

Predmet: Primjedbe i sugestije na Nacrt odluke o komunalnoj naknadi

Povodom Nacrta odluke o komunalnoj naknadi, datog na javnu raspravu 14.11.2016.godine, Sekretarijatu za finansije Glavnog grada Podgorice, UPCG je 28.11.2016. uputila sledece primjedbe i sugestije:

I OPŠTE

1. Pravni osnov za donošenje odnosne Odluke sadržan je u čl.58 st.8 Zakona o komunalnim djelatnostima, a što je i naznačeno u preambuli iste. Međutim, smatramo preuranjenim donošenje Ove Odluke, iako imamo u vidu odredbe 78 i 80 Zakona kojima se utvđjuje rok za donošenje ovog propisa i primenu pojedinih odredaba. Budući da su one te koje su sporne s aspekta njihove primjene i ustavnosti, kao i samo uvođenje komunalne nakande, UPCG će apelovati na Vladu CG i poslanike Skupštine CG da se još jednom preispitaju ova zakonska rješenja. Svakako pozdravljamo njihovo donošenje u smislu stvaranja kompletne pravne infrastrukture sa danom 25.02.2018, ali ne i primjenu pojedinih zakonskih rješenja (kao što je slučaj sa čl.58), uključiv i njihove podzakonske akte. Osim toga, skrećemo pažnju na odredbu člana 53 stav (4) istog Zakona, kojim je propisano da će Vlada utvrditi blize elemente i metodologiju za odredjivanje cijene komunalne usluge (osim za regulisane komunalne usluge) što znači da nakon početka primjene Zakona (a prije donošenja odluka lokalnih uprava), Vlada treba da donese takav podzakonski akt na osnovu koga bi jedinice lokalne samouprave donosile odluke ovog tipa, uz saglasnost Vlade. Mišljenja smo da je ovaj podzakonski akt, za razliku od zakonski postavljenog, trebalo da prethodi propisivanju uslova, visine i načina utvđivanja komunalnih naknada od strane jedinica lokalnih samouprava.
2. Takođe, pogrešan je poziv u preambuli i na Zakon o lokalnoj samoupravi jer isti nema odredaba o odnosnoj naknadi. Zakon o finansiranju lokalne samouprave u čl.5 utvđjuje koji su to sopstveni prihodi opštine, a bliže u tačkama 5, 6 i 7 navodi i vrste naknada. Tu se ne može prepoznati komunalna naknada, osim ako tako nešto ne proizilazi iz tč.12 čl.5 odnosnog Zakona („drugi prihodi utvđeni Zakonom“).
3. Nacrt, podsjećamo, jasno utvđuje pravni osnov uz naznačenu, neophodu prethodnu saglasnost Vlade CG za donošenje iste. Bitno nam je poštovanje ove procedure, imajući u vidu pravno-tehnička pravila za izradu propisa, a naročito međusobnu usklađenost zakona, kao i zakona i drugih akata. Neophodno je prethodno „raščistiti“ ekonomsku suštinu propisane naknade iz čl.5 tč. 5 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, iz prostog razloga da bi se izbjeglo da obveznik plaća dva (ili više) puta po istom osnovu (npr.svojina/vlasništvo) ili za suštinski istu uslugu. O ovome govori i Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou usvojena od strane Vlade CG 2013.godine, sa jasno datim preporukama. Čini nam se da je uvođenje komunalne naknade zapravo samo potvrda da se nije odstupilo dalje od režima „višestrukog oporezivanja“ za istu namjenu... Posebno, ako se ima u vidu čl. 58 st.1 Zakona kojim se „opravdava“ uvođenje komunalne naknade. Postavlja se pitanje: kako se do sada isto to finansiralo? Iz kojih sredstava? U tom pravcu i postavljamo pitanje: Zar nije bilo dovoljno osnova za ubiranje prihoda za održavanje zajednicke komunalne potrošnje i tekuće i investiciono održavanje opreme i sredstava potrebnih za obavljanje određenih komunalnih djelatnosti od naplaćenih:

- komunalnih naknada za opremanje građevinskog zemljišta,

-lokalnih komunalnih taksi,

-naknada za usluge odvoženja komunalnog otpada (koja se plaća shodno utvrđenom cjenovniku doo Čistoća, u čijoj nadležnosti spada sakupljanje i transport otpada, održavanje i čišćenje javnih površina, zbrinjavanje i tretman napuštenih kućnih ljubimaca, održavanje javnih toaleta...čije djelatnosti se realizuju iz sredstava naplate, kao i iz drugih sredstava koje ostvaruju po osnovu usluga koje pružaju),

-naknada za deponovanje otpada (doo Deponija),

-naknada za isporučenu vodu i usluge odvođenja i prečišćavanja fekalnih voda (Vodovod i kanalizacija doo),

-naknada za korišćenje opštinskog i nekategorisanog puta pri izgradnji komercijalnog objekta,

-naknada za korišćenje komercijalnog objekta kojim je omogućen pristup sa opštinskog i nekategorisanog puta i naknade za korišćenje opštinskog i nekategorisanog puta pri izgradnji komercijalnog objekta, čija je svrha prikupljanje sredstava za održavanje puteva, koje je takođe finansirano iz sredstava koja se plaćaju prilikom registracije drumskih motornih vozila, a ujedno ulazi i u kalkulaciju cijene goriva, kao i iz drugih izvora predviđenih članom 22 Zakona o putevima Crne Gore;

-članskog doprinosa turističkim organizacijama

-poreza na nepokretnosti,

-prireza na porez i dr.

Zabrinjavajuće je ako svi navedeni tereti privredi i građanima nisu bili dovoljni za finansiranje lokalnih uprava (što upućuje na problematičnu efikasnost u njihovom radu), ili, pak, ako zakonodavac iste nije imao u vidu prilikom kreiranja ovakve zakonske odredbe čl. 58, kada je u pitanju finansiranje lokalnog budžeta i komunalnih djelatnosti.

4. Čini se da je i ovdje (u obrazloženju Odluke), kao i pri donošenju Zakona, izostala RIA analiza, odnosno procjena ukupnog finansijskog opterećenja u ukupnom poslovanju privrednika. Primjerice radi, jedna kompanija, članica UPCG, dala je okvirnu procjenu da će shodno lokaciji, površini i namjeni njenog poslovnog prostora, njena obaveza po osnovu ove komunalne naknade iznositi blizu 300 eura na mjesečnom nivou, što znači da će na godišnjem nivou **biti 3.600 eura**. Ako se uzmu u obzir obaveze istog subjekta za izdatke za odvoženje i skladištenje otpada na godišnjem nivou u iznosu od **blizu 33.000**, te naknade za puteve u iznosu od **2.100 eura**, zaista se mora izvesti zaključak da je opterećenje tog privrednog subjekta na ime samo tri (para)fiskaliteta preko 38.000 eura zaista pretjerano. Da ne spominjemo ostale takse, naknade i poreze na lokalnom i državnom nivou.
5. Nacrt ne daje nužnu definiciju komunalne naknade. S toga je otežano razgraničiti da li je u pitanju fiskalni ili parafiskalni prihod. Jer, za naknadu obveznik dobija neku vrstu protivusluge, a imajući u vidu sve propisane osnove za naplatu iste, ne bi se mogao izvesti takav zaključak. Praktično, odnosno suštinski: da li je u pitanju taksa na bazi tarife?
6. Ovom prilikom se ne upuštamo u problem izvjesne privatizacije u komunalnim oblastima ili pak javno-privatnog partnerstva koje izvjesno slijedi.

7. Nepredvidljivost i neizvjesnost, te „dobra praksa“ česte izmjene propisa očito neće pogodovati privrednim društvima na teritoriji Glavnog grada budući da će im donositi dodatne troškove poslovanja, u odnosu na postojeće. To bi, smatramo trebalo izbjegavati.

