



UP
UNIJA POSLODAVACA
CRNE GORE
MONTENEGRIN EMPLOYERS FEDERATION

IZVJEŠTAJ O PARAFISKALITETIMA u Crnoj Gori

Podgorica, 2017. godine

Izvještaj o parafiskalitetima u Crnoj Gori

Podgorica, novembar 2017. godine

Naslov:

IZVJEŠTAJ O PARAFISKALITETIMA U CRNOJ GORI

Autor:

Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG) i profesor Đordije Blažić

Izdavač:

Unija poslodavaca Crne Gore (UPCG)

Cetinjski put br. 36

81 000 Podgorica, Crna Gora

T: +382 20 209 250

F: +382 20 209 251

E: office@poslodavci.org

W: www.poslodavci.org

Za izdavača:

Suzana Radulović

Dizajn i štampa:

Štampanje d.o.o., Podgorica

Tiraž:

500 primjeraka

Mjesto i datum publikovanja:

Podgorica, novembar 2017. godine



International
Labour
Organization

U ovoj publikaciji upotrijeljeni su izrazi koji ne prave razliku između ženskog i muškog roda, već podrazumijevaju oba roda.

Ova publikacija je objavljena uz (finansijsku) podršku (Biroa za poslodavačke aktivnosti) Međunarodne organizacije rada.

Odgovornost za mišljenja izražena u ovom izvještaju je isključivo na autoru. Međunarodna organizacija rada (ILO) ne preuzima odgovornost za ispravnost, tačnost ili pouzdanosti bilo koje informacije ili mišljenja izraženih u ovom izvještaju.

SADRŽAJ

IZVRŠNI REZIME .....	.9
1. UVOD .....	.11
2. PREDMET I CILJ ISTRAŽIVANJA .....	.11
3. METODOLOGIJA .....	.12
4. NORMATIVNA ANALIZA DRŽAVNIH I LOKALNIH PARAFISKALIETA .....	.13
5. NORMATIVNO ISTRAŽIVANJE LOKALNIH PARAFISKALITETA .....	.19
6. ISTRAŽIVANJE O PARAFISKALITETIMA MEĐU LOKALNIM SAMOUPRAVAMA .....	.21
6.1. Anketno istraživanje .....	.21
6.2. Istraživanje metodom intervjua .....	.32
6.2.1. Ocjena biznis ambijenta u opštinama .....	.33
6.2.2. Poznavanje iskustava privrednika u pogledu otpočinjanja i vođenja biznisa .....	.33
6.2.3. Važnost parafiskaliteta za održivost opštinskih finansija .....	.34
6.2.4. Iskustva privrednika po pitanju parafiskalnih nameta .....	.34
6.2.5. Budući planovi jedinica lokalne samouprave po pitanju parafiskaliteta .....	.35
7. ISTRAŽIVANJE O PARAFISKALITETIMA MEĐU KOMPANIJAMA .....	.35
7.1 Metodologija .....	.35
7.2. Informacije o preduzećima .....	.36
7.3. Parafiskaliteti na lokalnom nivou .....	.37
7.4 Transparentnost donošenja odluka .....	.45
7.5 Odnos administracije i privrede .....	.46
7.6 Kaznena politika .....	.48
8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....	.51
9. PREPORUKE .....	.52

SPISAK TABELA

<i>Primjer izvoda iz registra državnih parafiskaliteta</i>	14
<i>Primjer izvoda iz registra za takse</i>	18
<i>Primjer izvoda iz registra lokalnih naknada</i>	19
<i>Prosječni godišnji i mjesecni iznosi parafiskaliteta po vrstama u odnosu na veličinu preduzeća (Eur)</i>	38
<i>Prosječni godišnji iznosi parafiskaliteta po vrstama (Eur)</i>	40
<i>Prosječni godišnji iznosi parafiskaliteta po vrstama (Eur)</i>	41

