

**ZAKON
O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE**

Član 1

U Zakonu o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG", br. 3/19, 86/22, 5/24 i 92/25) u članu 10 stav 1 tačka 3 mijenja se i glasi:

„3) godišnje naknade pri registraciji drumskih motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumskih vozila na motorni pogon.“.

Član 2

U članu 16 stav 1 mijenja se i glasi:

„Opština, čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti utvrđenog u skladu sa zakonom kojim se uređuje regionalni razvoj i čije je učešće tekućih prihoda, osim prihoda od Fonda, u ukupnim tekućim prihodima svih opština u godini koja prethodi godini u kojoj se vrši raspodjela sredstava Fonda za narednu godinu, ispod 10%, ima pravo na korišćenje sredstava Fonda za godinu za koju se vrši raspodjela sredstava Fonda.“

Član 3

Član 19 mijenja se i glasi:

„Član 19

O raspodjeli sredstava Fonda odlučuje Ministarstvo.

Akt o raspodjeli sredstava Fonda za narednu godinu donosi se do kraja oktobra tekuće godine i objavljuje se u „Službenom listu Crne Gore“.

Sredstva Fonda dodjeljuju se opštinama dva puta mjesečno u toku fiskalne godine. Bliži način raspodjele sredstava Fonda propisuje Ministarstvo.“

Član 4

Poslije člana 64a dodaje se novi član koji glasi:

„Član 64b

Podzakonski akt iz člana 19 stav 4 donijeće se u roku od 30 dana od dana stupanja na snagu ovog zakona.“

Član 5

Poslije člana 66 dodaje se novi član koji glasi:

„Član 66a

Konačna raspodjela sredstava Egalizacionog fonda za 2025. godinu izvršiće se u skladu sa članom 19 stav 4 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Službeni list CG", br. 3/19, 86/22, 5/24 i 92/25).“

Član 6

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom listu Crne Gore“.



Crna Gora
Ministarstvo
finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835

Br: 07-430/25-28906/1

Podgorica, 28.08.2025. godine

Na osnovu člana 13 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi strategija i zakona ("Službeni list Crne Gore", broj 41/18), Ministarstvo finansija sačinilo je

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI

O NACRTU ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O FINANSIRANJU LOKALNE SAMOUPRAVE

Vrijeme trajanja javne rasprave: 23. jul – 13. avgust 2025. godine

Način sprovođenja javne rasprave: Dostavljanje primjedbi, predloga i sugestija na Nacrt Zakona u pisanoj formi, na adresu Ministarstva finansija ili putem elektronske pošte, tokom cijelog trajanja javne rasprave.

Ovlašćeni predstavnici Ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:

- Direktorat za sistem finansiranja lokalne samouprave i politiku zarada

Podaci o broju i strukturi učesnika u javnoj raspravi:

Tokom javne rasprave komentare su dostavili:

- NVO „Akcija za socijalnu pravdu“
- Opština Ulcinj
- Opština Bar
- Opština Danilovgrad

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

1. NVO „Akcija za socijalnu pravdu“

Primjedba/predlog/sugestija 1:

U članu 11 stav 2 Zakona o finansiranju lokalne samouprave brisati riječi „Izuzetno od stava 1 tač. 1 i 2 ovog člana“.

Obrazloženje: Postojećim zakonskim rješenjem propisano je da se „izuzetno“ opštinama ustupa i dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica za neprijavljeni prihod i to u iznosu od 30%. Pravna formulacija „izuzetno“ u konkretnom stavu ostavlja prostor da se u praksi ovaj dio prihoda ili ustupi, ili ne ustupi, odnosno ustupanje prihoda zavisi od diskrecionog

prava organa državne uprave nadležnog za pitanja finansija. U cilju izbjegavanja pravne neizvjesnosti i mogućnosti diskrecionog postupanja organa državne uprave zaduženog za pitanja finansija, a takođe u cilju izvjesnosti lokalnih samouprava da li mogu, ili ne, računati na konkretni prihod, to se predlaže brisanje riječi „Izuzetno od stava 1 tač. 1 i 2 ovog člana“ ili drugačija preformulacija čitavog stava.

