

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	Ministarstvo finansija
NAZIV PROPISA	Nacrt Zakona o finansiranju lokalne samouprave

1. Definisane probleme

- 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, posebno u Sjevernom regionu, na duži rok kroz povećanje procenta ustupanja poreza na dohodak fizičkih lica sa 12% na 50%, a za opštine koje imaju ispod 3.000 stanovnika taj procenat je povećan na 70%.
- 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 predfinansiranje 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 istovremeno izmijeniti regulatorni okvir finansiranja lokalne samouprave i poboljšati finansijsku i poresku disciplinu 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 regiona, dok će se opštinama Primorskog regiona ukinuti prihodi po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra.

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 Nacrta 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. Usljed povećanja procenta ustupanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica opštinama Sjevernog regiona doći će do smanjenja prihoda budžeta Crne Gore na godišnjem nivou po ovom osnovu za isti iznos.

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.

Osim navedenog, uspostavljanjem Revolving fonda kao novog instituta omogućiće 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 proisteći 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 Revolving fonda.

Prihodi budžeta Države će se smanjiti za cca 10,00 mil. € na godišnjem nivou po osnovu ustupanja većeg procenta prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, dok će se za isti iznos na godišnjem nivou povećati prihodi budžeta opština koje pripadaju Sjevernom regionu.

Prihodi budžeta 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.

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.

04.09.2018. godine, Podgorica

MINISTAR

Darko Radunović