SPISAK GRAFIKONA

<i>Kapaciteti po pitanju uvođenja i naplate parafiskaliteta</i>	21
<i>Jasnoća pravne regulative koja uređuje parafiskalitete</i>	21
<i>Postojanje registra parafiskaliteta u jedinici LS</i>	22
<i>Uticaj parafiskaliteta na funkcionisanje jedinica LS</i>	22
<i>Uticaj smanjivanja ili ukidanja parafiskaliteta na funkcionisanje jedinice LS</i>	23
<i>Informisanost o iskustvima drugih jedinica LS po pitanju uvođenja parafiskaliteta</i>	23
<i>Mijenjanje parafiskaliteta u posljednje dvije godine</i>	23
<i>Ukidanje parafiskaliteta u posljednje dvije godine</i>	24
<i>Uvođenje parafiskaliteta u posljednje dvije godine</i>	24
<i>Donijete odluke o komunalnim naknadama na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima</i>	24
<i>Naplaćivanje komunalnih naknada na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima</i>	25
<i>Postojanje org. oblika/odgovorne osobe za praćenje usklađenosti parafiskaliteta na lok. i državnom nivou</i>	25
<i>Preklapanje nadležnosti organa uprave u oblasti parafiskaliteta</i>	25
<i>Ocjena transparentnosti procesa uvođenja parafiskaliteta u jedinicama LS</i>	26
<i>Ocjena saradnje državnih i organa LS po pitanju parafiskaliteta</i>	26
<i>Konsultovanje zainteresovane javnosti u procesu uvođenja i definisanja parafiskaliteta</i>	26
<i>Poznavanje iskustava investitora po pitanju otpočinjanja biznisa u pogledu visine parafiskaliteta</i>	27
<i>Parafiskaliteti kao biznis barijera</i>	27
<i>Ukidanje parafiskaliteta kao biznis barijera u prethodne dvije godine</i>	27
<i>Smanjivanje parafiskaliteta kao biznis barijera u prethodne dvije godine</i>	28
<i>Izdašnost parafiskaliteta po oblastima</i>	28
<i>Privlačnost jedinice LS investitorima za pokretanje biznisa</i>	28
<i>Pružanje olakšica za pokretanje biznisa od strane jedinice LS</i>	29
<i>Nailaženje na primjere dvostrukе naplate parafiskaliteta od strane jedinica LS</i>	29
<i>Ocjena kvaliteta prikupljanja parafiskaliteta u jedinici LS</i>	29
<i>Nailaženje na probleme prilikom prikupljanja parafiskaliteta od strane jedinica LS</i>	30
<i>Naplata parafiskaliteta u odnosu na procjene iz budžeta u zadnje 2 godine</i>	30
<i>Ocjena komunikacije između jedinice LS i države u pogledu harmonizacije parafiskaliteta</i>	30
<i>Postojanje problema sa naplatom parafiskaliteta</i>	31
<i>Korišćenje instrumenata prinudne naplate parafiskaliteta</i>	31
<i>Neophodnost pokretanja pitanja reforme parafiskaliteta</i>	31
<i>Pokretanje pitanje reforme parafiskaliteta od strane jedinice LS</i>	32

IZVRŠNI REZIME

Otežani uslovi poslovanja posebno malih i srednjih preduzeća kroz povećanje PDV-a, akciza, carina i drugih fiskaliteta dodatno negativno usložnjavaju poslovni ambijent i kroz nekriticco i nesistemsко uvođenje širokog spektra parafiskaliteta kao dodatnih „nameta“ kočeći razvoj biznisa a samim tim negativno utiču i na razvoja države i lokalne samouprave, ali i na razvoj ukupne društvene zajednice. U tom kontekstu značajno je sage-davanje efekata ili kontra efekata instituta parafiskaliteta na ukupan društveni razvoj.

U odnosu na neke države u okruženju, Crna Gora ima izražen uticaj u obimu i vrstama parafiskaliteta, uz veoma sporan pravni okvir uređivanja ovog pitanja što je detaljnije reflektovano i u ovom izvještaju. U tom smislu, normativna analiza parafiskaliteta je pokazala prilično „konfuzno“ stanje parafiskaliteta u većini svojih segmenata počev od enormnog broja parafiskaliteta, nekontrolisanog i deharmonizovanog uvođenja, uređivanja različitim nivoima pravnih akata, nejasnoćama u pojmovnom određenju parafiskaliteta, njihovom preklapanju i sličnim pojavama.

Takođe, izvještaj pokazuje i izvjesne probleme i nezadovoljstva privrednika svojom participacijom, odnosno netransparentnim procesom donošenja odluka u ovoj oblasti, smatraju da je brojnost i visina parafiskalnih nameta barijera u otpočinjanju i vođenju poslovanja, što je potvrđeno i stavovima, kroz istraživanje, od strane predstavnika lokalne samouprave. Takođe, potenciran je problem neujednačene primjene propisa, izražavanje „straha“ od uvođenja novih parafiskaliteta, uz okolnost da visoki parafiskalni nameti tjeraju privrednike da određeni dio poslovanja obavlaju u sivoj zoni. Osim toga, naročito mali privrednici iskazuju nedostatke sopstvenih kapaciteta za praćenje učestalih promjena obimne regulative i nedostatke adekvatne komunikacije posebno sa lokalnom samoupravom u ovoj oblasti. Posebno naglašavaju nedostatak jedinstvenog registra parafiskaliteta koji bi olakšao njihov rad.

