

Ministarstvo finansija

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ JAVNOJ RASPRAVI

Nacrt Zakona o finansiranju lokalne samouprave

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

Način sprovođenja javne rasprave:

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

Ovlašćeni predstavnici ministarstva koji su učestvovali u javnoj raspravi:

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

Podaci o broju i strukturi učesnika u javnoj raspravi:

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

Na okruglom stolu u okviru Programa javne rasprave učestvovalo je 62 učesnika. Pored predstavnika Ministarstva finansija, prisustvovali su predstavnici: Ministarstva javne uprave, Poreske uprave, Zajednice opština Crne Gore, Glavnog grada Podgorice, Prijestonice Cetinje, opština: Andrijevica, Bar, Berane, Bijelo Polje, Budva, Danilovgrad, Gusinje, Kolašin, Kotor, Herceg Novi, Mojkovac, Nikšić, Petnjica, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Tivat, Tuzi, Šavnik, Ulcinj, Žabljak, Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, revizorske kuće „Reviko“, UNDP-a.

Na okruglom stolu su razmatrana pitanja koja su kroz detaljne sugestije date od strane pojedinih subjekata u pisanoj formi ili elektronskim putem i uključene su u ovaj Izvještaj.

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

I Sugestije NVO „Župa u srcu“-Nikšić:

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

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

II Sugestije Zajednice opština Crne Gore:

2. Predlaže se da se član 1 izmijeni tako da glasi: „Ovim zakonom uređuje se sistem finansiranja, izvori sredstava, način finansijskog izravnjanja, kao i način finansiranja sopstvenih poslova opštine, opštine u okviru Glavnog grada, Glavnog grada i Prijestonice (u daljem tekstu: opština).“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

Stav 4 člana 7 treba brisati.

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

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

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

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

8. Članom 10 Nacrta Zakona utvrđuje se raspodjela prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica. Zajednica opština ukazuje na potrebu utvrđivanja većeg procenta pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i drugim opštinama, naročito ako se ima u vidu da je jedan od razloga za donošenje ovog propisa, kako je to navedeno u Obrazloženju Nacrta Zakona, reforma lokalnih javnih finansija čiji je cilj uspostavljanje održivog sistema finansiranja lokalne samouprave na dugi rok. O potrebi utvrđivanja većeg procenta pripadnosti poreza na dohodak fizičkih lica svim opštinama govore i uporedna iskustva zemalja regiona u kojima se mnogo veći procenat ovog prihoda ustupa opštinama. Tako se opštinama u Srbiji ustupa 77% (osim Beograd 66%), u Sloveniji 54%, dok se u Hrvatskoj 60% ovih prihoda ustupa opštinama, odnosno gradovima, 17% županijama, za decentralizovane usluge 6%, a za finansijsko izravnavanje 17% (dakle, svih 100% prihoda po ovom osnovu pripada opštinama). Ovo je potpuno razumljivo i logično imajući u vidu činjenicu da stanovnici jedne lokalne zajednice žive i rade na teritoriji te opštine, pa je sasvim logično da kroz porez na dohodak doprinose razvoju svojih opština i unapređuju kvalitet života u njima. Ako se ovome doda i konstantno povećanje nadležnosti lokalnih samouprava, bez obezbjeđivanja sredstava za njihovo vršenje, kao i porast broja stanovnika u najvećem broju opština Središnjeg i Primorskog regiona, a samim tim i potrebu za sve veće izdatke za infrastrukturu i komunalno opremanje, onda je potpuno jasno da je neophodno utvrditi veći procenat pripadnosti prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica i ovim opštinama. Međutim, kako bi utvrđivanje iznosa od 50% za sve opštine bio preveliki

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Analizom uporedne prakse Ministarstvo je došlo do zaključka da zahtjev Zajednice opština nije opravdan imajući u vidu činjenicu da je Crna Gora centralizovana u visokom stepenu, odnosno da su poslovi zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite u nadležnosti centralne vlasti, što u zemljama u okruženju nije slučaj. Shodno navedenom, obim nadležnosti lokalne samouprave u Crnoj Gori je značajno manji u odnosu na zemlje u regionu i stoga se za finansiranje poslova iz njihove nadležnosti ne mogu izdvajati sredstva u procentu koji se primjenjuje u regionu. U prilog tome, uporedni podaci pokazuju da je učešće prihoda lokalne samouprave u BDP-u u Crnoj Gori veće nego njihovo učešće u BDP-u u pojedinim zemljama u kojima je izvršena decentralizacija određenih funkcija.

