenjem novog Zakona o carinskoj službi ("Službeni list Crne Gore, broj 3/16"), stvorile su se zakonske pretpostavke za kvalitetnije ostvarivanje fiskalne i sigurnosne uloge carinske službe u skladu sa zahtjevima evropskih carinskih propisa. Uprava carina ima obavezu da stvori sve potrebne predulove da se sa prvim danom članstva u Evropskoj uniji, pravna tekovina u području carinskog sistema primjenjuje na pravilan i jedinstven način, odnosno na način koji je u skladu sa dobrom praksom carinskih službi zemalja članica Evropske unije.

DOPRINOSI ZA OBAVEZNO SOCIJALNO OSIGURANJE

Doprinosi se obavezno plaćati. Predstavljaju vrstu javnih prihoda koja je namijenjena zaštiti članova društva usljed smanjenja njihove ekonomske snage, bolesti, starosti, invaliditeta i sl. Ovaj instrument se veoma koristi u našem finansijskom sistemu. Doprinosi imaju izvjesne sličnosti sa porezima i taksama. Porezima su slični zbog prinudnosti plaćanja, a taksama što se radi o nekoj ličnoj koristi koja se očekuje, bilo neposredno ili posredno, već prilikom plaćanja doprinosa.

Obaveza plaćanja doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, uređena je **Zakonom o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje**²⁴, koji je u primjeni od 1. januara 2008. godine. Ovim zakonom se na jedinstven način uređuje sistem obezbjeđenja sredstava za finansiranje obaveznog socijalnog osiguranja.

Kumulativna stopa doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje iznosi 20,5% (na teret zaposlenog stopa iznosi 15% i na teret poslodavca 5,5%). Kumulativana stopa doprinosa za zdravstveno osiguranje iznosi 12,8% (stopa na teret zaposlenog iznosi 8,5%, a na teret poslodavca 4,3%), a kumulativana stopa doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti iznosi 1% (na teret zaposlenog stopa iznosi 0,5% i na teret poslodavca 0,5%).

Sredinom 2017. godine, vršena je izmjena Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje kojom je pravno-tehnička odredba koja se odnosi na minimalnu zaradu poboljšana. Bliže su definisani obveznici doprinosa za zdravstveno osiguranje, osnovica za obračun doprinosa za obavezno zdravstveno osiguranje, stope doprinosa za zdravstveno osiguranje, kao i način obračuna i plaćanja ovih doprinosa.

TAKSE

Takse su javni prihodi koje država i njeni organi naplaćuju kao protivnaknadu od pojedinaca ili grupa za učinjene usluge svojih organa i ustanova. Takse se naplaćuju za tzv. nematerijalne usluge od strane državnih organa, to su najčešće usluge administrativnih, carinskih ili sudskih organa. Privredne usluge nijesu predmet taksi. Takse najčešće predstavljaju dobrovoljna davanja.

Za razliku od poreza, koji predstavljaju obavezna davanja, »koja država ubira silom svog fiskalnog suvereniteta«, prilikom plaćanja takse osobe slobodno odlučuju koju će uslugu i za koju vrijednost tražiti.

24 "Sl. List CG", br. 13/07, 79/08, 86/09, 78/10, 14/12, 62/13 i 8/15

Sve takse možemo podijeliti na nekoliko grupa, a prema uobičajenim kriterijumima u finansijskoj literaturi, i to:

1. prema organima koji propisuju taksene obaveze u određenoj zemlji (tekse koje propisuju centralni organi ili lokalni organi)
2. prema organima koji obavljaju odredjen usluge a predmet su taksa (administrativne, sudske, ...)
3. prema vremenu plaćanja (plaćaju se unaprijed, plaćaju se na kraju izvršene usluge)
4. prema broju izvršenih usluga (paušalne, pojedinačne)
5. prema namjeni trošenja (takse za podmirenje društvenih potreba uopšte i takse kod kojih je svrha unaprijed određena).

Primjer taksi u Crnoj Gori:

Takse na upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja u ugostiteljskim objektima

Zakonom o taksama na upotrebu duvanskih proizvoda i elektroakustičnih i akustičnih uređaja u ugostiteljskim objektima²⁵, omogućava se vlasnicima, odnosno korisnicima ugostiteljskih objekata upotreba duvanskih proizvoda u dijelu ugostiteljskog objekta u kojem se pružaju usluge usluživanja hrane, pića i napitaka kao i upotreba elektroakustičnih i akustičnih uređaja i nakon 24 časa za period organizovanja kulturno zabavnog programa na otvorenom i zatvorenom prostoru, uz plaćanje takse propisane navedenim zakonom.

Administrativne takse

Obaveza plaćanja administrativnih taksa propisana je Zakonom o administrativnim taksama²⁶, a koje se plaćaju za spise i radnje koje se vode pred organima državne uprave, organima lokalne uprave i drugim pravnim licima koja imaju javna ovlašćenja. Takođe, ovim zakonom dato je ovlašćenje opštinama da uvede lokalne administrativne takse za radnje i akte koji se vode pred organima lokalne uprave. Visina administrativnih taksa za radnje i akte koji se vode pred organima državne uprave, određena je nacionalnom taksenom tarifom, a visina lokalnih administrativnih taksa za radnje i akta koji se vode pred organima lokalne uprave, lokalnom taksenom tarifom.