Trenutna situacija u jedinicama lokalne samouprave, posebno, na sjeveru Crne Gore u kontekstu biznis ambijenta ocijenjena je kao relativno dobra. Preovladava mišljenje da nijesu svi potencijali iskorишćeni, ali da lokalne vlasti ulažu dodatne napore kako bi se unaprijedio biznis ambijent u njihovim jedinicama lokalne samouprave. Takođe, ocjenjuje se da preovladava pozitivno mišljenje privrednika za poslovanje u jedinicama lokalne samouprave u Crnoj Gori, što se ogleda u porastu broja prvenstveno malih i srednjih preduzeća na ovom prostoru. Zanimljivo je da su lokalne vlasti saglasne da dažbine za otpočinjanje biznisa nisu velike, već su postavljene na realnim osnovama, dok su procedure znatno olakšane u odnosu na prethodni period.

Činjenica je da su i predstavnici lokalnih samouprava prepoznali parafiskalne namete kao barijeru za otpočinjanje i obavljanje poslovanja. Iz tog razloga kroz istraživanje smo dobili i informacije o tome šta privrednici prepoznaju kao značajne barijere u funkcionisanju lokalnih samouprava kao i njihovog odnosa sa privrednicima:

- Nepostojanje registra parafiskalnih opterećenja, te veoma teško praćenje uvođenja parafiskaliteta na lokalnom nivou posebno za mala preduzeća;
- Neuključivanje privrednika u proces donošenja odluka;
- Veoma rigorozna kaznena politika te u većini slučajeva nedostatak edukativnih mjera od strane inspektora već korišćenje isključivo represivnih mjera;
- Visina parafiskaliteta, koja nije usklađena sa visinom profita/prihoda privrednika već se utvrđuje u velikom broju slučajeva u fiksnom iznosu, što u velikoj mjeri doprinosi da privrednici jedan dio svojih aktivnosti obavljaju u neformalnoj zoni;
- Nedovoljna transparentnost rada lokalne samouprave te često nemogućnost pronalaženja određenih Odluka lokalne samouprave na website-u;
- Problem odnosa između naplaćenih parafiskalnih nameta i kvaliteta/vrijednosti usluga koje privrednik dobija od strane lokalne samouprave;
- Postojanje primjera dvostrukе naplate istih parafiskalnih nameta.

Shodno prepoznatim problemima, Unija poslodavaca Crne Gore predlaže sledeće akcije u cilju prevazilaženja problema:

1. Preispitivanje parafiskaliteta sa aspekta njihovog obima i visine, te uraditi popis svih parafiskalnih nameta u svim lokalnim samoupravama i redovno ažurirati sve promjene kako bi privrednici u svakom trenutku znali šta su im trenutne obaveze.

2. Kodifikacija parafiskaliteta na državnom i na lokalnom nivou;
3. Jasno pojmovno definisanje parafiskaliteta;
4. Transparentnost uvođenja parafiskaliteta, veće uključivanje privrednika u proces donošenja odluka, a jedan od modela za ovo je jačanje i podrška rada lokalnih socijalnih savjeta;
5. Obezbjedivanje jedinstvene i neselektivne primjene propisa za sve privredne subjekte;
6. Poboljšanje komunikacije između privrede i državnih i lokalnih organa nadležnih za privredu i finansije;
7. Unaprijediti naplatu već postojećih parafiskalnih nameta a ne, u cilju popunjavanja budžeta, uvoditi nove namete.

1. UVOD

Opredjeljenje Crne Gore za ulazak u članstvo Evropske unije povod je za ozbiljno preispitivanje stanja i prilika na tržištu, a prije svega za analizu poslovnog ambijenta, vidljivih i nevidljivih biznis barijera, kao i svih drugih ograničenja koja utiču na održivost, stabilnost i razvoj privrednih subjekata na nacionalnom i lokalnom nivou. Ovo posebno s aspekta mikro, malih i srednjih preduzeća koja, kao generator ekonomskog rasta i zapošljavanja, predstavljaju najvažniji preduslov ukupnog rasta proizvodnje, izvoza, efikasnosti i konkurentnosti.

Predstavljujući glas privrednika, Unija poslodavaca Crne Gore kontinuirano radi na kreiranju povoljnijeg poslovnog ambijenta, obezbjeđujući informacije o realnom stanju stvari, kako bi uticala da reforma politika ide u adekvatnom pravcu. Ovaj izveštaj je rezultat istraživanja sprevedenog uz podršku i metodologiju Međunarodne organizacije rada (ILO). Na taj način obezbijeđen je uvid u postojeće nedostatke poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, ali su ponuđene i preporuke za strateška rješenja prepoznatih problema u oblasti parafiskaliteta.