Odgovor: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Odredbom člana 11 stav 2 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ne daje se diskreciono pravo Ministarstvu finansija da odlučuje da li će prihodi biti ustupljeni, već jasno propisuje da se 30% neprijavljenih prihoda ustupa opštinama. Dakle, pravna sigurnost je obezbijeđena samim normativnim rješenjem i nema mogućnosti proizvoljnog postupanja organa državne uprave.

Primjedba/predlog/sugestija 2:

U članu 15 dodati novi stav kojim bi se propisala obaveza Ministarstva finansija da polugodišnje objavljuje izvještaje o kratkoročnim pozajmicama za potrebe Egalizacionog fonda.

Obrazloženje: Imajući u vidu da je propisano da se sredstva Egalizacionog fonda izuzetno mogu obezbjeđivati i iz kratkoročnih pozajmica iz budžeta, to je potrebno postići punu transparentnost i redovno objavljivati izvještaj o iznosima uzetih pozajmica, datumima uzimanja pozajmica i datumima vraćanja kratkoročnih pozajmica u budžet.

Odgovor: Djelimično se prihvata.

Obrazloženje: U dosadašnjoj praksi nije bilo slučajeva da su se sredstva Egalizacionog fonda obezbjeđivala iz kratkoročnih pozajmica iz budžeta.

Ministarstvo će razmotriti mogućnost da se, kroz podzakonski akt ili dopunu postojećih izvještaja, posebno izdvoje i objave podaci o kratkoročnim pozajmicama iz budžeta za potrebe Egalizacionog fonda.

Primjedba/predlog/sugestija 3:

U članu 19 dodati novi stav kojim bi se propisala obaveza da Ministarstvo objavljuje mjesečne izvještaje o dodjeli sredstava iz Egalizacionog fonda.

Obrazloženje: Rješenje se predlaže radi postizanja pune transparentnosti procesa dodjele sredstava iz Egalizacionog fonda, a što će u isto vrijeme i zainteresovanoj javnosti omogućiti da proaktivno prati potencijalna odstupanja od planiranih i realizovanih isplata iz sredstava Egalizacionog fonda.

Odgovor: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Nacrtom Zakona predviđa se ukidanje akontativnih isplata i konačne raspodjele sredstava Egalizacionog fonda. Ukidanjem konačne raspodjele sredstava Fonda godišnji iznos opredijeljenih sredstava po opštinama će biti mnogo transparentniji. Ministarstvo finansija na svojoj internet stranici kvartalno objavljuje izvještaje o ostvarenju budžeta jedinica lokalne samouprave u okviru kojih se može izvršiti uvid u podatke o visini sredstava Egalizacionog fonda koja su uplaćena svakoj opštini pojedinačno.

Primjedba/predlog/sugestija 4:

U članu 20 dodati novi stav kojim bi se propisala obaveza Ministarstva finansija da polugodišnje objavljuje izvještaje o kratkoročnim pozajmicama za Fond za podršku opštinama.

Obrazloženje: Imajući u vidu da je propisano da se sredstva Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata izuzetno mogu obezbjeđivati i iz kratkoročnih pozajmica iz budžeta, to je potrebno postići punu transparentnost i redovno objavljivati izvještaj o iznosima uzetih pozajmica, datumima uzimanja pozajmica i datumima vraćanja kratkoročnih pozajmica u budžet.

Odgovor: Djelimično se prihvata.

Obrazloženje: Članom 25 Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je sledeće: "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."

Ministarstvo finansija će izmijeniti propis kojim je utvrđen način evidencije o podnijetim zahtjevima za korišćenje sredstava Fonda za podršku, o povučenim i vraćenim sredstvima po projektima na način da se evidentiraju i eventualne pozajmice iz budžeta.

Primjedba/predlog/sugestija 5:

U članu 25 stav 2 riječ „polugodišnje“ zamijeniti riječju „kvartalno“.

Obrazloženje: Rješenje se predlaže u cilju postizanja veće transparentnosti i uvida u dodjelu sredstava iz Fonda za podršku opštinama za predfinansiranje donatorskih projekata. Ovo posebno imajući u vidu intenziviranje integracionog procesa zemlje.

