



Zajednica opština Crne Gore  
UPRAVNI ODBOR  
Broj: 02-10/10  
Podgorica, 06.07.2010.godine

### **Mišljenje, predlozi i sugestije Upravnog odbora Zajednice opština na Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave**

Ministarstvo finansija je jedinicama lokalne samouprave i Zajednici opština Crne Gore aktom br. 04-76151 od 25.06.2010 godine, dostavilo na izjašnjanje Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave.

Tekst Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave sadrži zakonska rješenja koja regulišu sistem finansiranja lokalnih samouprava na način kojim bi trebalo da se obezbijedi stabilnost izvora finansiranja, s jedne strane, i optimizacija rashoda koji bi trebalo da budu primjereni zakonom propisanim funkcijama, s druge strane. U tom smislu, ovaj Nacrt Zakona predstavlja unapređenje u odnosu na važeći.

U odnosu na dostavljeni Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, dajemo sljedeće

### **IZJAŠNJENJE**

- Članom 4 Nacrta Zakona se predlaže brisanje članova 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 i 24. Brisanjem ovih članova ukidaju se opštinski porezi (izuzev prireza porezu na dohodak fizičkih lica i poreza na nepokretnost).

Princip fiskalne autonomije je jedan od temelja Evropske povelje o lokalnoj samoupravi. Ukidanjem značajnog broja opštinskih poreza iz sopstvenih prihoda pošlo se korak unazad kada je u pitanju ostvarivanje načela fiskalne autonomije jedinica lokalne samouprave.

Predloženim zakonskim odredbama, između ostalih opštinskih poreza, ukida se i porez na firmu ili naziv, koji je tipični sopstveni izvor prihoda lokalnih samouprava i čijim se ukidanjem negativno utiče na fiskalnu autonomiju istih. Ukidanje ove vrste poreza dovodi se u pitanje mogućnost lokalnih samouprava da na jednom mjestu imaju podatke o fizičkim i pravnim licima koja obavljaju djelatnost na njenoj teritoriji.

Predlažemo da se ovaj porez zadrži kao sopstveni prihod lokalnih samouprava ili da se, eventualno, reguliše Zakonom o komunalnim taksama kojim bi se propisala obaveza plaćanja takse na firmu ili naziv.

Lokalne samouprave su uložile značajna sredstva za formiranje baze podataka i stvaranje informacionog sistema koji predstavljaju osnovu i daju mogućnost za naplatu prihoda za koje se Nacrtom Zakona predlaže ukidanje. Osim toga, radi se o porezima koji se u najvećoj mjeri naplaćuju od pravnih lica, tako da je i postupak prinudne naplate jedinstven.

Ukidanjem ovih poreza naročito se negativno utiče na budžete lokalnih samouprava koje ne učestvuju u raspodjeli sredstava iz Egalizacionog fonda, a koje su ovom osnovu imale značajne prihode i u 2009. godini (Podgorica 1.393.257 eura, Budva 772.444 eura, Herceg Novi 668.781 eura, Kotor 409.298 eura). Mišljenje Obradivača Nacrta Zakona da će se izgubljeni prihodi nadomjestiti povećanjem procenta pripadnosti od poreza na promet nepokretnosti (koji je nestabilan izvor prihoda), koncesija (ne uključivanje morske obale u prirodna bogatstva), kao i povećanjem ukupnih sredstava Egalizacionog fonda, je dosta diskutabilno i izaziva bojazan ovih jedinica lokalnih samouprava da im izgubljeni prihodi neće biti na adekvatan način nadomješteni. Stoga smo mišljenja da navedene prihode svakako treba zadržati ili ih na adekvatan način stabilnijim prihodima nadomjestiti (povećanje udjela u raspodjeli poreza na dohodak fizičkih lica ili PDV-a).

U odnosu na ukidanje opštinskih poreza (poreza na potrošnji i poreza na igre na sreću i zabavne igre), rečeno je dosta i u Analizi o postojećim problemima u finansiranju lokalne samouprave koju je usvojio Upravni odbor Zajednice opština na svojoj sjednici od 25.12.2009. godine, a koja je dostavljena i nadležnom Ministarstvu finansija. Jedan od predloga mjera jeste i ukidanje ovih prihoda, ali uz uslov da se ukidanje istih nadomjesti kroz veći udio u porezu na dohodak fizičkih lica ili u dijelu poreza na dodatu vrijednost. Ovakav je stav i prof Paul Bernd Špana, eksperta Savjeta Evrope za oblast finansiranja lokalnih samouprava, koji u »Izveštaju o lokalnim finansijama« ističe: »Kada bi se ukinuli ti porezi, morala bi se ponuditi adekvatna naknada, kao što je, recimo, veći udio u porezu na dohodak fizičkih lica (ili PDV-u, u slučaju da se ta mogućnost ozbiljno razmatra).