Autori analize zahvaljuju jedinicama lokalne samouprave i privrednim subjektima i njihovim rukovodiocima koji su učestvovali u istraživanju i prisustvovali sastancima, fokus grupama, i koji su izdvojivi vrijeme, obezbjedivši informacije, komentare i reagovanja doprinijeli ukupnom kvalitetu samog dokumenta. Posebnu zahvalnost upućujemo Međunarodnoj organizaciji rada (ILO), i gдину Radić Draganu, specijalisti za poslodavačke aktivnosti Regionalne kancelarije ILO u Budimpešti, za finansijsku podršku, tehničku pomoć i sve informacije koje su usmjeravale naš rad i doprinijele našem razumijevanju u ovoj oblasti.

Kreiranje povoljne poslovne klime ima barem dva aspekta - jedan se odnosi na pojednostavljenje administrativnih procedura, kroz kreiranje efikasnijeg javnog sektora, a drugi na unapređenje regulatornog okvira, kao osnova za pružanje kvalitetne usluge privatnom sektoru. Pored brojnih aktivnosti na unapređenju poslovnog ambijenta na centralnom nivou, važan dio ukupne slike o uslovima za realizaciju poslovnih ideja jeste i poslovna klima na lokalnom nivou. Investitoru su za najznačajnije postupke vrlo često upućeni na organe lokalnih samouprava u dijelu zahtjeva za realizaciju investicija, posebno u segmentu izdavanja građevinskih dozvola. Svaka procedura započeta od strane pravnog ili fizičkog lica praćena je fiskalitetom koji se plaća i prihod je jedinica lokalnih samouprava. Svaki fiskalitet obuhvaćen ovom Analizom uveden je propisom lokalne samouprave na osnovu zakonske regulative na državnom nivou. Analiza trenutnog stanja prihodovne strane lokalnih samouprava sagledava vrstu fiskaliteta, visinu istih po opština, kao i usklađenost propisa kojima su iste utvrđene sa regulativom na državnom nivou. Shodno prikupljenim podacima, možemo konstatovati da postoje dva ključna segmenta državnih i lokalnih parafiskaliteta, a to su naknade i takse.

2. PREDMET I CILJ ISTRAŽIVANJA

U uslovima slobodne tržišne konkurenциje moderne države teže privući investitore i podstaknuti domaće privrednike koji imaju ili planiraju pokrenuti sopstveni biznis. U skladu sa tim, države se takmiče u stvaranju što povoljnijeg ekonomskog ambijenta koji bi privrednicima bio pogodno tle za razvoj biznisa¹. Crna Gora u ovom smislu nije izuzetak, pa teži prepoznati koje su to biznis barijere koje je neophodno ukloniti u cilju privlačenja i zadržavanja investitora, odnosno pružanja održivih uslova domaćim preduzetnicima i razvoju privrednih aktivnosti.

Istraživanje o stanju parafiskaliteta na nivou države i lokalne samouprave u Crnoj Gori sprovedeno je u okviru projekta Implementacija mjera za smanjivanje sive ekonomije koji realizuju Međunarodna organizacija rada (ILO) i Unija poslodavaca Crne Gore u saradnji sa domaćim ekspertima i usmjereno je na sprovođenje sveobuhvatne analize različitih državnih i lokalnih parafiskalnih nameta sa kojima se susrijeću mala i srednja preduzeća shodno sektoru djelatnosti, geografskoj poziciji i ostalim uslovima i okolnostima, te kreiranje predloga za promjenu relevantne legislative koja će podržati održivost preduzeća i njihov rast praćen kreiranjem novih radnih mesta.

¹ Jednu od relevantnih referenci u ovom smislu predstavlja izveštaj Svjetske banke o lakoći poslovanja u kojem je Crna Gora zauzela 52. mjesto u 2017. god. Detaljnije: World Bank. 2017. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-1-4648-0948-4. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Glavni rezultat projekta je sveobuhvatni registar državnih i lokalnih parafiskaliteta u Crnoj Gori sa zaključcima i preporukama na koji način konsolidovati i smanjiti broj i ili troškove parafiskalnih nameta u Crnoj Gori. Osnovni cilj ovog istraživanja je da prepozna i predstavi na koji način i u kom obimu država, odnosno njeni zakonodavni, izvršni i upravljanjski organi, uređuju državne parafiskalitete, odnosno koliko i u kom obimu organi jedinica lokalne samouprave svojim autonomnim aktima uređuju sistem parafiskaliteta na lokalnom nivou. Kao poseban cilj istraživanja prepoznat je značaj i uticaj državnih i lokalnih parafiskaliteta kroz vizuru države, jedinica lokalne samouprave, a posebno malog i srednjeg biznisa, u odnosu na uslove pokretanja i vođenja biznisa i eventualnih biznis barijera u smislu parafiskaliteta, uloge parafiskalnih prihoda u održivosti finansijskog sistema države i jedinica lokalne samouprave, ali i njihov uticaj na održivost zdravog biznisa i daljih koraka koje je, eventualno, potrebno preduzeti u reformisanju oblasti parafiskaliteta.

Kao krajnji cilj istraživanja prepoznaje se ocjena (ne)jasnoće i (ne)usklađenosti pravne regulative koja uređuje pitanje parafiskaliteta i neporeskih prihoda na državnom i lokalnom nivou.

3. METODOLOGIJA

Pri izradi analize korišćeni su sociološki i normativni metodi. Sociološki metod obuhvatio je anketu, istraživanje i intervjuisanje organa lokalne samouprave, te malih, srednjih i velikih preduzeća, dok je normativni metod obuhvatio obimnu analizu zakona, podzakonskih akata državnih organa (pravilnici, uredbe) i analizu normativnih autonomnih opštih akata (odluka) lokalne samouprave o naknadama i taksama.

Analiza je obuhvatila četiri aktivnosti i to: 1) identifikaciju parafiskaliteta koji su uređeni zakonima i podzakonskim aktima države i jedinica lokalne samouprave ; 2) izradu registra državnih i lokalnih parafiskaliteta; 3) ankteriranje i intervjuisanje predstavnika pojedinih državnih organa, 23 jedinice lokalne samouprave i Zajednice opština Crne Gore (kao asocijacije lokalnih samouprava); 4) anketiranje i razgovore sa predstvincima 300 preduzeća, (različite ekonomске snage i iz različitih privrednih sektora) i 5) izrada analize stanja sa preporukama.

Sprovedeno je više aktivnosti na osnovu kojih su u anketnim istraživanjima i intervjuima prikupljeni podaci u cilju njihovog analiziranja i predstavljanja.

Prva aktivnost odnosila se na pripremu struktuiranih anketa i pitanja za intervjuje sa starješinama organa zadržanih za poslove finansija na nivou jedinica lokalne samouprave, od čega za anketno istraživanje 33 pitanja i 5 pitanja za intervjuje.

Druga aktivnost bazirala se na normativnom istraživanju državnog i lokalnog pravnog sistema parafiskaliteta, u pogledu prikupljanja podataka i izradu sveobuhvatnog registra parafiskaliteta u Crnoj Gori.

Treća aktivnost odnosila se na prikupljanje i obradu dostavljenih odgovora na ankete i izvršenih intervjuja sa lokalnim javnim funkcionerima kojima je u nadležnosti briga o razvoju opštine (menadžeri), koordinacija lokalne uprave (glavni administratori) i, dominantno, zbog prirode i kvaliteta istraživanja, sa starješinama organa ili savjetnicima, kojima je u prirodi profesionalnog angažmana isključivo pitanje finansija (direktori uprava lokalnih javnih prihoda, sekretari sekretarijata za ekonomsku pitanja, finansija i lokalnog preduzetništva, savjetnici za lokalne javne prihode i sl.).

Učesnici istraživanja obuhvaćeni kroz prve dvije aktivnosti prethodno su upoznati sa metodologijom i principom anonimnosti, koji će biti korišćeni u cilju prezentovanja i kreiranja izvještaja o sprovedenom istraživanju.

- Od 23 jedinice lokalne samouprave kojima je predočen značaj istraživanja, njih 21 je uzelo učešće u popunjavanju upitnika, što čini ukupno 91,30% od ukupnog broja. Upitnici su tipski bili namijenjeni samo jedinicama lokalne samouprave, dok se, sa druge strane, kao druga aktivnost sprovedio i intervju, koji je, osim sa jedinicama lokalne samouprave, sproveden i sa predstvincima Zajednice opština Crne Gore. Učešće u intervjuima uzelo je 19 od 24 subjekta istraživanja, što čini 79,16% od ukupnog broja. Zbog određenih subjektivnih i objektivnih okolnosti (sprovođenja izbora i konstituisanja novih lokalnih vlasti) isti nijesu realizovani u Kotoru i Budvi.

Četvrta aktivnost odnosila se na pripremu, popunjavanje i obradu odgovora na 30 pitanja koliko je sadržala anketa za predstavnike 300 velikih, malih i srednjih preduzeća u različitim sektorima poslovanja.

Peta aktivnost bila je usmjeren na izradu analize kojom su sublimirani dobijeni rezultati sociološkog i normativnog istraživanja, sa preporukama.