NAKNADE

Naknade predstavljaju javne prihode koji se naplaćuju po osnovu korišćenja dobara od opšteg interesa. Naknade nijesu nužno prihod države. Postoji više vrsta naknada:

²⁵ "Službeni list CG", br.37/17

²⁶ "Službeni list RCG", br.55/03, 46/04 i 81/05 i 2/06 i "Službeni list CG", br. 22/08, 77/08, 3/09, 40/10, 20/11, 26/11, 56/13, 45/14, 53/16 i 37/17

- za korišćenje šuma
- za korišćenje voda
- za korišćenje puteva
- za korišćenje morskog dobra
- za korišćenje rudnog blaga
- za korišćenje zemljišta, i dr.

Obaveza plaćanja naknada za korišćenje prirodnih i drugih dobara i prava od opšteg interesa, utvrđena je zakonima kojima je uređeno korišćenje prirodnih i drugih dobara i prava od opšteg interesa (Zakon o šumama, Zakon o vodama, Zakon o finansiranju upravljanja vodama, Zakon o putevima, Zakon o rudarstvu, Zakon o životnoj sredini, Zakon o igrama na sreću, Zakon o koncesijama i dr.).

U strukturi prihoda po navedenom osnovu, najveće učešće se odnosi na: naknadu za korišćenje morskog dobra, naknadu za priređivanje posebnih igara na sreću, naknadu za korišćenje šuma i naknadu za korišćenje mineralnih sirovina.

Prihod od koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa koje dodjeljuje država dijeli se sa lokalnom samoupravom, na sljedeći način. Opštini se ustupa 70% prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa koja se nalaze na njenoj teritoriji, osim prihoda od koncesione naknade za korišćenje luka, od kojih se 50% ustupa opštini u kojoj se nalazi luka koja je predmet koncesije.

JAVNI DUG I ZADUŽIVANJE

Svrha

Država nije uvijek u mogućnosti da obezbijedi novac za sve obaveze koje bi trebalo da realizuje pa je prinudjena da se zadužuje, saznaćete kada i kako se zadužuje.

Ciljevi

Savladavanjem ovog poglavlja bićete u mogućnosti:

- da razumijete razloge za zaduzivanje
- da razumijete razliku izmedju duga i zajma
- da saznate kako se upravlja javnim dugom
- da saznate koje su to vrste javnog duga
- da razumijete državne garancije i kada se izdaju

Ključne riječi

Javni zajam, javni dug, državne garancije, upravljanje dugom.



3



3.1 POJAM JAVNOG DUGA

Javni dug, zajam, državna garancija, upravljanje dugom. Javni dug je oblik javnog prihoda koji ostvaruje država, ili drugi javno-pravni organa, zbog postizanja određenih ciljeva, odnosno zbog pokrića rashoda. Javni dug predstavlja skup različitih oblika zajmova koje obično pravi država u svrhu ostvarivanja određenih budžetskih ciljeva. Država se može u toku fiskalne godine zaduživati do nivoa utvrđenog godišnjim zakonom o budžetu države. Zaduzivanje predstavlja preuzimanje finansijskih obaveza po osnovu kreditnih ugovora, emisija dužničkih hartija od vrijednosti i izdatih garancija.

Dugoročnim zaduzivanjem smatra se zaduzivanje na period otplate duži od 12 mjeseci.

Ukupno godišnje zaduzivanje ne uključuje iznos potreban za refinansiranje duga.

Postoji više klasifikacija dugova ali je najčešća podjela na sljedeće grupe:

1. prema teritorijalnom principu - unutrašnji i spoljni
2. prema metodama kojim se država služi da bi došla do sredstava - dobrovoljni i prinudni
3. prema vremenu za koji su formirani - kratkoročni i dugoročni
4. prema načinu otplate i garanciji- anuitetski, rentni, dugovi s naplatom i bez naplate kamata
5. Prema tome da li država istovremeno preuzima i obavezu da daje i neki zalog kao garanciju za uredno plaćanje kamata i otplata - javni dugovi se dijele na zajmove sa zalogom i zajmove bez zaloga.

1. Državne garancije

Ukupan iznos garancija koje daje država utvrđuje se godišnjim zakonom o budžetu države. Državne garancije se mogu dati samo za finansiranje kapitalnih projekata. Državna garancija je garan-

Postoji više klasifikacija dugova ali je najčešća podjela na unutrašnji i spoljni, kratkoročni i dugoročni.

Državna garancija je garancija koju izdaje Vlada u svrhu obezbjeđenja otplate obaveza po osnovu kreditnih ugovora ili dužničkih hartija od vrijednosti.

Strategiju upravljanja dugom donosi Vlada.

cija koju izdaje Vlada u svrhu obezbjeđenja otplate obaveza po osnovu kreditnih ugovora ili dužničkih hartija od vrijednosti.