- Članom 3 Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave definiše se kao sopstveni prihod lokalnih samouprava i »naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, u skladu sa posebnim

zakonom«. Odredbom člana 62 Zakona o životnoj sredini propisano je da jedinica lokalne samouprave može, iz okvira svojih prava i dužnosti, propisati i naknadu za zaštitu i unapređenje životne sredine u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima.

Imajući u vidu naprijed citirano, predloženo da se te potrebe i specifičnosti preciziraju – definišu Zakonom ili Uredbom Vlade kako bi se, kao sopstveni prihod lokalne samouprave, mogla realizovati i naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine.

- Članom 5 Nacrta Zakona definisani su »zakonom ustupljeni porezi i naknade koje uvodi država«, umjesto do sada važećih »zajedničkih prihoda«. Ova i ovakva rješenja mogu da odvedu do kolizije određenih materijalnih zakona sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, u odnosu na način definisanja pripadnosti prihoda.

Takođe, u odnosu na ove vrste prihoda, Zajednica opština Crne Gore i jedinice lokalne samouprave su u nekoliko navrata isticali neophodnost povećanja učešća lokalnih samouprava u raspodjeli prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, a na šta je na održanim sastancima sa Ministarstvom finansija dobijen pozitivan stav.

S tim u vezi, napominjemo da je predstavnicima lokalnih samouprava na dva zajednički organizovana sastanka sa Ministarstvom finansija bio prezentiran koncept po kojem je bilo planirano da se opštinama ustupi ili dio PDV-a ili da se poveća učešće po osnovu prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica (sastanak Upravnog odbora Zajednice opština, 25. januar 2010. godine), odnosno, predstavljeno konačno opredjeljenje Ministarstva finansija da se opštinama ustupi veći dio prihoda po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica (zajednički sastanak Ministarstva finansija i predstavnika opština, 02. juna 2010. godine).

Stoga, cijenimo neophodnim da se, iz razloga navedenih u Analizi o postojećim problemima u finansiranju lokalne samouprave, a u cilju stvaranja stabilnih i sigurnih izvora finansiranja, poveća postojeći procenat pripadnosti prihoda po osnovu ovog poreza lokalnim samoupravama.

- Članom 7 Nacrta Zakona predloženo je brisanje stava 3 člana 26 kojim je propisano da sredstva od poreza na dohodak fizičkih lica, preko ovlašćenog nosioca platnog prometa, direktno uplaćuju na račune budžeta opština. Ukoliko bi se do početka primjene ovog Zakona stvorili uslovi za adekvatnu primjenu odredaba Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o budžetu (Sl. CG br 53/09 od 07.08.2009. godine), kojim je, između ostalog, propisano da jedinice lokalne samouprave otvore račune kod Centralne banke i vrše sva plaćanja i naplatu preko tih računa, onda bi brisanje ovog stava bilo bez uticaja na način ostvarivanja prihoda lokalnih samouprava.

Međutim, u trenutnim uslovima, brisanjem ove zakonske odredbe direktno se dovodi u pitanje način ostvarivanja ovog prihoda.

- Članom 9 Nacrta Zakona uvode se izmjene na način kojim se propisuje da lokalnim samoupravama pripada dio od koncesionih naknada za korišćenje prirodnih bogatstva koja se nalaze na njenoj teritoriji, i to za korišćenja: šuma, voda, vodotoka,, i drugih prirodnih dobara u skladu sa zakonom kojim se uređuje državna imovina, izuzev morskog dobra.

Ova odredba ograničava primorske opštine da ubiraju prihode po osnovu glavnog i jedinog prirodnog resursa – mora, a s druge strane imaju značajne obaveze u zoni morskog dobra (izgradnja infrastrukture, javna rasvjeta, obavljanje komunalnih djelatnosti, i dr.).

Za razliku od podjele prihoda od ostalih koncesionih naknada, ukupan iznos naknade za korišćenje morskog dobra pripada javnom preduzeću koje upravlja morskim dobrom, a lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi morsko dobro ne učestvuju u raspodjeli iste.

Stoga, smatramo neophodnim utvrđivanje (makar minimalnog) procenta pripadnosti koncesionih naknada lokalnim samoupravama po osnovu korišćenja morskog dobra.

Osim toga, Programom rada Vlade za 2010. godine je predviđeno donošenje novog Zakona o morskome dobru (važećim je propisano da je naknada za korišćenje morskog dobra prihod javnog preduzeća koje upravlja morskim dobrom), pa bi se navedena problematika mogla riješiti na način usklađivanja (novog) Zakona o morskome dobru sa sistemskim (novim) Zakonom o finansiranju lokalne samouprave.