Odgovor: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Ministarstvo finansija već obezbjeđuje transparentnost kroz polugodišnje i godišnje izvještaje, u kojima su obuhvaćeni i podaci o korišćenju sredstava Fonda za podršku opštinama. Uvođenje kvartalnog izvještavanja značajno bi povećalo administrativno opterećenje, a ne bi dalo srazmjerno veći efekat u smislu transparentnosti, imajući u vidu da sredstva ovog Fonda nijesu kontinuirana već se dodjeljuju prema konkretnim projektima i dinamici njihovog sprovođenja.

Međutim, Ministarstvo će razmotriti mogućnost da, ukoliko dođe do povećanja obima korišćenja sredstava Fonda za podršku opštinama u narednom periodu, kroz podzakonski akt ili u okviru redovnih izvještaja dodatno prilagodi dinamiku izvještavanja radi veće dostupnosti podataka.

Primjedba/predlog/sugestija 6:

U članu 55 dodati novi stav kojim se propisuje obaveza opština da objavljuju mjesečne izvještaje o potrošnji budžeta u čitljivom formatu.

Obrazloženje: Imajući u vidu da centralni državni resor, zadužen za pitanja finansija, odnosno Ministarstvo finansija kontinuirano objavljuje mjesečne izvještaje (pregled) o

potrošnji novca iz Državnog trezora, a sve u čitljivom formatu, to cijenimo cjelishodnim da isto preduzimaju i lokalne samouprave u odnosu na svoje lokalne budžete. Rješenje se predlaže u cilju veće transparentnosti potrošnje novca lokalnih samouprava, a sve je neophodno objavljivati u čitljivom formatu.

Odgovor: Djelimično se prihvata.

Obrazloženje: Ministarstvo finansija u potpunosti podržava principe fiskalne transparentnosti i objavljivanja podataka u otvorenom i čitljivom formatu. Međutim, mjesečno izvještavanje za sve jedinice lokalne samouprave bi predstavljalo značajan administrativni i tehnički teret, naročito za manje opštine sa ograničenim kapacitetima. Imajući to u vidu, Ministarstvo smatra da je u ovom trenutku adekvatnije zadržati postojeću zakonsku obavezu kvartalnog izvještavanja, dok će se kroz podzakonske akte razmotriti mogućnost standardizacije izvještaja u čitljivom formatu koje bi omogućilo veći stepen dostupnosti i preglednosti podataka javnosti. Na ovaj način bi se obezbijedio balans između potrebe za transparentnošću i realnih kapaciteta lokalnih samouprava.

Primjedba/predlog/sugestija 7:

Transparentnost u vezi izmjene člana 16 nije zadovoljena, jer nije prikazan uticaj izmjene na pojedinačne opštine.

Obrazloženje: Članom 16 Nacrta zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, a koji se odnosi na pravo korišćenja sredstava Egalizacionog fonda, predlaže se izmjena uslova za ostvarivanje ovog prava. Međutim, u obrazloženju predložene izmjene nije prikazan potencijalni uticaj predloženog zakonskog rješenja na pojedinačne lokalne samouprave, što cijenimo cjelishodnim da je potrebno prikazati u izvještaju sa javne rasprave.

Odgovor: Prihvata se.

Obrazloženje: Ministarstvo finansija je u okviru izrade Nacrta zakona izvršilo preliminarne procjene efekata izmjena zakonskog rješenja vezanog za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda.

U nastavku je data tabela koji ilustruje potencijalne efekte uvođenja novog kriterijuma za raspodjelu sredstava Egalizacionog fonda za 2026. godinu.

