

# institut alternativa

#	Norma iz Nacrta na koju se reaguje	Prijedlog izmjene	Obrazloženje
1	<p>Član 2</p> <p>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).</p>	<p>Dopuniti član 2, stav 1, tako da glasi:</p> <p>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) <b>u iznosu ne većem od 5% sredstava tekuće budžetske rezerve.</b></p>	<p>Potrebno je propisati limit za početno finansiranje novoosnovane opštine, koji bi uvažio raznolikosti situacija koje mogu nastati, ali bi i ograničio nivo sredstava koja se mogu povući. Predloženi limit od 5% tekuće budžetske rezerve bi u 2018. godini iznosio 650 000, što je više nego dovoljno za početno finansiranje opštine.</p>
2	<p><b>Sopstveni prihodi</b></p> <p>Član 6</p>	<p>Dodati novi stav, koji će glasiti:</p> <p><b>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.</b></p>	<p>Nacrt zakona ne predviđa obavezu da se o sopstvenim prihodima koji se odnose na prihode od prodaje i davanja u zakup imovine opštine kao i prihode od kapitala (od kamata, akcija, udjela i dr.) posebno izvještava Ministarstvo finansija. Izmjenom bi se ovaj propust ispravio, iz razloga što opštine moraju biti dužne da o prihodima koje stižu prodajom imovine pripremaju poseban izvještaj.</p>
3	<p><b>Revolving fond</b></p> <p>Član 24</p> <p>Opština vrši povraćaj sredstava u Revolving fond nakon refundacije od strane donatora, a najkasnije u roku od 12 mjeseci od dana povlačenja sredstava iz Revolving fonda.</p>	<p>Izmijeniti član 24, stav 1, tako da glasi:</p> <p><b>Opština vrši povraćaj sredstava u Revolving fond u roku od 12 mjeseci od dana povlačenja sredstava iz Revolving fonda.</b></p>	<p>Nacrt zakona je nejasan u pogledu povraćaja sredstava u Revolving fond, ostavljajući mogućnost pozivanja na refundaciju od strane donatora kao predušlov za povraćaj sredstava. U slučajevima nenamjenske potrošnje donatorskih sredstava ili zastoja u sprovođenju aktivnosti, postoji mogućnost da donator zahtijeva povraćaj sredstava ili uskrati isplatu posljednjih tranši. Država ne smije doći u situaciju da pokriva greške u sprovođenju projekata i mora osigurati povraćaj svojih sredstava, nezavisno od donatora, inače će se Revolving fond pretvoriti u izvor sigurnog novca, bez odgovornosti da projekat bude sproveden. Stoga se predlaže brisanje riječi "nakon refundacije od strane donatora" iz stava 1.</p>

# institut alternativa

4	<p><b>Revolving fond</b> Član 24</p>	<p>Dodati dva nova stava, koja će glasiti:</p> <p><b>Ministarstvo vodi registar zahtjeva za korišćenjem sredstava Revolving fonda, povučene sume po projektima, kao i evidenciju povraćaja sredstava.</b></p> <p><b>Ministarstvo će registar iz stava 1 učiniti dostupnim javnosti.</b></p>	<p>Nacrt zakona uspostavlja Revolving fond, a da istovremeno ne predviđa obavezu objavljivanja informacija o njegovom korišćenju. Neophodno je da građanima bude dostupna informacija za koje projekte i u kojem iznosu su opštine iskoristile mogućnost povlačenja sredstava, kao i da li su sredstva nakon refundacije od strane donatora vraćena.</p>
5	<p><b>Privremeno finansiranje</b> Član 29, stav 5:</p> <p>Ukoliko skupština opštine, nakon isteka roka za koji je donesena odluka o privremenom finansiranju, ne donese odluku o budžetu, plaćanja zakonskih obaveza opštine mogu se vršiti po nalogu predsjednika, uz prethodnu saglasnost Ministarstva, do donošenja odluke o budžetu, a najduže tri mjeseca.</p>	<p>Dodati dva nova stava:</p> <p><b>U slučaju okolnosti iz stava 5, opština nema pravo da se, do usvajanja budžeta, zadužuje niti da koristi sredstva tekuće budžetske rezerve.</b></p> <p><b>Lokalni organi 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.</b></p>	<p>Predloženim stavom 5, člana 29 želi se ozakoniti mogućnost da opština <b>cijelih 6 mjeseci fiskalne godine nema usvojen budžet</b>, već da se finansira najprije kroz odluke o privremenom finansiranju (januar-mart), a zatim kroz naloge predsjednika opština (april-jun) radi poštovanja zakonskih obaveza, u koje zapravo spadaju skoro sve finansijske obaveze opština. Ova novina će imati nepovoljan uticaj na budžetsku disciplinu i poštovanje budžetskog kalendara, koji je i u dosadašnjem periodu odlikovalo kašnjenje u usvajanju budžeta i zloupotrebe instituta privremenog finansiranja. Stoga je neophodno osigurati da se tokom ovog perioda suzi mogućnost za remećenje finansijske stabilnosti kroz zaduživanje, kao i za diskrecionu potrošnju, praćeno povećanim nivoom izvještavanja.</p>