U odnosu na morsku obalu i prihode koje su primorske opštine izgubile izmjenama pojedinih zakonskih rješenja, ovom prilikom napominjeno i značajna sredstva koja su izgubljena i po osnovu lokalnih komunalnih taksa za korišćenje obale u poslovne svrhe, a što nije uzeto u obzir prilikom izrade simulacije efekata predloženih zakonskih rješenja na finansiranje opština.

Ovakve zakonske odredbe koje onemogućavaju naplatu prihoda lokalnih samouprava u zoni morskog dobra, dovode u pitanje ustavnost ovakvih zakonskih rješenja čijom se primjenom primorske opštine dovode u neravnopravan položaj.

U odnosu na rješenja iz Zakona o lokalnim komunalnim taksama (Sl.list RCG“, br. 27/06), kojim su, pored lokalnih komunalnih taksa za korišćenje obale u poslovne svrhe, ukinute i lokalne komunalne takse za korišćenja objekata kojima se vrši prenos električne energije, korišćenja telekomunikacionih objekata, postavljanje TV i radio primoprijemnika, ističemo da predloženim izmjenama ovog Zakona

lokalnim samoupravama nijesu nadoknađena značajna sredstva koja su im po ovom osnovu pripadala.

- Nadalje, budući da procijenjeni neto efekat predloženih zakonskih rješenja nije na nivou očekivanog (i neznatan je u odnosu na ukupan iznos budžeta, naročito kod onih jedinica lokalne samouprave koje ne učestvuju u raspodjeli sredstava Egalizacionog fonda, npr. : Kotor, Tivat, Herceg Novi), predlažemo da se novim zakonskim rješenjima predvidi mogućnost uvođenja poreza na promet nepokretnosti za slučaj prve prodaje novoizgrađenih objekata (budući da je važećim Zakonom o porezu na promet nepokretnosti ova prodaja oslobođena poreza na promet nepokretnosti), ili eventualno, da se ustupi dio PDV-a koji država naplaćuje po ovom osnovu (50% naplaćenog iznosa PDV-a).

- Članom 21 Nacrta Zakona predviđeno je da se u članu 41 poslije stava 2 dodaju tri nova stava kojima se propisuje da se tekući rashodi budžeta opština i otplata duga moraju finansirati iz tekućih prihoda, da tekući rashodi obuhvataju: bruto zarade i doprinose, ostala lična primanja, rashode za materijal i usluge, tekuće održavanje, kamate, rente, subvencije, ostale izdatke, transfere za socijalnu zaštitu i transfere institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru, te da tekuće prihode čine: opštinski porezi, takse i naknade, izuzev naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Ovakvo zakonsko uređenje finansiranja tekućih rashoda isključivo tekićim prihodima predstavlja uvođenje tzv. »zlatnog pravila« finansiranja lokalnih samouprava i, u pogledu sigurnosti lokalnih budžeta u odnosu na (dugoročno) zaduživanje radi tekuće potrošnje, predstavlja napredak u odnosu na važeća zakonska rješenja.

Međutim, definisanje tekućih prihoda koji se koriste za finansiranje tekućih rashoda na način kojim se iz istih isključuje naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, ograničava fiskalnu autonomiju lokalnih samouprava i mogućnost da se prihodi po osnovu ove naknade koriste za finansiranje tekuće potrošnje. Dakle, ovakva zakonska odredba je u direktnoj koliziji sa stavom 2 člana 2 Zakona kojim se propisuje da opština samostalno raspolaže svojim sredstvima.

Osim toga, ovakvo zakonsko uređenje, kod opština koje su sprovele značajniju upravnu decentralizaciju dovodi do ograničenja u finansiranju pojedinih poslova. Naime, zbog raznih budžetskih, zakonskih i drugih ograničenja, u pojedinim lokalnim samoupravama koje su usmjerene ka povećanju lokalnog privrednog razvoja, razvoju lokalne sredine, razvoju turizma i sl., Država nije u mogućnosti da iz svog budžeta finansira brojne poslove koji se odvijaju na teritoriji lokalne samouprave, pa su u tom slučaju jedinice lokalne samouprave prinudjene da finansiraju iste.

Bez obzira na činjenicu da se okviri javne potrošnje moraju definisati, strogo definisanje tekućih rashoda treba izbjeći na način da se iz istih izuzmu transferi

institucijama, pojedincima i nevladinim organizacijama, jer se predloženim zakonskim rješenjem dugoročno utiče na kvalitet lokalne zajednice i lokalni društveni proizvod, tj. na smanjenje prihoda budžeta, kako lokalnog tako i državnog.

- Članom 26 Nacrta zakona predviđeno je uvođenje novog člana 59a kojim bi se regulisala situacija kada lokalne samouprave dođu u finansijske poteškoće. Smatramo da ovaj dio sistematski treba vezati za naslov VI Zaduživanje u važećem Zakonu o finansiranju lokalne samouprave (član 59a dodati nakon člana 64).