Konto	Vrsta prihoda	AN	BR	BA	BP	BD	GT	DG	GU	HN	KL	KO	MK	NK	PT
71	Tekući prihodi	1,151,008	32,110,060	6,488,263	11,924,326	40,235,648	5,066,163	3,927,394	1,249,313	20,346,617	3,066,576	22,358,309	2,566,578	19,912,500	346,188
711	Porezi	676,684	18,113,911	5,549,983	10,490,489	36,333,209	3,960,534	3,182,504	315,148	18,411,201	2,536,733	15,530,629	1,807,275	15,922,561	255,226
713	Takse	5,818	729,353	74,484	94,937	645,624	66,673	23,114	4,040	583,907	33,004	347,460	4,338	166,730	3,309
714	Naknade	419,162	2,374,739	678,432	1,069,421	519,319	248,071	591,384	15,480	517,708	392,759	2,463,633	699,594	3,192,731	82,213
7141	Naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa	259,747	79,475	174,807	19,316	109,513	907	237,799	4,385	76,509	234,570	36,990	47,544	1,652,589	259
7142	Naknade za korišćenje prirodnih dobara	145,751	1,213,159	345,197	751,903	0	74,382	245,079	0	136,103	113,188	835,120	587,134	545,513	69,611
715	Ostali prihodi	49,343	10,892,058	185,365	249,479	2,737,497	790,885	130,391	914,646	833,801	104,079	4,016,586	55,371	630,477	5,440
	% učešća	0.37%	10.34%	2.09%	3.84%	12.96%	1.63%	1.26%	0.40%	6.55%	0.99%	7.20%	0.83%	6.41%	0.11%

Konto	Vrsta prihoda	PL	PŽ	PV	PG	RO	TV	UL	ŽB	ŠA	TZ	ZT	Ukupno
71	Tekući prihodi	1,869,702	3,832,944	17,303,168	77,623,635	3,397,760	19,367,476	6,998,396	1,791,456	972,255	2,614,031	4,223,375	310,509,811
711	Porezi	1,219,001	2,913,094	9,588,105	71,209,397	2,237,485	17,269,378	5,781,202	1,375,974	791,050	2,234,045	3,624,478	251,329,296
713	Takse	22,254	6,140	70,938	1,438,595	54,388	347,884	240,090	62,255	4,671	27,643	313,405	5,371,053
714	Naknade	480,603	892,535	6,311,406	2,049,323	1,076,839	353,727	723,008	315,345	77,899	286,905	266,587	25,885,494
7141	Naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa	292,178	726,732	247,000	177,561	0	109,810	14,430	0	52,366	38,507	73,856	4,666,850
7142	Naknade za korišćenje prirodnih dobara	141,192	135,231	3,241,384	102,592	854,256	0	15,898	245,505	12,766	124,199	96,365	9,798,197
715	Ostali prihodi	147,845	21,175	1,332,719	2,926,320	29,049	1,396,487	254,095	37,882	98,635	65,437	18,906	27,923,968
	% učešća	0.60%	1.23%	5.57%	25.00%	1.09%	6.24%	2.25%	0.58%	0.31%	0.84%	1.36%	100.00%

Opština Ulcinj

Primjedba/predlog/sugestija 1:

Predložene izmjene Zakona o finansiranju lokalne samouprave treba dodatno unaprijediti kako bi se obezbijedila ravnopravnija i pravednija raspodjela ustupljenih prihoda.

Naime, članom 11 važećeg Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list Crne Gore“, br. 3/19, 086/22, 005/24 i 007/24) propisano je da:

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

1. 40% opštinama koje pripadaju Primorskom i Središnjem regionu,
2. 89% opštinama koje pripadaju Sjevernom regionu i opštinama Zeta i Tuzi.“

Predlog izmjene:

„Opštini se ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, i to:

1. 40% opštinama čiji je stepen razvijenosti iznad 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti,
2. 89% opštinama čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti.“

Predlaže se da se raspodjela poreza na dohodak fizičkih lica vrši na osnovu stepena razvijenosti opština, a ne prema regionalnoj pripadnosti. Na taj način bi manje razvijene opštine (ispod prosjeka indeksa razvijenosti) dobijale 89%, a ostale 40% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica.

Raspodjela bi se vršila na sličan način kao kod Egalizacionog fonda – ustupajući veći procenat manje razvijenim opštinama.