# institut alternativa

6	<p><b>Dotacije države</b> Član 31</p> <p>Opština kojoj se iz državnog budžeta obezbjeđuju namjenska sredstva u obavezi je da ta sredstva drži odvojeno od sopstvenih sredstava i ista koristi samo za namjene za koje su odobrena.</p>	Brisati član 31	<p>Nacrtom zakona, ukinut je dosadašnji institut <b>Uslovnih dotacija budžeta države</b> opštinama. Stoga ne postoji zakonska mogućnost da se opštini obezbijede namjenska sredstva koja se pominju u članu 31, sem u slučaju Revolving fonda, što je već riješeno članom 23 nacrta zakona. U suprotnom se može desiti da opštine još uvijek dobijaju tzv. uslovne dotacije, a da su one sasvim neregulisane (važeći zakon ima 3 člana koja definišu uslove za dodjelu ovih sredstava, koja su u nacrtu izostavljena)</p>
7	<p><b>Tekuća budžetska rezerva</b> Član 38</p>	<p>Dodati dva nova stava, koja će glasiti:</p> <p><b>U tekuću budžetsku rezervu izdvaja se najviše 1% ukupnih prihoda za budžetsku godinu.</b></p> <p><b>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.</b></p>	<p>Formulacijom člana koji reguliše upotrebu sredstava tekuće budžetske rezerve, <b>stvara se neograničena diskreciona budžetska linija koja se može koristiti za bilo koju svrhu</b>, po odluci predsjednika opštine.</p> <p>Zakon mora propisati gornju granicu do koje se može formirati ova budžetska pozicija. Takođe, neograničene nadležnosti mora pratiti povećan nivo transparentnosti kroz uvođenje obaveze proaktivnog objavljivanja izvještaja o korišćenju ovih sredstava koji će biti dostupan javnosti, kao i Ministarstvu finansija i Skupštini opštine, koja na ovaj način može provjeriti da li se sredstva koriste na način koji je propisala.</p>

# institut alternativa

8	<p><b>Stalna budžetska rezerva</b> Član 39</p> <p>(...)</p> <p>O korišćenju sredstava stalne budžetske rezerve odlučuje predsjednik opštine.</p>	<p>Izmijeniti stav 2 i dodati novi stav:</p> <p>(...)</p> <p><b>U stalnu budžetsku rezervu izdvaja se najviše 1% ukupnih prihoda za budžetsku godinu.</b></p> <p><b>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.</b></p>	<p>Kao i kod tekuće budžetske rezerve, neophodno je propisati gornju granicu do koje se ova pozicija može budžetski planirati. U važećem zakonu, stalnom budžetskom rezervom, za razliku od tekuće, raspolaže Skupština opštine, kroz donošenje posebnih odluka. Kako to više neće biti slučaj, potrebno je obezbijediti dostupnost informacija o načinu korišćenja sredstava iz stalne budžetske rezerve kroz uvođenje obaveze proaktivnog objavljivanja izvještaja o korišćenju ovih sredstava koji će biti dostupan javnosti, kao i Ministarstvu finansija i Skupštini opštine.</p>
9	<p><b>Završni račun budžeta</b> Član 41</p>	<p>Dodati novi stav:</p> <p><b>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.</b></p>	<p>Izvještaj eksterne revizije mora biti dostavljen (osim skupštini opštine) i Ministarstvu finansija koje vrši nadzor zakonitosti rada organa lokalne samouprave u sprovođenju Zakona o finansiranju lokalne samouprave, kao i DRI, kao vrhovnom organu državne revizije koji prema uzorku vrši reviziju završnih računa budžeta lokalnih samouprava. Tim prije jer opštine nemaju praksu objavljivanja ovih izvještaja na svojim internet stranicama.</p>
10	<p><b>Završni račun budžeta</b> Član 41</p>	<p>Dodati novi stav:</p> <p><b>Predsjednik skupštine opštine po prijemu Prijedloga završnog računa budžeta, zakazuje vanrednu sjednicu za raspravu o istom.</b></p>	<p>Iako je kašnjenje u usvajanju završnog računa često posljedica kašnjenja lokalne izvršne vlasti u dostavljanju istog, nerijetko se dešava da skupština opštine odlaže raspravu o ovom aktu. Iako zakon ne može skupštini nametati rok u kojem se završni račun mora usvojiti (niti samu obavezu usvajanja), ne postoji prepreka da se proces razmatranja učini što više blagovremenim, kroz dodatak ovog stava.</p>

# institut alternativa

11	<p><b>Zaduživanje</b> Član 45, stav 3:</p> <p>Kratkoročni zajmovi i hartije od vrijednosti mogu se koristiti nezavisno od granice godišnjeg porasta duga, utvrđenog godišnjim budžetom opštine.</p>	<p>Brisati stav 3 člana 45</p>	<p>Ovim stavom se uvodi mogućnost opština da se u kratkoročnom zaduživanju ne rukovode granicama iz godišnjeg budžeta opštine. Drugim riječima, bez obzira na limit zaduživanja koji je dobio saglasnost Ministarstva finansija i koji je odobren od skupštine opštine, opština kroz kratkoročni zajam može probiti ovu granicu.</p>
12	<p><b>Zaduživanje</b> Član 46, stav 8:</p> <p>Odluku o dugoročnom zaduživanju donosi skupština opštine.</p>	<p>Dopuniti stav 8, tako da glasi:</p> <p>Odluku o dugoročnom zaduživanju i <b>davanju garancije</b> donosi skupština opštine.</p>	<p>Iz člana 46 nije jasno da i davanje garancija predstavlja dugoročno zaduživanje u smislu stava 1, pa se i ova dva postupka različito definišu. Naše čitanje ovog člana navodi na zaključak da, dok odluku o dugoročnom zaduživanju donosi skupština, davanje garancije nije u njenoj nadležnosti. Stoga je potrebno precizirati član na predloženi način, radi izbjegavanja moguće štetnih i netransparentnih garancija na lokalnom nivou, koje bi bile u isključivoj nadležnosti predsjednika opštine.</p>
13	<p><b>Izveštavanje</b> Član 54</p>	<p>Dodati novi stav:</p> <p><b>Predsjednik opštine je u obavezi da na polugodišnjem nivou izvještavaju 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.</b></p>	<p>Trenutni nacrt zakona ne previđa bilo koji vid obavještanja skupštine opštine o izvršenju budžeta u toku fiskalne godine na koju se budžet odnosi, što znači da ni odbornici ni javnost nemaju informaciju o izvršenju budžeta tokom cijele godine. Neophodno je uvesti ovu obavezu, najmanje kroz polugodišnje izvještavanje, kako bi se osiguralo djelotvorno vršenje nadzorne funkcije skupštine, u smislu člana 55 nacrta zakona. Ovdje je važno da se ne radi o zbirnom ili površnom izvještaju, već o dokumentu sa sve tri budžetske klasifikacije koje sadrže i odluka o budžetu i završni račun.</p>

# institut alternativa

14	<b>Izveštavanje</b> Član 54	Dodati novi stav:  Predsjednik opštine dostavlja skupštini opštine sumarni izvještaj o radu unutrašnje revizije u prethodnoj godini do kraja maja tekuće godine.	Kako bi se podstakao razvoj unutrašnje revizije i povećao njen uticaj na nivou opštine, predlažemo uvođenje obaveze dostavljanja sumarnog (konsolidovanog) izvještaja o radu unutrašnje revizije skupštini opštine. Svrha ovog postupka bi bila da se odbornici upoznaju sa osnovnim podacima o radu unutrašnje revizije, kao što su broj obavljenih revizija, broj izrečenih preporuka, procenat ispunjenja preporuka, i sl. u cilju bolje informisanosti i temeljnije kontrole nad izvršenjem budžeta. Ovim prijedlogom se ne krši Zakon o sistemu unutrašnjih kontrola u javnom sektoru, između ostalog jer isti ne propisuje tajnost rada unutrašnje revizije, ali i iz razloga što izvještaj koji predlažemo ne mora biti isti onom koji se dostavlja Ministarstvu finansija, već može imati formu koju predsjednik opštine i odbornici procijene za odgovarajuću.
15	<b>Nadzor</b> Član 59  Inspektor sačinjava izvještaj o inspekcijskom nadzoru i dostavlja ga predsjedniku opštine i ministru finansija najkasnije u roku od 30 dana od dana izvršenja kontrole.	Izmijeniti stav 1 člana 59, tako da glasi:  Inspektor sačinjava izvještaj o inspekcijskom nadzoru i dostavlja ga predsjedniku opštine, <b>skupštini opštine</b> i ministru finansija najkasnije u roku od 30 dana od dana izvršenja kontrole.	Potrebno je uvrstiti skupštinu opštine u listu primalaca izvještaja o inspekcijskom nadzoru, kako bi se osiguralo djelotvorno vršenje nadzorne funkcije skupštine, u smislu člana 55 nacrta zakona.

# institut alternativa

16	<b>Kaznene odredbe</b> (visina novčanih kazni)	Povećati iznose novčanih kazni u članovima 61 i 61 na maksimalni iznos do 4 000 eura za odgovorno lice	Nacrtom zakona predviđene su kaznene odredbe koje podrazumijevaju novčane sankcije. Propisane kazne se kreću u rasponu od 200,00 do 600, odnosno 1000 do 2000 eura. Kao takve, kazne ne predstavljaju odgovarajuću sankciju za predviđene prekršaje. Prema Zakonu o prekršajima, novčana za fizičko i odgovorno lice može biti propisana u iznosu od 30 do 2000,00 eura, s tim što ukoliko se učinjeni prekršaj tiče oblasti javnih prihoda, propisana novčana kazna može iznositi i do dvostrukog iznosa maksimalne sume za fizička i odgovorna lica. Takođe, ukoliko je prekršaj učinjen iz koristoljublja i njime ostvarena imovinska korist, opwet se maksimalni iznos od 2000,00 eura može duplirati. (odredbe iz člana 24 Zakona o prekršajima, stavova 2, 4 i 7). Smatramo da je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave potrebno ostaviti raspon novčanih snkcija do zakonom dozvoljenog maksimuma, koji je u ovom slučaju 4000.00 eura, za prekršaje iz oba člana (61 i 62)
17	<b>Kaznene odredbe</b> Član 61  Novčanom kaznom (...) kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini ako u propisanom roku ne dostavi mjesečne izvještaje iz člana 54 ovog zakona.	Izmijeniti član tako da glasi:  Novčanom kaznom (...) kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini ako u propisanom <b>roku ne budu dostavljeni izvještaji iz člana 54 ovog zakona.</b>	Kako član 54 predviđa niz izvještaja, ne samo mjesečne (a ako budu usvojeni prijedlozi IA, i izvještaje za skupštinu opštine), predlažemo brisanje formulacije koja sužava obuhvat ove kaznene odredbe. Našim prijedlogom bi kaznena odredba ovog člana važila za sve izvještaje iz člana 54 ( <i>uz adekvatnu novčanu kaznu, definisanu prema prethodnom prijedlogu</i> )

# institut alternativa

<p style="text-align: center;"><b>Kaznene odredbe</b> Član 62</p> <p>Novčanom kaznom (...) kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini za:</p> <p>1) izvršavanje budžeta u suprotnosti sa članom 36 ovog zakona;</p> <p>2) nenamjensko trošenje budžetskih sredstava;</p> <p>3) za dugoročno zaduživanje opštine bez prethodne saglasnosti Vlade;</p> <p>4) za donošenje odluke o budžetu bez mišljenja Ministarstva.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Izmijeniti član tako da glasi:</b></p> <p>Novčanom kaznom (...) kazniće se za prekršaj odgovorno lice u opštini za:</p> <p>1) izvršavanje budžeta u suprotnosti sa članom 36 ovog zakona;</p> <p>2) nenamjensko trošenje budžetskih sredstava;</p> <p><b>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;</b></p> <p><b>4) za preusmjeravanje sredstava utvrđenih odlukom o budžetu opštine u suprotnosti sa članom 36 ovog zakona</b></p> <p><b>5) za korišćenje i upravljanje sredstvima tekuće i stalne budžetske rezerve u suprotnosti sa članovima 38 i 39 ovog zakona;</b></p> <p><b>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</b></p> <p><b>7) za kratkoročno i dugoročno zaduživanje u suprotnosti sa članovima 44, 45, 46, 47, 48 i 49 ovog zakona;</b></p> <p><b>8) za utvrđivanje prijedloga odluke o budžetu bez mišljenja Ministarstva.</b></p>	<p>Kaznene odredbe u nacrtu zakona su nedovoljno široko postavljene. Sasvim su izostavljene oblasti usvajanja rebalansa, preusmjeravanja, korišćenja tekuće i stalne budžetske rezerve, izvještavanje javnih preduzeća i javnih ustanova, kao i sve vrste zaduživanja. Širenjem obuhvata ovog člana, širi se obim nadležnosti budžetskog inspektora, odnosno, daje se osnova za kažnjavanje kršenja odredbi ovog zakona u izuzetno važnim oblastima budžetskog procesa.</p> <p>Tačka 4 u vezi kažnjavanja odgovornog lica za <b>donošenje odluke o budžetu</b> nije sprovodiva, jer skupština opštine donosi odluku o budžetu, te bi bilo potrebno kazniti pravno lice - što u ovom slučaju nije svrsishodno, iz razloga što ovakav eventualni postupak prije svega povlači političku odgovornost. Sa druge strane, ovim zakonom treba propisati odgovornost za utvrđivanje <b>prijedloga odluke o budžetu</b> i dostavljanje istog skupštini, bez mišljenja Ministarstva.</p> <p>Kao i za prethodni komentar, preduslov za izmjene ovog člana je povećanje novčanih kazni do maksimalne visine koju dozvoljava Zakon o prekršajima.</p> <p><i>(ukoliko bi se usvojili naši drugi prijedlozi iz ovog dokumenta, i njihovo sprovođenje bi bilo neophodno zaštititi obuhvatom kaznenim odredbama)</i></p>
---	--	---

# institut alternativa

19	/	<p>Dodati novi član:</p> <p><b>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.</b></p> <p><b>Dokumenta iz stava 1 ovog člana objavljuju se u posebnoj sekciji, koja je vidljiva i lako dostupna na naslovnici internet stranice opštine.</b></p>	<p>Opštine moraju biti obavezane da svoje internet stranice koriste, između ostalog, kako bi važna budžetska dokumenta učinila jednostavno dostupnim svojim građanima. Objavljivanje u Službenom listu ne čini ove dokumente pristupačnijim građanima, što zbog nepreglednosti i problema u pretrazi elektronskog izdanja Službenog lista, što zbog nepostojanja besplatne verzije konsolidovanih propisa.</p>
20	/	<p>Dodati novi član:</p> <p><b>Opština je dužna da na mjesečnom nivou u posebnoj sekciji svoje internet stranice objavljuje analitičke kartice sa svih računa koje ima u svom posjedu.</b></p> <p><b>Formu analitičke kartice iz stava 1 ovog člana propisuje Ministarstvo.</b></p>	<p>Obavezu koju opštine imaju u skladu sa Zakon o finansiranju politickih subjekata i izbornih kampanja treba uvesti kao redovnu mjesečnu obavezu, bez obzira na periode održavanja izbora. Uvećanje prihoda opština koje se predlaže ovim nacrtom mora biti praćeno povećanim nivoom transparentnosti i proaktivnim objavljivanjem podataka o budžetskoj potrošnji, koji će pomoći i samim opštinama da svoje poslovanje usklade sa zakonom</p>