Ovaj izvještaj samo je dio analize koja će u narednom periodu biti sprovedena. U izvještaju se nismo bavili sa svim parafiskalnim nametima na lokalnom nivou jer je neophodno iste ove analize raditi detaljnije u svakoj opštini. U narednom periodu, Unija poslodavaca Crne Gore će nastaviti da se bavi ovom problematikom, te će tokom 2018.godine se fokusirati na detaljniju analizu parafiskaliteta u tri lokalne samouprave.

4. NORMATIVNA ANALIZA DRŽAVNIH I LOKALNIH PARAFISKALIETA

Sami početak normativne analize ukazao je na niz problema u identifikaciji normativnog okvira uređivanja parafiskaliteta, a posebno u njihovoj identifikaciji. Iz analiziranog zakonodavstva može se zaključiti (po nazivu) da se državni prihodi sakupljaju iz: 1) akciza, 2) dažbina, 3) donacija, 4) doprinosa, 5) hartija od vrijednosti, 6) kamata, 7) kredita, 8) kazni , 9) naknada, 10) poreza i prikeza, 11) pozajmica, 12) prihoda, 13) prodaja, 14) taksi i 15) troškova. Međutim, fokus istraživanja je, zbog dilema u pogledu pravne prirode pojedinih vrsta javnih prihoda, ostao na klasičnim parafiskalitetima - naknadama i taksama, dok se doprinosima bavimo samo na nivou primjera, a svakako će im biti posvećena posebna pažnja u budućim aktivnostima Unije poslodavaca Crne Gore.

Nakon konsultacija o obimu i vrstama državnih i lokalnih prihoda, odlučilo se da se analiza usmjeri na naknade i takse kao klasične parafiskalitete. Zbog „razuđenosti“ normativnih akata kojima se uređuje ova oblast, istraživanje se moralo započeti prostom pretragom pojmova kroz dostupne kataloge i registre propisa. Ova dva pojma su se u državnim propisa pojavili 15.992, odnosno 7.773 puta u opštinskim propisima. Zbog svog obima rad je bio znatno otežan, i zahtjevalo je detaljno iščitavanje odredbi i izdvajanje članova u kojima se spominje pojam „naknada“, s obzirom da se ovaj pojam javlja u raznim oblicima i za razne namjene (npr. naknada za rad u raznim tijelima, „bez naknade“, „naknada štete“, itd.).

Pretraživanjem baze podataka zakonodavstva Crne Gore u kojem zakonodavac koristi termin „naknada“ i „taksa“ identifikovano je 4.319 propisa, od čega 2.013 državnih i 2.306 opštinskih propisa. Svi propisi su izdvajani u dva nezavisna fajla, a predstavljeni su u aneksima ovog izvještaja.

Finalna, sveobuhvatna verzija registra državnih i lokalnih parafiskaliteta je obima 1.491 strana i u svojoj strukturi sadrži identifikovanih (kumulativno objedinjenih za 23 opštine) 5.403 parafiskaliteta, od čega 1.465 državnih i 3.938 lokalnih parafiskaliteta u 23 jedinice lokalne samouprave. Zbog obima podataka i radi lakšeg praćenja promjena, kreirana je on-line baza parafiskaliteta u Crnoj Gori.

Kada je riječ o državnim parafiskalitetima (naknadama i taksama) identifikovano je 810 naknada i 655 taksi. Način utvrđivanja ovih parafiskaliteta je različit, uz korišćenje četiri metoda uređivanja i to: 1) u fiksnom iznosu, 2) u rasponu minimum-maximum, 3) u procentualnom iznosu i 4) kombinovanim metodama fiksнog, raspona i procenta. Pri tome u nominalnom iznosima uređeno je 1.048 parafiskaliteta, a 417 parafiskaliteta nisu uređeni u nominalnom iznosu.

Kao što je na početku rečeno, fokus naših istraživanja je usmjeren na naknade i takse kao klasične parafiskalitete. Međutim i tu su se pojavili veliki problemi, najprije u odgovoru na pitanje „šta su naknade?“.