Odgovor: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Odredba člana 11 Zakona o finansiranju lokalne samouprave zasnovana je na principu regionalnog razvoja i uvažava dugogodišnje strukturne razlike između sjevernog, centralnog i primorskog dijela Crne Gore. Uspostavljanjem kriterijuma prema regionalnoj pripadnosti obezbjeđuje se dodatna podrška opštinama sjevernog regiona, koje se u kontinuitetu suočavaju sa izraženijim demografskim i ekonomskim izazovima i koje nemaju fiskalni potencijal koji imaju opštine centralnog i primorskog regiona. Kada je u pitanju indeks razvijenosti opština isti se koristi kao kriterijum za raspodjelu sredstva Egalizacionog fonda i isti se ne može koristiti kao kriterijum za utvrđivanje procenta ustupanja prihoda.

Primjedba/predlog/sugestija 2:

Članom 11a stav 2 Zakona propisano je:

„Sredstva iz stava 1 ovog člana predstavljaju namjenske prihode koje se ustupaju opštinama koje pripadaju Sjevernom regionu, na ime dotacija, u skladu sa stepenom razvijenosti opštine.“

Predlog:

Predlaže se da se navedena namjenska sredstva ustupaju opštinama čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti, a ne prema regionalnoj pripadnosti.

Takođe, predlaže se da se izmijeni način raspodjele poreza na dohodak fizičkih lica u dijelu „mjesto prebivališta“. Članom 1 Zakona propisano je:

„Opštini se ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica prema mjestu prebivališta lica koje ostvaruje dohodak.“

Smatra se da se ovakvim rješenjem opštine dovode u neravnopravan položaj, jer se važećim zakonom sredstva svih građana Crne Gore, kroz porez na dohodak fizičkih lica, najvećim dijelom ustupaju Glavnom gradu.

Primjeri:

- Velika preduzeća sa poslovnim jedinicama širom Crne Gore uglavnom su registrovana u Podgorici, pa se porez na dohodak zaposlenih u drugim gradovima plaća prema mjestu registracije preduzeća, a ne prema mjestu rada zaposlenog.
- Centralne institucije (ministarstva, uprave, fondovi, javna preduzeća, ustanove), koje se finansiraju iz Budžeta Crne Gore, takođe su registrovane u Podgorici. Time se porez na dohodak fizičkih lica ustupa Glavnom gradu, iako se finansiraju iz državnog budžeta koji pripada svim građanima.

Predlog rješenja:

- da se raspodjela ovih sredstava vrši svim opštinama srazmjerno broju stanovnika, ili
- da se smanji procenat koji se ustupa Glavnom gradu, a razlika usmjeri u Egalizacioni fond.

Dodatni predlog – član 7 stav 1 tačka 1a:

Trenutno glasi:

„1a) porez na promet nepokretnosti u visini od 80% ukupno ostvarenih prihoda po tom osnovu, u skladu sa zakonom.“

Predlog izmjene:

Predlaže se da se opštinama čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosjeka indeksa razvijenosti u Crnoj Gori ustupa 100% ukupno ostvarenih prihoda po osnovu poreza na promet nepokretnosti.

Odgovor: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Važeća zakonska rješenja zasnovana su na principu regionalnog razvoja i dugoročnoj fiskalnoj stabilnosti sistema finansiranja lokalnih samouprava. U tom smislu, ustupanje dijela prihoda opštinama sjevernog regiona ima za cilj da adresira dugoročne strukturne izazove tog područja, posebno u pogledu depopulacije i slabijeg privrednog razvoja. Povezivanje namjenskih sredstava isključivo sa pragom od 100% indeksa razvijenosti dovelo bi do čestih i naglih oscilacija u prihodima opština, što bi moglo ugroziti planiranje i izvršenje lokalnih budžeta.

Kada je riječ o raspodjeli poreza na dohodak fizičkih lica prema mjestu prebivališta, ovo rješenje je usklađeno sa međunarodnom praksom i principom fiskalne decentralizacije, jer prihod od poreza treba da prati prebivalište poreskog obveznika, a ne mjesto registracije poslodavca. Na taj način se obezbjeđuje da sredstva prate građane i njihove potrebe, bez obzira na to gdje se nalazi pravno lice kod koga su zaposleni.