I pored generalnog komentara, izdvajamo primjedbe za pojedine odredbe:

I. POJEDINAČNE

1. U čl.1, kao novi stav 2, dati definiciju komunalne naknade (naša opšta primjedba pod tačkom 5)
2. Čl.8 -11 nudi se formula čija se suština svodi da podigne iznos komunalne naknade. Ovo, imajući u vidu da se čl.10 i 11 razlikuju (ali za potrebe ove Odluke kumulativno naplaćuju) koeficijenti za zone i koeficijenti za namjene. Zašto? Ako je cijena komunalne usluge ista za sve obveznike (što propisuje Zakon o komunalnim djelatnostima) zašto se uvođenjem koeficijenata namjene pravi razlika između poslovnog i stambenog prostora. Tako, primjera radi, u čl.11 st.2 ponuđeno je rješenje za poslovni prostor koji nije u funkciji, odnosno u kojem se ne obavlja djelatnost, a za koji takođe treba platiti po koeficijentu namjene. Ukazujemo da se novim Zakonom o održavanju stambenih zgrada za troškove održavanja izjednačavaju stambeni i poslovni prostori, čime je korigovano prethodno zakonsko rješenje koje je propisivalo tri puta veću obavezu za poslovne prostore. Nema drugog odgovora osim da je u pitanju povećanje prihoda. Nadalje, prema Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata garažni prostor spada u kategoriju pomoćnih objekata dok je predmetnim Nacrtom odluke, a i samim Zakonom, to različito tretirano na osnovu čega su različiti i koeficijenti namjene. Svakako da su koeficijenti (zone i namjene) u ovom obliku neodrživi, te tražimo njihovo značajnije smanjenje. Vidjeti naš primjer pod tačkom 4- Opštih primjedbi.
3. Čl.13 neodrživ i zahtjeva suštinsko preuređenje (vidjeti našu opštu primjedbu pod tačkom 3). Upitna je namjera kao i njegova korespondentnost, posebno stava 2 sa čl. 58 st. 1 Zakona. Kao dodatno, ne smije se zaboraviti da su primjenom Zakona o unapređenju poslovnog ambijenta javna preduzeća (u ovom slučaju ona čiji osnivač Skupština Glavnog grada, odnosno njen pravni prethodnik) bila dužna da se organizuju saglasno Zakonu o privrednim društvima. Rezultat toga je i organizovanje na području Glavnog grada više privrednih društava (uglavnom društava sa ograničenom odgovornošću) kao što su putevi, komunalne usluge, zelenilo, parking servis, tržnice i pijace, vodovod i kanalizacija i dr. Odnosni subjekti treba da posluju, kao i drugi subjekti osnovani primjenom Zakona o privrednim društvima na tržišnim osnovama (uz ograničenja – saglasnosti na sistem tarifa za usluge). Pitanje je, s toga, da li se odnosnim Nacrtom unaprijed žele abolirati od neefikasnog rada, te obezbjediti sredstva izvan tržišnog poslovanja navedenih subjekata, te kakva je sudbina „ubranih“ sredstava do podnošenja izvještaja o godišnjem poslovanju istih.
4. Čl.15 ne zna se da li donošenjem odnosne Odluke treba da prestane primjena i kojih drugih odluka Glavnog grada, bar radi izbjegavanja unutrašnjeg „dvostrukog“ oporezivanja. Budući da istom nije pomenuto stavljenje van snage neke od odluka Glavnog grada, niti je tako nešto u najavi, makar kroz zakonska rešenja, ne preostaje nam ništa već da ovo shvatimo kao još jedan u nizu dodatnih nameta gradjanima i privrednicima.

II. ZAKLJUČNE NAPOMENE

1. Činjenica da na području glavnog grada Podgorica posluje preko 9 500 subjekata (podaci Monstat-a iz marta 2016.godine), a od kojih je preko 99% onih sa atributima preduzetnika, mikro, malog i srednjeg privrednog društva, zahtjeva da se odnosni Nacrt „nađe“, (kao što ste vi i uradili) prije procedure u Skupštini Glavnog grada Podgorice i na sjednici Lokalnog socijalnog savjeta kako bi socijalni partneri u istom mogli odnosni Nacrt razmotriti i proslijediti svoje stavove Skupštini Glavnog grada Podgorice. Verujemo da će Socijalni Savjet Glavnog grada Podgorica zauzeti konačan stav po ovom pitanju.
2. Smatramo oportunističkim povlačenje Nacrta odluke iz dalje procedure. Tim prije, što UPCG zadržava pravo da osporava ovaj institut, pa time i odredbe predmetnog Zakona, pred Ustavnim sudom CG kao primjer višestrukog oporezivanja za istu uslugu. Takođe, smatramo vrlo spornim član 80 Zakona, kojim se omogućava primjena pojedinih rješenja prije primjene Zakona o komunalnoj djelatnosti (prije 25.02.2018).