Red.	Vrsta	Subjekt	Oblast	Propis	Od	Do	Nap.
801	Naknada za izdavanje uvjerenja o zdravstvenom stanju životinja	Crna Gora	Poljoprivreda: Životinje	Član 3 Odluke o iznosu naknade za izvršene veterinarsko-sanitarne preglede u unutrašnjem prometu („Sl. list Crne Gore”, br. 06/11) Član 2 Odluke o visini naknada za izdavanje, prenos i produženje uvjerenja o zdravstvenom stanju životinja („Sl. list RCG”, br. 9/93, 18/94)	0,30 €	10 €	dvije
	Naknada za prenos uvjerenja o zdravstvenom stanju životinja	Crna Gora	Poljoprivreda: Životinje	Član 3 Odluke o visini naknada za izdavanje, prenos i produženje uvjerenja o zdravstvenom stanju životinja („Sl. list RCG”, br. 9/93, 18/94)	10%		stara
	Naknada za izvršene poslove dezinfekcije na graničnim prelazima	Crna Gora	Poljoprivreda: Životinje	Član 4 Odluke o iznosu naknade za izvršene veterinarsko-sanitarne preglede u unutrašnjem prometu („Sl. list Crne Gore”, br. 06/11)	8 €	1 €	
	Naknada za troškove štampanja kontrolnih markica za potrebe investitora u postupku oslobođanja od plaćanja poreza na dodatu vrijednost	Crna Gora		Naredba o načinu uplate javnih prihoda („Sl.list Crne Gore”, br. 032/11, 061/11, 018/12, 040/13, 020/14, 023/14, 052/14, 007/15, 019/15, 038/15, 063/15, 015/16, 083/16)			

Osnov za rad na registru parafiskaliteta činili su sljedeći propisi: Pravilnik o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština² i Naredba o načinu uplate javnih prihoda³ (koja se od 2011. godine mijenjala i dopunjavala 12 puta, godišnje čak i po dva-tri puta, a u toku 2015. godine čak četiri puta), ali i stotine materijalnih zakona i podzakonskih akata.

U istraživanju je najbitnije bilo uočiti koji su to računi u Pravilniku koji su osnov za evidenciju svih naknada. Ono što se u startu uočava je da su računi grupisani, a da se po nazivu naknade vrlo teško mogu naći u propisima. Kada se spoje i uporede Pravilnik i Naredba teško se snaći, čak i onoj osobi koja je duboko u toj materiji. Pri normativnoj analizi propisa o parafiskalitetima konstatovano je nekoliko osobenosti. Prvo, da se parafiskaliteti uvode i uređuju različitim pravnim aktima: zakonima, opštim aktima lokalne samouprave, pravilnicima ministarstava. Takav način uređivanja otvara pitanje legaliteta uvođenja i uređivanja naknada podzakonskim aktima, s obzirom da se novčane obaveze pravnih lica i građana mogu uvoditi samo zakonima, a ne i podzakonskim aktima organa državne uprave, a iste se mogu detaljnije uređivati i autonomnim aktima lokalne samouprave, u skladu sa zakonom datim ovlašćenjima lokalne samouprave.

Dруго, jedan od problema je i deharmonizacija opštih akata u uređivanju parafiskaliteta. Tako npr. ako posmatramo sa etimološkog aspekta (naziv) odmah se primjećuje da Pravilnik nije usaglašen sa Naredbom. Tako npr. imamo ekološke naknade (grupisane), a u sklopu njih eko-naknade za investicije i eko-naknade za promet naftnih derivata koju plaća zagađivač, ali nema eko-naknade za ispuštanje zagađujućih materija u vazduhu, za stvaranje i deponovanje opasnog otpada, za korišćenje supstanci koje uništavaju ozonski omotač i za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila, koja se plaća na graničnom prelazu prilikom ulaska na teritoriju Crne Gore, dok su u Naredbi navedeni i žiro računi na koje se vrši njihova uplata. Treći ozbiljan problem koji se pojavi odnosi se na razgraničenje pojmove. U tom smislu npr. pojam „naknada“ se često izjednačava sa administrativnom taksom, (uvoznim) dažbinama, troškovima postupka i prihodima, što unosi dodatne zabune i ne omogućava jasnu identifikaciju svih parafiskaliteta.

Četvrto, naknade su maksimalno grupisane, te se može konstatovati - i sakrivene. Tako npr. u Zakonu o budžetu za 2017. g. u Ekonomskoj klasifikaciji 714 imamo sljedeće (grupisane) naknade:

- naknade za korišćenje dobara od opštег interesa (714-1)
- naknada za korišćenje prirodnih dobara (714-2)
- ekološke naknade (714-3)
- naknade za povećanje igara na sreću (714-4)
- naknade za puteve (714-8)
- ostale naknade (714-9).