U vezi sa predlogom da se opštinama sa stepenom razvijenosti ispod 100% prosjeka ustupi 100% prihoda od poreza na promet nepokretnosti, ukazujemo da je pitanje raspodjele prihoda od poreza na promet nepokretnosti uređeno Zakonom o porezu na promet nepokretnosti.

Opština Danilovgrad

Primjedba/predlog/sugestija 1 (član 3 stav 3):

Predloženim tekstom člana 3 predviđa se da se sredstva Fonda dodjeljuju opštinama dva puta mjesečno u toku fiskalne godine.

Sugestija:

Opštini Danilovgrad odgovara postojeći model isplate u vidu mjesečnih akontacija, iz sljedećih razloga:

- Opština je kreditno zadužena kod tri poslovne banke, pri čemu su sredstva obezbjeđenja upravo sredstva iz Egalizacionog fonda, shodno ugovorima o cesijama zaključenim sa Ministarstvom finansija, bankama i Opštinom Danilovgrad.
- Ministarstvo finansija, na osnovu mjesečnih akontacija, direktno transferiše sredstva bankama po osnovu kreditnih obaveza, a ostatak prenosi na račun budžeta opštine.
- Ugovori o cesijama predviđaju mjesečnu otplatu kredita, u skladu sa planom dospelosti banaka.

Uvođenje novog modela, bez jasno definisanih datuma, stvara neizvjesnost u dinamici priliva sredstava, zbog čega bi opština morala prethodno sama obezbijediti značajna sredstva za isplatu kredita, što bi dodatno opteretilo budžet. Ovakav način mogao bi dovesti do kašnjenja u otplati kredita, ugrožavanja kreditne sposobnosti i potencijalnih penala prema bankama.

Predlog:

Zadržati model isplate sredstava iz Egalizacionog fonda u formi mjesečnih akontacija, kako bi se omogućilo pravovremeno izvršenje ugovorenih obaveza i očuvala finansijska stabilnost lokalne samouprave.

Odgovor: Djelimično se prihvata.

Obrazloženje: Dinamika isplata iz Egalizacionog fonda se ne utvrđuje Zakonom već podzakonskim aktom i neće se mijenjati u odnosu na dosadašnju praksu.

Cilj izmjena načina raspodjele ne odnosi se na izmjenu dinamike isplata iz Egalizacionog fonda.

Formulacija stava stava 3 člana 19 nacrtu Zakona će biti jasnije propisana.

Primjedba/predlog/sugestija 2 (član 2 Nacrta Zakona):

Članom 2 predviđeno je da pravo na sredstva Fonda ima opština čiji je stepen razvijenosti ispod 100% prosječne vrijednosti indeksa razvijenosti, a čije učešće tekućih prihoda (bez prihoda od Fonda) u ukupnim tekućim prihodima svih opština u prethodnoj godini iznosi ispod 10%.

Pojašnjenje: Prema važećem Pravilniku o utvrđivanju liste stepena razvijenosti („Sl. list CG“, br. 151/22 i 103/23), indeks razvijenosti Opštine Danilovgrad iznosi 98,69%, čime se ispunjava uslov za dodjelu sredstava iz Egalizacionog fonda.

- Tekući prihodi Opštine Danilovgrad za 2024. godinu iznosili su 3.927.393,94 eura, što predstavlja 1,26% ukupnih tekućih prihoda svih opština (310.509.811,33 eura), čime je ispunjen i uslov od manje od 10%.

Opština izražava zabrinutost da bi, u slučaju da stepen razvijenosti premaši 100%, mogla izgubiti pravo na sredstva iz Fonda. Kako metodologiju i kriterijume utvrđuje Ministarstvo finansija, opština nema saznanja o načinu buduće kategorizacije, niti da li će novi podzakonski akti (poput pravilnika) biti donijeti u tekućoj godini.

Odgovor: Ne prihvata se.

Obrazloženje: Predloženo rješenje u članu 2 Nacrta Zakona zasnovano je na principu da se sredstva iz Egalizacionog fonda usmjeravaju ka manje razvijenim i fiskalno slabijim opštinama, čime se obezbjeđuje veća pravičnost i efikasnost sistema. Uslov dvostruke provjere – stepen razvijenosti ispod 100% prosjeka i učešće tekućih prihoda ispod 10% – uveden je upravo da bi se izbjegle situacije u kojima bi pojedine opštine, iako blizu prosjeka razvijenosti, ostvarivale relativno snažan fiskalni kapacitet i time nepotrebno opterećivale Fond.