Takođe, komentar zasluđuje i tabela sa simulacijom efekata predloženih rješenja na finansiranje pojedinih lokalnih samouprava. Naime, dostavljanje podataka po pojedinoj opštini o ukupno ukinutim i novim prihodima zahtijeva detaljniju razradu (po pojedinoj vrsti dobijenih, tj. izgubljenih prihoda).

Simulacija efekata predloženih zakonskih rješenja na finansiranje opština pokazuje pozitivan neto efekat na sve jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori. Međutim, da bi se dobila realna slika o efektima predloženih zakonskih rješenja, neophodno je bilo uključiti i prihode koji su izmjenama pojedinih materijalnih propisa u posljednjih par godina ukinuti lokalnim samoupravama.

Tako, u simulaciju efekata nijesu uključeni izgubljeni prihodi po osnovu naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, čiji je prosječan iznos na godišnjem nivou iznosio oko 15 mil eura na nivou svih lokalnih samouprava, zatim izgubljeni prihodi po osnovu ukidanja lokalnih komunalnih taksa za korišćenja objekata kojima se vrši prenos električne energije, korišćenja telekomunikacionih objekata, postavljanje TV i radio primoprijemnika i korišćenje morske obale u poslovne svrhe, čiji je prosječni iznos na godišnjem nivou iznosio oko 6 mil eura na nivou svih opština, zatim, procjene o izgubljenim prihodima po osnovu lokalnih administrativnih taksa usljed preuzimanja nadležnosti vođenja matičnih registara rođenih i umrlih od strane nadležnog organa državne uprave nadležnog za unutrašnje poslove od početka ove godine.

Nadalje, simulacija predloženih zakonskih rješenja je urađena na osnovu ostvarenih prihoda u 2009. godini. Cijenimo da je ista nereprezentativna iz razloga što sadrži podatke za koje se ne može reći da su realni i da odgovaraju stvarnom stanju u privredi. Ovo naročito kod simulacija u odnosu na prihode od poreza na promet nepokretnosti koji su u 2009. godini bili na prilično visokom nivou (naplaćeni su i iznosi na osnovu zaduženja iz 2008. godine).

Osim toga, procjene obrađivača koje se zasnivaju na pretpostavkama da će jedinice lokalne samouprave u narednom periodu ostvarivati više prihoda i po osnovu poreza na nepokretnosti (između ostalog, i usljed primjene Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti) su dosta nerealne, naročito ako se ima u vidu da, iz razloga niske platežne sposobnosti stanovništva

i nelikvidnosti privrede, ni sada lokalne samouprave nijesu koristile zakonom definisane limite u pogledu visine poreskih stopa.

Nadalje, ono što je tendencija jeste takođe i smanjenje prihoda po osnovu prireza porezu na dohodak fizičkih lica (2008-18.505.189,00, 2009-15.647.514), kao i poreza na dohodak fizičkih lica (2008-14.307.410, 2009- 12.871.310), pa iz tih razloga cijenimo neophodnim uključivanje i procjena po osnovu smanjenja ovih prihoda u tabelu sa simulacijama.

Bez obzira što se Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave ne regulišu direktno pitanja oko naknade za komunalno opremanje (izuzev toga što se definiše njegova pripadnost budžetu jedinica lokalne samouprave), cijenimo neophodim još jednom istaći da je primjenom Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (Sl.CG 55/08 od 22.08.2008. godine) dovedena u pitanje naplata prihoda po osnovu naknade za komunalno opremanje (odložena je sa početka na kraj investicionog ciklusa).

Vezivanje naplate naknade za komunalno opremanje za izdavanje upotrebne dozvole pretvara jedinice lokalne samouprave u „kreditne organizacije“, jer iste, bez obzira na nedostatak sredstava, moraju da vrše poslove iz oblasti uređivanja građevinskog zemljišta, izrade i donošenja planova, zaštite životne sredine, i dr.

Zato smo mišljenja da je neophodno, u cilju zaštite lokalnih samouprava i obezbjeđenja sigurnih i stabilnih izvora finansiranja, čim prije preduzeti aktivnosti na izmjenama: Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakona o porezu na dodatu vrijednost, Zakona o komunalnim taksama, i dr. zakona kojima se direktno utiče na prihode lokalnih smouprava.

Sa ovih razloga, a u cilju zaštite lokalnih samouprava od neusklađenih izmjena materijalnih propisa sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, cijenimo neophodnim da se u Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave unese odredba kojom će se propisati obaveza Države da, u slučaju izmjene zakonskih rješenja kojima se ukida ili smanjuje određeni prihod lokalnih samouprava, obezbijedi adekvatnu nadoknadu za izgubljene prihode.

Konačno, mišljenja smo da će se ugrađivanjem naših predloga u tekst Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave obezbijediti finansijska stabilnost i održivost budžeta svih jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori.