



Zajednica opština Crne Gore
UPRAVNI ODBOR
Broj: 02-20/13
Podgorica, 17.04.2013. godine

**SAVJET ZA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA,
REGULATORNIH I STRUKTURNIH REFORMI
n/r predsjedniku Igoru Lukšiću**

PREDMET: Dopuna Predloga za inoviranje Akcionog plana za implementaciju preporuka Giljotine propisa

Saglasno Vašem zaključku sa XVIII sjednice Savjeta od 01.februara 2013. godine, dopunjavam Predlog za inoviranje Akcionog plana iz predmeta ovog akta propisima koji se odnose na sistem finansiranja lokalne samouprave i to:

1. Zakon o finansiranju lokalne samouprave

Odredbama člana 2 stav 3 Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list RCG", br.42/03, 44/03 i „Službeni list CG“ br.05/08,51/08 i 74/10) propisano je da sredstva sa kojima raspolaže opština moraju biti primjerena izdacima potrebnim za finansiranje nadležnosti opštine utvrđenih Ustavom i zakonom.

Imajući u vidu nadležnosti Glavnog grada kao i specifičnosti njegove organizacije u odnosu na gradske opštine, odn. potrebe obezbjeđenja sredstava za njihovo funkcionisanje, jasno je da Glavnom gradu treba da pripadne više prihoda u odnosu na ostale opštine.

Izmjenama ovog Zakona (decembra 2010.godine), kao i posebnim zakonima, ukinuti su određeni sopstveni prihodi, a sa druge strane povećan je procenat pripadnosti ustupljenih prihoda, na čije ostvarenje opštine ne mogu da utiču, što sve dovodi u pitanje fiskalnu autonomiju opština.

Budući da sadašnja zakonska rješenja ne stvaraju uslove, za obezbjeđenje stabilnih izvora prihoda primjerenim funkcijama Glavnog grada, predlažemo izmjene navedenog Zakona u smislu:

➤ usaglašavanja rješenja sadržanih u čl. 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Zakona o porezu na dohodak fizičkih lica i Pravilnika o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca IOPPD („Sl.list CG“ br.76/10) vezano za uplatu poreza na dohodak fizičkih lica.

Naime, članom 26. Zakona o finansiranju lokalne samouprave propisano je da Glavnom gradu pripada 13 % prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica, ostvarenih na njenoj teritoriji.

Međutim, Pravilnikom o obliku, sadržini, načinu popunjavanja i dostavljanja jedinstvenog obrasca IOPPD, koji je donesen shodno Zakonu o objedinjenoj registraciji i sistemu izvještavanja o obračunu i naplati poreza i doprinosa, raspodjela prihoda od poreza na dohodak vrši se opštinama prema matičnom broju zaposlenog koji je vezan za njegovo prebivalište, a ne za opštinu u kojoj fizička lica ostvaruju dohodak, što je suprotno članu 26 pomenutog zakona.

Takođe, smatramo da procenat od 13 % koji pripada Glavnom gradu po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, treba utvrditi u procentu od minimum 20%, kako bi se nadomjestili ukinuti prihodi lokalne samouprave i obezbjedili stabilni izvori finansiranja Glavnog grada (ističemo da u zemljama u okruženju ovaj procenat se kreće od 40 % Srbija, 60 % Hrvatska itd.)

➤ obezbjeđenja instrumenata koji će omogućiti jedinicama lokalne samouprave da egzaktno prate prihode koje Država ostvari po osnovu prihoda od koncesionih naknada za korišćenje prirodnih dobara, kao i ostalih ustupljenih prihoda.

Lokalnim samoupravama pripada 70 % prihoda od koncesionih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava. Međutim, opštine nemaju uvid u podatke o visini ukupno naplaćenih koncesija, jer poslove utvrđivanja, naplate i kontrole naplate ovog prihoda vrši nadležni organ državne uprave.

➤ utvrđivanja cjelokupne pripadnosti prihoda po osnovu poreza na promet nepokretnosti budžetima lokalne samouprave (prema važećim rješenjima lokalnim samoupravama pripada 80 % ovog prihoda). Budući da je porez na

nepokretnosti izvorni prihod budžeta opština, te da je njegovo utvrđivanje naplata i kontrola naplate u nadležnosti poreskog organa lokalne uprave, opravdano je da opštinama pripada 100 % prihoda po ovom osnovu.

➤ izmjena člana 54. Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojim je propisano da Skupština opštine donosi odluku o upotrebi sredstava stalne budžetske rezerve, za vanredne okolnosti. Ovako definisanu odredbu potrebno je izmjeniti, jer postoji neusaglašenost Zakona o finansiranju lokalne samouprave sa članom 33 Zakona o budžetu gdje za upotrebu stalne budžetske rezerve državnog budžeta nije potrebno donošenje skupštinske odluke.

➤ izmjena člana 61 Zakona o finansiranju lokalne samouprave kojim je definisano da opština može, radi zadovoljenja kratkoročnih potreba za likvidnošću, uzimati kratkoročne zajmove i da se odluka o zaduživanju objavljuje u Službenom listu . Primjena ovakvih zakonskih odredbi u praksi pokazuje negativne efekte na pokrivanje trenutnih problema sa likvidnošću . U dijelu koji se odnosi na zaduživanje opština potrebno je utvrditi rješenja u smislu da za kratkoročno zaduživanje nije potrebna odluka skupštine opštine i njeno objavljivanje u „Službenom listu Crne Gore“ i da se važeća zakonska rješenja odnose samo na dugoročno zaduživanje.

Pored predloženih izmjena Zakona o finansiranju lokalne samouprave, predlažemo slijedeće izmjene propisa:

2. Uredba o izmjenama Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine

➤ preispitati Uredbu o izmjenama Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine (Sl.list CG br. 49/11) kojom je ukinuta naknada za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila (eko-naknada), budući da je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave ista utvrđena kao ustupljeni prihod u visini od 30%.

3. Zakon o životnoj sredini

➤ preispitati rješenja koja se odnose na propisivanje naknade za zaštitu i unapređenje životne sredine, jer sadašnja rješenja ne omogućavaju naplatu

prihoda po ovom osnovu, iako je Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, navedena naknada definisana kao sopstveni prihod opštine .

Naime, Zakonom o životnoj sredini data je mogućnost jedinici lokalne samouprave da propiše ovu naknadu i u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima utvrdi visinu, način plaćanja i olakšice u skladu sa zakonom.

Međutim, jedinice lokalne samouprave nijesu u mogućnosti da uvedu ovu naknadu, iz razloga što Zakon o životnoj sredini nije utvrdio elemente neophodne za određivanje obveznika naknade, kao i kriterijume za njenu visinu.

4. Zakon o porezu na nepokretnosti i Zakon o lokalnim komunalnim taksama

➤ propisati kaznene odredbe u Zakonu o porezu na nepokretnosti i Zakonu o lokalnim komunalnim taksama, polazeći od novih rješenja iz Zakona o prekršajima („Sl.list CG br. 1/11 i 39/11) kojim je propisano da nikom ne može biti izrečena prekršajna sankcija za radnju koja prije nego što je učinjena nije bila Zakonom utvrđena kao prekršaj i za koju nije bila propisana sankcija.

Imajući u vidu da važećim Zakonom o porezu na nepokretnosti i Zakonom o lokalnim komunalnim taksama nijesu propisane kaznene odredbe, neophodno je ovim zakonima propisati iste.

5. Zakon o poreskoj administraciji

➤ u cilju efikasnije naplate poreza na nepokretnosti, neophodno je izvršiti izmjene Zakona o poreskoj administraciji, u dijelu koji se odnosi na postupak prinudne naplate. To se prije svega odnosi na skraćenje postupka prinudne naplate i uvođenje sankcija prema poslodavcima koji ne pristupaju sprovođenju akta o prinudnoj naplati. Ovo iz razloga što su u praksi vrlo česti slučajevi nepostupanja poslodavca - isplatioca dohotka po Zaključku o prinudnoj naplati.

6. Zakon o boravišnim taksama

➤ preispitati rješenja koja se odnose na utvrđivanje obaveza poreskog organa jedinice lokalne samouprave u pogledu obavljanja poslova kontrole prikupljanja i plaćanja boravišne takse, s obzirom da boravišna taksa nije prihod budžeta opština, već lokalnih i Nacionalne turističke organizacije.

7. Zakon o turističkim organizacijama

Članski doprinos, kao i boravišna taksa, nije prihod budžeta opština, te iz tog razloga treba preispitati čl.39 Zakona kojim je propisano da visinu članskog doprinosa, kao i način njegovog obračunavanja i plaćanja uređuje opština svojim propisom. Takođe, treba preispitati rješenja kojim se propisuje da nadzor nad utvrđivanjem, obračunavanjem i plaćanjem članskog doprinosa vrši poreski organ opštine, s obzirom da isti nije javni prihod.

Pravilnik o razvrstavanju djelatnosti za koje se plaća članski doprinos turističkim organizacijama („Sl.list CG“ br. 81/08 i 33/09) uskladiti sa šiframa djelatnosti utvrđenim novim Zakonom o klasifikaciji djelatnosti („Sl.list CG“ br. 18/11).

S poštovanjem,

PREDSJEDNIK UPRAVNOG ODBORA
dr Miomir Mugoša, sr.