Ističemo da je metodologija utvrđivanja stepena razvijenosti, uključujući kriterijume i pokazatelje, uređena podzakonskim aktima koji se donose u skladu sa Zakonom o regionalnom razvoju.

Opština Bar

Primjedba/predlog/sugestija 1:

U odnosu na dostavljeni Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, ističe se sljedeće:

- Članom 13 st. 1 i 2 Zakona o regionalnom razvoju („Sl. list CG“, br. 20/11, 26/11, 20/15 i 47/19) propisano je da stepen razvijenosti jedinice lokalne samouprave utvrđuje Ministarstvo, i to na period od tri godine.
- Pravilnikom o utvrđivanju liste stepena razvijenosti jedinica lokalne samouprave („Sl. list CG“, br. 151/22 i 103/23) već je utvrđena lista za trogodišnji period 2024–2026, na osnovu koje su opštine rangirane kao korisnice Egalizacionog fonda.
- Pravilnikom o načinu raspodjele sredstava iz Egalizacionog fonda („Sl. list CG“, br. 6/19) propisano je da se raspodjela vrši na osnovu podataka o prihodima od poreza na dohodak fizičkih lica za prethodnu godinu, i to: akontativna raspodjela na dan 30. septembar, a konačna na dan 1. mart.
- Članom 19 st. 3 važećeg Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da se plan akontativne raspodjele Fonda za narednu godinu donosi do kraja oktobra tekuće godine.

U skladu s tim, raspodjela sredstava za 2026. godinu treba da bude izvršena do kraja oktobra 2025. godine, prema podacima za 2024. godinu.

Nacrtom zakona predviđa se izmjena uslova koje opština mora ispuniti za korišćenje sredstava Fonda (član 2), kao i da se akt o raspodjeli sredstava Fonda za 2026. godinu donosi izuzetno do kraja novembra 2025. godine (član 5).

Ovo rješenje, prema podnosiocima komentara, dovodi do kršenja člana 147 Ustava Crne Gore jer se novim uslovima uskraćuje pravo na sredstva koja su već stečena na osnovu važećih propisa i podataka za 2024. godinu. Stečena prava, prema Ustavu, ne mogu se ukidati retroaktivnim djelovanjem novog zakona.

Takođe se ukazuje da član 7 Nacrta, kojim se propisuje stupanje na snagu danom objavljivanja u „Službenom listu CG“, nije opravdan, jer ne postoje izuzetni razlozi. Donošenje rješenja o raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda za 2026. godinu nije uslovljeno izmjenama zakona, već je moguće i na osnovu važećeg zakonskog okvira.

Dalje, odredba člana 5 Nacrta, koja pomjera donošenje akta o raspodjeli na kraj novembra 2025. godine, dovodi opštine u nemogućnost da ispoštuju rokove iz Zakona o finansiranju lokalne samouprave (član 82 – dostavljanje predloga budžeta do 1. decembra) i Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (član 32 – dostavljanje nacrta budžeta Ministarstvu finansija do 1. novembra).

Predlog:

Jedino ispravno rješenje je da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave:

- stupi na snagu osmog dana od dana objavljivanja, u skladu sa članom 146 Ustava, i
- da njegova primjena počne od 1. januara 2026. godine, čime bi se spriječilo derogiranje stečenih prava i kršenje ustavnih odredbi.

Odgovor: Djelimično se prihvata.

Obrazloženje: Uvažavajući dostavljeni komentar Predlogom Zakona će biti predviđeno da Zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenom listu Crne Gore.

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja: Podgorica, 28.08.2025. godine

Naziv organizacione jedinice ministarstva koja je odgovorna za pripremu nacrtu zakona:

- Direktorat za sistem finansiranja lokalne samouprave i politiku zarada

GENERALNA DIREKTORICA

mr Snežana Mugoša