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

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

9. Članom 12 Nacrta Zakona utvrđuje se pripadnost prihoda po osnovu koncesionih naknada. Ovim članom se ukidaju prihodi po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra koja je, shodno važećem zakonskom rješenju, pripada opštinama u visini od 50% ukupno ostvarenih prihoda. Kako je navedeno u Obrazloženju Nacrta Zakona, ova zakonska izmjena će direktno prouzrokovati gubitak od 3,5 mil. € za budžete opština Primorskog regiona. Zajednica opština je u nekoliko navrata do sada ukazivala na negativan uticaj ovakvih zakonskih rješenja kojima se ukidaju prihodi opštinama, a da se istovremeno ne obezbjeđuje njihova adekvatna zamjena. Iako je u Obrazloženju Zakona navedeno da se na ovakav način vrši usklađivanje sa izmjenama zakonskih rješenja koja se odnose na prihode po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra koji će u cjelosti biti prihod Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore (neusklađenost sistemskog i materijalnog propisa), neopravdana je bilo kakva izmjena zakonskih rješenja kojima se ukidaju prihodi opštinama. Ovo, tim prije, što je Zakonom o komunalnim djelatnostima propisano da jedinica lokalne samouprave stvara uslove za pružanje komunalnih usluga, odnosno isporuku komunalnog proizvoda na području morskog dobra, a da primjenom predloženih rješenja, istovremeno gubi prihode namijenjene vršenju ovih poslova. Dakle, nadležnosti ostaju iste, a ukidaju se namjenski prihodi za njihovo vršenje, što je nedopustivo, naročito ako se ima u vidu Preporuka (2005) br. 21 Savjeta Evrope koja jasno navodi: „Generalno, kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu.“ Sa navedenih razloga, neophodno je zadržati važeće zakonsko rješenje i utvrditi dosadašnji procenat pripadnosti prihoda po osnovu naknade za korišćenje morskog dobra.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

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

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

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

Predlog za izmjenu stava 2 ovog člana se prihvata.

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

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

„Član __

Opština se može dugoročno zaduživati.

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

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

Dugoročni zajam se ne može koristiti za finansiranje tekućih rashoda.

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

Član ____

Opština može izdavati garancije.

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

Opštinske garancije se mogu izdati samo za finansiranje kapitalnih projekata.

Član ____

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

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

22. Članom 51 Nacrta Zakona uređuju se pitanja u vezi sa konsolidovanim računom trezora i glavnom knjigom trezora. Kako bi se obezbijedila efikasna evidencija i namjensko trošenje donatorskih sredstava, predlažemo da se u članu 51 dodaju dva nova stava koja glase:

„Lokalni organ uprave nadležan za poslove finansija ovlašćen je da odobri otvaranje računa za donatorska sredstva.

Namjenske donacije izvršavaće se u visini njihovog ostvarenja.“

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

23. Članom 54 Nacrta Zakona propisuje se obaveza opština da mjesečno dostavljaju Ministarstvu finansija, između ostalog, i podatke o izvršenim izdacima po potrošačkim jedinicama. Cijenimo da je mjesečno dostavljanje podataka po potrošačkim jedinicama preobimno i nepotrebno, budući da isto sadrži i po nekoliko desetina stranica. Svi ovi podaci su sadržani u ukupno izvršenim izdacima koje opština (suprotno važećim zakonskim rješenjima) dostavlja mjesečno Ministarstvu, zbog čega predlažemo brisanje riječi „i izvršenim izdacima po potrošačkim jedinicama“ iz stava 1 člana 54 Nacrta Zakona.

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

III Sugestije Opštine Budva:

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

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

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

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

IV Sugestije Opštine Šavnik

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

V Sugestije Opštine Pljevlja

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

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

VI Sugestije Opštine Tuzi

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

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

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

- 1) 12% opštini koja pripada Središnjem i Primorskom regionu izuzev Glavnog grada kojem se ustupa 13% i Prijestonice kojoj se ustupa 16%,
- 2) 50% opštini koja pripada Sjevernom regionu izuzev opštini koja ima do 3.000 stanovnika kojoj se ustupa 70%. „

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

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

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

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

VII Sugestije opštine u okviru Glavnog grada Golubovci

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

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

VIII Sugestije Revizorske kuće REVIKO:

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

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

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

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

IX Predlozi Instituta Alternativa

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

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

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

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

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

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

44. U članu 24 dodati dva nova stava, koja će glasiti:
„Ministarstvo vodi registar zahtjeva za korišćenjem sredstava Revolving fonda, povučene sume po projektima, kao i evidenciju povraćaja sredstava. Ministarstvo će registar iz stava 1 učiniti dostupnim javnosti.“

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

46. Brisati član 31.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

49. U članu 41 dodati novi stav:

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

50. U članu 41 dodati novi stav:

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

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

51. Brisati stav 3 člana 45.

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

53. U članu 54 dodati novi stav:

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

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

54. U članu 54 dodati novi stav:

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

Odgovor obrađivača propisa: Ovo pitanje je predmet posebnog zakona.

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

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se ne prihvata.

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

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

57. Izmijeniti član 61 tako da glasi:

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

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

58. Izmijeniti član 62 tako da glasi:

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

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

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

59. Dodati novi član:

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

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

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

60. Dodati novi član:

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

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se ne prihvata.*

X Sugestije Montenegro Biznis Alijanse

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

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

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

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

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: Predlog se prihvata.

XI Sugestije Poreske uprave Crne Gore:

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

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

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

Odgovor obrađivača propisa: *Predlog se prihvata.*

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

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

XII Sugestije Crvenog krsta Crne Gore:

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

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

Mjesto i datum sačinjavanja izvještaja:

Podgorica, 17. oktobar 2018. godine

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

Direktorat za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države

S. Mugoša

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