Ukupan iznos garancija ne smije da pređe 15% BDP-a. Osnove za pregovore i zaključivanje ugovora o kreditu za koji se daje garancija i izvještaj o pregovorima o kreditu sa predlogom ugovora o kreditu i garanciji, Ministarstvo nadležno za poslove finansija dostavlja Vladi radi utvrđivanja.

Pravno lice koje koristi državnu garanciju, dužno je da prije ugovaranja svakog novog kredita pribavi odobrenje Ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Ugovore i druge akte o davanju garancija potpisuje ministar finansija. Ministarstvo nadležno za poslove finansija vodi evidenciju i prati izmirivanje obaveza po izdatim garancijama i transfernim zajmovima. Garancije i transferni zajmovi daju se u skladu sa smjernicama utvrđenim strategijom upravljanja dugom.

2. Strategija upravljanja dugom

Strategija upravljanja dugom sadrži okvirni program zaduživanja za trogodišnji period, smjernice za utvrđivanje rizika prilikom uzimanja pozajmica, smjernice upravljanja dugom, gotovinom, garancijama i pozajmicama i druga pitanja od značaja za upravljanje dugom.

Strategiju donosi Vlada, uz mišljenje Centralne banke.

3. Upravljanje dugom i evidencija

Državnim dugom upravlja i evidenciju o postojećem dugu države, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama vodi Ministarstvo nadležno za poslove finansija u skladu sa Zakonom.

Nadležni organ u opštini vodi evidenciju o postojećem dugu opštine, uzetim dugoročnim i kratkoročnim pozajmicama i datim garancijama, i o tome dostavlja Ministarstvu nadležnom za poslove finansija izvještaj kvartalno u roku od 30 dana, od isteka kvartala.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija objedinjava evidenciju o javnom dugu.

BUDŽET

Svrha

Savladati na koji način država planira sredstva koja će prihodovati a koja će potrošiti.

Ciljevi

Savladavanjem ovog poglavlja bićete u mogućnosti:

- da razumijete kako država planira prihode i rashode
- zašto je važno planiranje primitaka i izdataka
- kako se planira i kada je bužet u suficitu, a kada u deficitu
- da li se budžet može mijenjati
- koji je postupak donošenja budžeta i koji su rokovi
- mogu li potrošačke jedinice da preusmjeravaju sredstva
- koji su poslovi trezora, a koji državnog budžeta
- može li se država privremeno financirati

Ključne riječi

Budžet, primici, izdaci, suficit, deficit, preusmjeravanje sredstava, trezor, rebalans.

4.1 POJAM BUDŽETA

Budžet je finansijski plan baziran na godišnjim procjenama javnih prihoda (primitaka) i javnih rashoda (izdataka). Budžet se donosi za fiskalnu godinu i važi u godini za koju je donešen. Fiskalna godina je kalendarska godina.

Budžet sadrži:

- tekući budžet
- transakcije finansiranja
- kapitalni budžet
- budžete državnih fondova i
- rezerve (tekuća i stalna).

Tekući budžet je plan namijenjen za finansiranje ili unapređenje redovne djelatnosti, kao i izdataka koji se ponavljaju i odnose na jednu fiskalnu godinu.

Kapitalni budžet je plan koji se odnosi na period od godinu dana ili na period duži od godinu dana kojim se povećava vrijednost nefinansijske imovine, a obuhvata sticanje infrastrukture, građevinskih objekata, zemljišta i opreme od javnog, odnosno opšteg interesa (na državnom i lokalnom nivou).

Budžet mora biti u ravnoteži pa samim tim izdaci moraju biti uravnoteženi sa primicima. U skladu sa crnogorskim zakonodavstvom u primitke i izdatke spadaju:

Primici obuhvataju:

1. tekuće prihode (poreze, doprinose, takse, naknade, koncesije i ostale prihode)
2. primitke od prodaje imovine
3. primitke od otplate kredita
4. donacije i transfere
5. pozajmice i kredite (domaće i inostrane)
6. druge prihode, u skladu sa zakonom.

Izdaci obuhvataju:

1. tekuće izdatke za: bruto zarade i doprinose na teret poslodavca, ostala lična primanja, rashode za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, rentu, subvencije i ostale izdatke;

Budžet je finansijski plan baziran na godišnjim procjenama javnih prihoda (primitaka) i javnih rashoda (izdataka).

Budžet mora biti u ravnoteži.

2. transfere za socijalnu zaštitu;
3. transfere institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru;
4. kapitalne izdatke za nabavku i investiciono održavanje finansijske i nefinansijske imovine;
5. date pozajmice i kredite;
6. otplate dugova, garancija i obaveza iz prethodnih godina;
7. ostale isplate, u skladu sa zakonom.

URAVNOTEŽENJE BUDŽETA (REBALANS)

Ako u toku fiskalne godine dođe do povećanja ili smanjenja planiranih primitaka ili izdataka može se pripremiti predlog za uravnoteženje budžeta.

Uravnoteženje budžeta vrši se izmjenama i dopunama budžeta, na način i po postupku propisanim za donošenje budžeta.

Ako tokom fiskalne godine, usljed vanrednih okolnosti i potreba, dođe do povećanja planiranih izdataka ili smanjenja planiranih primitaka, Vlada vrši uravnoteženje budžeta.

Planiranje budžeta države zasniva se na ekonomskoj i fiskalnoj politici, smjernicama fiskalne politike, projekcijama ekonomskog rasta i projekcijama makroekonomske stabilnosti.

SUFICIT, ODNOSNO DEFICIT

Budžetski gotovinski suficit, odnosno deficit predstavlja razliku primitaka i izdataka, pri čemu se primici umanjuju za pozajmice, primljene transfere i primitke od prodaje imovine, a izdaci za otplatu glavnice u zemlji i inostranstvu po osnovu duga nastalog uzimanjem kredita ili emitovanjem hartija od vrijednosti i izdatke za kupovinu hartija od vrijednosti koji predstavljaju transakcije finansiranja. Budžetski gotovinski suficit, odnosno deficit koriguje se za iznos promjene neto obaveza iz prethodnih godina koje nemaju karakter pozajmica.

Više prihoda u odnosu na rashode dovodi do suficita budžeta. Deficit je kada je više rashoda od prihoda.

Promjena neto obaveza iz prethodnih godina prikazuje se kao razlika stanja obaveza na početku i kraju fiskalnog perioda.

STRUČNO UPUTSTVO

Ministarstvo nadležno za poslove finansija u januaru tekuće godine, na osnovu propisa za izradu kapitalnog budžeta koji usvaja Vlada, izdaje stručno uputstvo za pripremanje kapitalnog budžeta potrošačkih jedinica i opština, koje predlažu kapitalne projekte za narednu fiskalnu godinu.

Potrošačke jedinice koje su predložile kapitalne projekte dužne su da zahtjeve za dodjelu budžetskih sredstava za kapitalne projekte podnesu Ministarstvu nadležnom za poslove finansija do 15. marta tekuće, za narednu fiskalnu godinu.

Smjernice fiskalne politike Vlada donosi do kraja aprila tekuće za narednu fiskalnu godinu.

Na osnovu smjernica fiskalne politike, Ministarstvo nadležno za poslove finansija, u maju tekuće fiskalne godine na osnovu propisa za izradu programskog budžeta koji donosi Vlada, izdaje stručno uputstvo za pripremanje budžeta potrošačkih jedinica i budžeta opština za narednu fiskalnu godinu.

Stručno uputstvo sadrži: osnovne odrednice fiskalne politike, odnosno smjernica fiskalne politike, limit potrošnje za naredne tri godine, fiskalna ograničenja, uputstva, smjernice i rokove za pripremu budžeta i preporuke za okvirni iznos izdataka opština, na osnovu kojih potrošačka jedinica i opština samostalno planiraju svoje izdatke.

PLANIRANJE I KOORDINACIJA

Potrošačke jedinice prvog nivoa u postupku planiranja budžeta planiraju i koordiniraju planiranje budžeta potrošačkih jedinica nad kojima vrše nadzor i podnose zahtjev Ministarstvu nadležnom za poslove finansija za dodjelu budžetskih sredstava, za narednu fiskalnu godinu, sa procjenom potrebnih budžetskih sredstava za sljedeće dvije godine.

Zahtjev za dodjelu budžetskih sredstava sadrži:

- 1.tekući - programski budžet;
- 2.transakcije finansiranja;
- 3.kapitalni budžet;
- 4.budžete državnih fondova;
- 5.procjenu izdataka po ekonomskoj, funkcionalnoj, programskoj, projektnoj i organizacionoj klasifikaciji, koju utvrđuje Ministarstvo nadležno za poslove finansija u skladu sa međunarodnim standardima;
- 6.izvore finansiranja;
- 7.obrazloženje procijenjenih izdataka i izvora finansiranja;

Zahtjevi potrošačkih jedinica dostavljaju se do kraja jula tekuće, za narednu fiskalnu godinu.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija donosi smjernice za izradu budžeta.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija priprema Nacrt budžeta i do 31. oktobra ga dostavlja Vladi na utvrđivanje.

Vlada dostavlja Skupštini Predlog zakona o budžetu do 15. novembra, a Skupština bi trebalo da ga donese do 31. decembra.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija, na osnovu smjernica fiskalne politike i dostavljenih zahtjeva za dodjelu budžetskih sredstava, nacrtom zakona o budžetu države predlaže izdatke za potrošačke jedinice i, ako pri tom postoji deficit, utvrđuje izvore sredstava za njegovo finansiranje.

Ako tokom pripreme nacrta godišnjeg zakona o budžetu postoje neslaganja između Ministarstva nadležno za poslove finansija i potrošačkih jedinica, Ministarstvo nadležno za poslove finansija priprema za Vladu predlog konačnog rješenja.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija priprema nacrt zakona o budžetu države i u oktobru ga dostavlja Vladi.

Nadležni organ opštine priprema nacrt odluke o budžetu opštine i dostavlja ga na uvid Ministarstvu nadležnom za poslove finansija do 1. novembra.

Predlog zakona o budžetu države utvrđuje Vlada i do 15. novembra ga dostavlja Skupštini. Predlog odluke o budžetu opštine utvrđuje nadležni organ opštine i dostavlja ga skupštini opštine do 1. decembra.

Zakon o budžetu države i odluka o budžetu opštine sadrže opšti i posebni dio.

Opšti dio 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 sadrži izdatke potrošačkih jedinica po organizacionoj, funkcionalnoj, ekonomskoj, programskoj i projektnoj klasifikaciji.

PRIVREMENO FINANSIRANJE

Ako se zakon o budžetu države odnosno odluka o budžetu opštine ne donese do 31. decembra tekuće,

za narednu fiskalnu godinu, Ministarstvo nadležno za poslove finansija, do njegovog donošenja, potrošačkim jedinicama mjesečno odobrava sredstva do iznosa 1/12 (jedne dvanaestine) stvarnih izdataka u prethodnoj fiskalnoj godini, a odgovorno lice u opštini, do donošenja budžeta opštine odobrava sredstva u skladu sa zakonom kojim se uređuje finansiranje lokalne samouprave.

IZVRŠENJE BUDŽETA

Za izvršenje budžeta države odgovoran je ministar finansija. Potrošačke jedinice dužne su da sredstva koriste u granicama utvrđenim zakonom o budžetu države. Potrošačke jedinice dužne su da sredstva koriste po dinamici koju je odobrilo Ministarstvo nadležno za poslove finansija.

Izuzetno od ovoga, sredstva utvrđena godišnjim zakonom o budžetu države za Skupštinu Crne Gore koristiće se po dinamici koju autonomno utvrdi generalni sekretar Skupštine. Vlada Crne Gore, odnosno nadležno ministarstvo ne može bez saglasnosti predsjednika Skupštine Crne Gore obustaviti, odložiti ili ograničiti izvršenje budžeta koji se odnosi na Skupštinu Crne Gore.

Za zakonito korišćenje sredstava odobrenih potrošačkoj jedinici odgovoran je budžetski izvršilac. Ugovorene obaveze potrošačke jedinice moraju biti u skladu sa planiranim i odobrenim sredstvima u skladu sa zakonom o budžetu države.

Potrošačka jedinica može preuzimati nove ugovorene obaveze, koje će se realizovati i u narednoj fiskalnoj godini, pod uslovom da je taj izdatak u tekućem budžetu definisan kao višegodišnji izdatak, uz prethodno dobijenu saglasnost Ministarstva nadležno za poslove finansija.

Za neplanirane i nedovoljno planirane izdatke tokom fiskalne godine, koriste se sredstva tekuće rezerve. Za hitne i nepredviđene izdatke tokom fiskalne godine koriste se sredstva stalne rezerve. O korišćenju sredstava tekuće i stalne rezerve, uz prethodnu saglasnost Vlade, odlučuje Ministarstvo nadležno za poslove finansija.

PREUSMJERAVANJE SREDSTAVA

Vlada može između potrošačkih jedinica vršiti preusmjeravanje sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države, u visini do 10% od ukupno planiranih sredstava potrošačke jedinice. Iznos za preusmjeravanje primjenjuje se na ukupno planirane izdatke potrošačke jedinice čiji se odobreni iznos sredstava umanjuje. Preusmjerena sredstva po pojedinim izdacima, programima, potprogramima, aktivnostima i projektima raspoređuju se rješenjem ministra finansija.

Potrošačke jedinice, uz odobrenje Ministarstva nadležnog za poslove finansija, mogu preusmjeriti odobrena sredstva po programima, potprogramima, aktivnostima, projektima i pojedinim izdacima, u visini do 10% od sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države za programe, potprograme, aktivnosti, projekte i izdatke čiji se iznos umanjuje.

Kod programa, potprograma, aktivnosti i projekata koji se finansiraju od donacija iz fondova Evropske unije i drugih donacija nije dozvoljeno preusmjeravanje sredsta-

va po izdacima.

Sredstva obezbijeđena za kofinansiranje donacija iz fondova Evropske unije i drugih donacija nije dozvoljeno koristiti za druge namjene.

Preusmjeravanje sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države sa kapitalnog budžeta na tekući budžet i budžet fondova nije dozvoljeno.

Vlada može između potrošačkih jedinica vršiti preusmjeravanje sredstava utvrđenih zakonom o budžetu države u visini do 10% od ukupno planiranih sredstava potrošačke jedinice.

ZAVRŠNI RAČUN

Ministarstvo nadležno za poslove finansija propisuje način pripreme, izrade i predaje završnih računa potrošačkih jedinica. Završni račun potrošačke jedinice dostavlja se do kraja februara tekuće, za prethodnu fiskalnu godinu.

Ministarstvo nadležno za poslove finansija priprema nacrt zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga Vladi do 1. juna tekuće, za prethodnu fiskalnu godinu.

Vlada, do kraja juna utvrđuje Predlog zakona o završnom računu budžeta države i dostavlja ga Državnoj revizorskoj instituciji, koja izvještaj o reviziji završnog računa budžeta dostavlja Skupštini do 15. oktobra tekuće, za prethodnu fiskalnu godinu.

Vlada do kraja septembra dostavlja Predlog zakona o završnom računu budžeta Skupštini.

Završni račun budžeta države i završni račun budžeta opštine moraju biti u skladu sa sadržajem i klasifikacijom budžeta. Završni račun budžeta sadrži i:

1. početno i završno stanje konsolidovanog računa trezora;
2. pregled izvršenih odstupanja u odnosu na planirane iznose;
3. izvještaj o uzetim pozajmicama;
4. izvještaj o izdacima budžetskih rezervi;
5. izvještaj o garancijama datim tokom fiskalne godine;
6. izvještaj o kapitalnim projektima;
7. izvještaj o realizaciji programskog budžeta;
8. izvještaj o državnom dugu i datim garancijama;
9. izvještaj o poreskim i neporeskim potraživanjima iz člana 12 ovog zakona;
10. izvještaj o primicima i izdacima javnih ustanova koji nijesu uključeni u konsolidovani račun trezora;
11. izvještaj o stanju neizmirenih obaveza koje nemaju karakter pozajmica u skladu sa članom 14 stav 2 ovog zakona.

POSLOVI DRŽAVNOG TREZORA

Državni trezor formira se u Ministarstvu nadležnom za poslove finansija i obavlja sljedeće poslove:

1. izvršava plaćanja na bazi dokumentacije i podataka dostavljenih lično ili elektronskom poštom od strane potrošačkih jedinica, u skladu sa ovim zakonom;
2. vodi glavnu knjigu trezora;
3. upravlja računovodstvenim sistemom državnih primitaka;
4. obrađuje naloge za potrošnju sredstava;
5. priprema završni račun budžeta države;
6. finansijsku kontrolu putem korišćenja računovodstvenog sistema baziranog na planiranim obavezama;
7. vodi računa da budžetski izvršiocci ne prekorače iznos odobrenih sredstava;
8. prati izvršavanje izdataka;
9. razvija i vodi računovodstvo budžeta države i upravlja finansijskim informacionim sistemom;
10. daje nedjeljne i mjesečne izvještaje budžetskim korisnicima;
11. daje redovne finansijske izvještaje za potrebe ministra finansija i Vlade;
12. daje podatke za analizu finansijskog sistema;
13. upravlja raspoloživim novčanim sredstvima na konsolidovanom računu trezora;
14. obezbjeđuje neophodan iznos novčanih sredstava na konsolidovanom računu trezora koji je potreban za blagovremeno plaćanje planiranih obaveza;
15. upravlja dugom nastalim po osnovu hartija od vrijednosti koje je emitovala država;
16. upravlja dugom nastalim po osnovu datih garancija i uzetih zajmova;
17. upravlja domaćim i spoljnim dugom;
18. upravlja stranim donacijama, pomoćima i zajmovima i,
19. druge poslove od značaja za trezorsko poslovanje.

POSLOVI BUDŽETA

Poslovi budžeta obuhvataju:

1. pripremu predloga tekuće ekonomske politike;
2. postupak pripremanja, planiranja i izrade godišnjih zakona o budžetu i drugih propisa kojima se bliže uređuje njegovo pripremanje i izvršenje;
3. predlaganje smjernica i srednjoročnog makroekonomskog okvira za pripremu i planiranje budžeta, utvrđivanje i praćenje konsolidovanog bilansa javne potrošnje, projekciju primitaka i izdataka, odnosno prihoda i rashoda, projekciju deficita;
4. razvijanje tehničkih standarda za pripremu budžeta;
5. analizu zahtjeva potrošačkih jedinica za dodjelu budžetskih zahtjeva i predlaganje njegovih izmjena;
6. nadzor nad ostvarivanjem prihoda i izvršavanje izdataka;

7. pružanje savjeta o budžetskim pitanjima potrošačkim jedinicama i organima lokalne samouprave;
8. praćenje i analiza finansijskih planova i finansijskih izvještaja javnih preduzeća i regulatornih agencija;
9. predlaganje i pripremu izmjena i dopuna zakona o budžetu i odluke o privremenom finansiranju;
10. sagledavanje finansijskih efekata zakona i drugih propisa na povećanje ili smanjenje budžetskih izdataka;
11. usaglašavanje zakona i drugih propisa sa godišnjim zakonom o budžetu;
12. pripremu mišljenja u dijelu korišćenja budžetskih sredstava, kao i ukupnih sredstava javne potrošnje i,
13. druge poslove od značaja za budžet

FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

Svrha

Sagledati na koji način se finansiraju lokalne samouprave i kako funkcionišu.

Ciljevi

Savladavanjem ovog poglavlja bićete u mogućnosti:

- da razumijete kako funkcionišu opštine
- da li one imaju svoje nezavisne budžete od države i kako se kreira njihov budžet
- ko donosi a ko predlaže bužet
- imaju li opštine sopstvene prihode
- kako država pomaže finansiranje opština
- može li se opština zadužiti

Ključne riječi

Lokalna samouprava, finansiranje opština, sopstveni prihodi, ustupljeni prihodi, budžet opštine, egalizacioni fond, zaduživanje, fond za podršku.



5





5 FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

U skladu sa Zakonom o lokalnoj samoupravi, lokalna samouprava ostvaruje se u: opštini, Glavnom gradu i Prijestonici (u daljem tekstu: opština).

Opština ima imovinu i svoje prihode. Imovinom i prihodima opština samostalno raspolaže, u skladu sa zakonom.

Opština ima svoj budžet. Budžetom opština iskazuju se sva primanja koja pripadaju opštini i svi izdaci iz njene nadležnosti i opština samostalno raspolaže sredstvima u Budžetu.

Budžet opštine donosi se za fiskalnu godinu i važi u godini u kojoj je donijet. Fiskalna godina je kalendarska godina. Primici i izdaci budžeta opština moraju da budu uravnoteženi.

Odluku o budžetu opštine donosi skupština opštine, a na predlog predsjednika opštine, koji utvrđuje predlog odluke o budžetu do 1. decembra tekuće godine. Budžet opštine za narednu godinu donosi se najkasnije do 31. decembra tekuće godine. Ako se budžet ne donese u predviđenom roku, donosi se odluka o privremenom finansiranju za razdoblje od prva tri mjeseca fisklane godine.

Prije usvajanja predloga odluke o budžetu opštine, nadležni organ opštine pribavlja mišljenje Ministarstva nadležnog za poslove finansija na predloženi nivo i strukturu potrošnje, politiku zarada, kapitalne izdatke i izvore finansiranja i nivo budžetskog gotovinskog suficita, odnosno deficita.

Mišljenje se prilaže uz predlog odluke o budžetu opštine koji se dostavlja skupštini opštine radi razmatranja i donošenja.

U slučaju da je mišljenje Ministarstva nadležnog za poslove finansija negativno, skupština opštine ne može usvojiti Odluku o budžetu opštine.

Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava utvrđeno je na koji način i iz kojih izvora se opštine finansiraju.

Opština se finansira iz:

- sopstvenih prihoda
- zakonom ustupljenih prihoda

Opština ima imovinu i svoje prihode sa kojima samostalno raspolaže.

Opština ima svoj budžet koji je odvojen od budžeta države.

Budžet opštine donosi Skupština opštine na predlog predsjednika opštine.

Prije usvajanja budžeta opštine mora se obezbijediti mišljenje Ministarstva nadležnog za poslove finansija.



- egalizacionog fonda
- budžeta države

Sopstveni prihodi opštine, u skladu sa zakonom, su:

- Porez na nepokretnost
- Prirez porezu na dohodak fizičkih lica
- Lokalne administrativne takse
- Lokalne komunalne takse
- Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta
- Naknada za uređenje
- Gradska renta
- Naknada za korišćenje opštinskih puteva
- Naknada za zaštinu i unapređenje životne sredine,
- Prihodi od prodaje i davanje u zakonu imovine opštine
- Prihodi od kapitala (od kamata, akcija i udjela)
- Prihodi po osnovu donacija
- Ostali

SOPSTVENI PRIHODI

Prirez porezu na dohodak fizičkih lica

Opštinama je, Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, dato ovlašćenje za uvođenje prireza porezu na dohodak fizičkih lica. Stopa prireza, može iznositi do 13% za opštine dok za Glavni grad i Prijestonicu ta stopa može iznositi do 15%. Osnovicu za utvrđivanje prireza čini porez na dohodak fizičkih lica iz svih izvora (ličnih primanja, samostalne djelatnosti, imovine i imovinskih prava i kapitala).

Opštinama je Zakonom o porezu na nepokretnosti¹⁴ dato ovlašćenje za uvođenje poreza na nepokretnosti.

Opštinama je **Zakonom o lokalnim komunalnim taksama** dato ovlašćenje za uvođenje lokalnih komunalnih taksa. Opštine mogu visinu lokalnih komunalnih taksa utvrđivati u zavisnosti od vrste djelatnosti, površine, lokacije, odnosno zone u kojoj se nalaze objekti, predmeti, odnosno vrše usluge za koje je propisano plaćanje takse.

Opštinama je **Zakonom o administrativnim taksama** dato ovlašćenje za uvođenje lokalnih administrativnih taksi. Navedenim zakonom predviđeno je da lokalne administrativne takse ne mogu biti veće od taksi koje se plaćaju za slične spise i radnje koji se vode pred organima državne uprave.

Opštinama je **Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata**¹⁵ dato ovlašćenje za uvođenje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Ovu naknadu plaća vlasnik objekta za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i za pripremu građevinskog zemljišta za objekte komunalne infrastrukture.

Opštinama je ovlašćenje za uvođenje naknada za korišćenje opštinskih puteva

14 »Sl. list RCG«, br. 65/01 i »Sl. list CG«, br. 75/10, 9/15 i 44/17

15 «Sl. List CG», broj 64/17,44/18 i 63/18

dato **Zakonom o putevima**¹⁶. Ovim zakonom propisane su vrste naknada za korišćenje opštinskih puteva koje može uvesti opština na svojoj teritoriji.

ZAKONOM USTUPLJENI PRIHODI

Zakonom ustupljeni prihodi opštine su prihodi od:

1. Poreza na dohodak fizičkih lica

Opštini se ustupa dio prihoda od ovog poreza na sljedeći način:

- 12% opštini koja pripada Primorskom regionu, osim za opštinu čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti utvrđenog u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj kojoj se ustupa 20%.
- 14% opštini koja pripada Središnjem regionu osim Glavnom gradu kojem se ustupa 15% i Prijestonici kojoj se ustupa 18%
- 50% opštini koja pripada Sjevernom regionu osim opštini koja ima do 3000 stanovnika kojoj se ustupa 70%.

2. Poreza na promet nepokretnosti

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

3. Koncesionih i drugih naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa koje dodjeljuje država

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

4. Godišnje naknade pri registraciji motornih vozila, traktora i priključnih vozila

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

EGALIZACIONI FOND

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 Egalizacionog fonda (Fond za finansijsko ujednačavanje opština).

Sredstva Fonda izdvajaju se na poseban račun kod ministarstva nadležnog za poslove finansija i obezbjeđuju se na sljedeći način:

- Porez na dohodak fizičkih lica u visini od 11% ukupno ostvarenih prihoda po

¹⁶ „Sl. list RCG“, broj 42/04 i „Sl. List CG“, broj 54/09, 40/10, 73/10, 36/11, 40/11 i 92/17

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 nakanada od igara na sreću u visini od 40% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu.

ZADUŽIVANJE OPŠTINA

Opštine mogu uzimati dugoročne pozajmice i davati garancije uz prethodnu saglasnost Vlade, koja se daje na predlog Ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Privredna društva i pravna lica koja su u većinskom vlasništvu države odnosno opštine mogu se dugoročno zaduživati uz prethodnu saglasnost Vlade, koja se daje na predlog Ministarstva nadležnog za poslove finansija.

Korisnik sredstava po osnovu dugoročnog zaduživanja i izdatih garancija dužan je da Ministarstvu nadležnom za poslove finansija podnosi izvještaj o svakom povlačenju kreditnih sredstava, u roku od sedam dana od dana povlačenja i da podnosi kvartalne izvještaje o stanju ukupnog zaduženja.

Postupak za podnošenje zahtjeva, dokumentacija potrebna za dobijanje garancije i zaduživanje i uslovi koje moraju da ispunjavaju opštine, pravna lica i privredna društva i sredstva obezbjeđenja vraćanja zajma bliže se uređuju propisom Vlade.

FOND ZA PODRŠKU

U cilju prefinansiranja projekata koji se finansiraju iz donatorskih sredstava Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava, osnovan je Fond za podršku opština. Sredstva za ovaj fond obezbjeđuju se u budžetu države. Pravo na povlačenje sredstava iz ovog Fonda ima opština koja je zaključila ugovor o realizaciji projekta sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu.

Radi povlačenja sredstava opština podnosi zahtjev Ministarstvu finansija uz koji dostavlja zaključeni ugovor sa donatorom ili vodećim partnerom na projektu.

Na osnovu zahtjeva i dokumentacije Ministarstvo finansija uplaćuje sredstva na podračun namijenjen za realizaciju projekta.

Opština vrši povraćaj sredstava u Fond za podršku nakon refundacije od donatora ili vodećih partnera.

LITERATURA

Slobodan dr Komazec, Žarko dr Ristić,
Javne finansije- ekonomika javnog finansiranja (2001.),
Viša poslovna škola, Beograd

Joseph E.Stiglitz (2004.)
Ekonomija javnog sektora, treće izdanje.

Branislav Marović (2018.)
Ekonomska istorija Crne Gore,
Privredna komora Crne Gore, Podgorica

Analiza poreske politike Crne Gore za 2019.godinu,
Ministarstvo finansija, Vlada Crne Gore

Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti,
(„Sl.list CG“, br.20/2014,)

Zakon o finansiranju lokalne samouprave,
(„Sl.list CG“, br.3/2019)



FINANSIJE

I izdanje

PRIRUČNIK ZA POLAGANJE STRUČNOG ISPITA
ZA RAD U DRŽAVNIM ORGANIMA
ZA V, VI I VII NIVO KVALIFIKACIJA OBRAZOVANJA

Izdavač

Uprava za kadrove

Urednik

mr Jovana Nišavić

Autori

mr Goran Jovetić
mr Bojan Paunović

Lektor

Jadranka Đurković

Dizajn i priprema za štampu

Lidija Savković
“KNB Production” DOO, Podgorica

Štampa

IVPE, Cetinje

Tiraž

100 primjeraka

CIP - Каталогизација у публикацији
Национална библиотека Црне Горе, Цетиње

ISBN 978-86-85819-62-9
COBISS.CG-ID 19892740