Na osnovu kojeg propisa i koje naknade čine sastavni dio ovih 6 navedenih grupa naknada nije se moglo utvrditi. Ako uzmemo da opis i računski plan u Pravilniku o jedinstvenoj klasifikaciji računa za budžet Crne Gore i budžete opština pojašnjava strukturu, proističe da:

Naknade za korišćenje dobara od opštег interesa (714-1) čine:

- 714-1-1 Naknada za korišćenje voda
- 714-1-2 Naknada za izvađeni materijal iz vodotoka
- 714-1-3 Naknada za zaštitu voda od zagađivanja
- 714-1-4 Naknada za korišćenje rezultata geoloških istraživanja

Naknadu za korišćenje prirodnih dobara (714-2) čine:

- 714-2-1 Naknada za korišćenje šuma
- 714-2-2 Naknada za korišćenje morskog dobra
- 714-2-3 Naknada za korišćenje rudnog bogatstva
- 714-2-4 Naknada za korišćenje mineralnih sirovina

2 „Službeni list Crne Gore“, br. 072/16 od 18.11.2016

3 „Službeni list Crne Gore“, br. 032/11 od 01.07.2011, 061/11 od 23.12.2011, 018/12 od 30.03.2012, 040/13 od 13.08.2013, 020/14 od 25.04.2014, 023/14 od 30.05.2014, 052/14 od 16.12.2014, 007/15 od 17.02.2015, 019/15 od 22.04.2015, 038/15 od 17.07.2015, 063/15 od 06.11.2015, 015/16 od 03.03.2016, 083/16 od 31.12.2016

Ekološke naknade (714-3) čine:

- 714-3-1 Ekološka naknada za investicije
- 714-3-2 Ekološka naknada za promet naftnih derivata koju plaća zagađivač

Naknade za priređivanje igara na sreću (714-4) čine:

- 714-4-1 Naknada za priređivanje lutrijskih igara na sreću
- 714-4-2 Naknada za priređivanje posebnih igara na sreću

Naknade za puteve (714-8) čine:

- 714-8-1 Naknada iz maloprodajne cijene tečnih goriva
- 714-8-2 Naknada za postavljanje natpisa na putu i pored puta
- 714-8-4 **Godišnja naknada pri registraciji drumske motornih vozila**

- ⇒ 714-8-4-1 Godišnja naknada pri registraciji drumske motornih vozila, traktora i priključenih vozila
- ⇒ 714-8-4-2 Godišnja naknada pri registraciji ostalih drumske motornih vozila na motorni pogon
- ⇒ 714-8-4-3 Godišnja naknada pri registraciji vozila na motorni pogon, koja koriste gas ili drugu energiju
- ⇒ 714-8-4-4 Posebna naknada za drumska motorna vozila i njihova priključna vozila

- 714-8-5 Naknada za upotrebu pojedinih puteva i objekata (putarina)
- 714-8-6 Naknada za zakup putnog zemljišta
- 714-8-7 Naknada za priključenje prilaznog puta na javni put
- 714-8-8 Naknada za korišćenje objekata bezbjednosti plovidbe
- 714-8-9 **Ostale naknade za puteve**

- ⇒ 714-8-9-1 Naknada za postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova na javnom putu
- ⇒ 714-8-9-2 Godišnja naknada za cjevovode, vodovode, kanalizaciju, električne, telefonske i telegrafске vodove ugrađene na javnom putu
- ⇒ 714-8-9-3 Naknada za izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta
- ⇒ 714-8-9-4 Naknada za korišćenje komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa puta
- ⇒ 714-8-9-5 Naknada za inostrana drumska vozila u korist puteva
- ⇒ 714-8-9-6 Naknada za vanredni prevoz
- ⇒ 714-8-9-7 Ostale naknade

Ostale naknade (714-9) (naknade koje nijesu pomenute)

Uz pojašnjenoj strukture uz navedene imamo i nove naknade koje su takođe grupisane i to:

Naknade za korišćenje građevinskog zemljišta (714-5) koje čine:

- 714-5-1 Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, za pravna lica
- 714-5-2 Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, za preduzetnike
- 714-5-3 Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, za fizička lica

Naknade za uređivanje i izgradnju građevinskog zemljišta (714-6) koje čine:

- 714-6-1 Naknada za uređivanje i izgradnju građevinskog zemljišta, za pravna lica
- 714-6-2 Naknada za uređivanje i izgradnju građevinskog zemljišta, za preduzetnike
- 714-6-3 Naknada za uređivanje i izgradnju građevinskog zemljišta, za fizička lica

Naknade za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja (714-7) koje čine:

- 714-7-1 Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, za pravna lica
- 714-7-2 Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, za preduzetnike
- 714-7-3 Naknada za izgradnju i održavanje lokalnih puteva i drugih javnih objekata od opštinskog značaja, za fizička lica.

Kada se uz sve navedeno analizira Naredba o načinu uplate javnih prihoda samo grubim pretraživanjem dolazi se do 138 naknada. Ako uzmemo za primjer ekološku naknadu primjećujemo kako država grupiše / sakriva naknade na sledeći način:

Budžet	Ekološke naknade (714-3)
Pravilnik	Ekološka naknada za investicije (714-3-1)
Naredba	Ekološka naknada za investicije (ž.r. 820-41123-73)
Pravilnik	Ekološka naknada za promet naftnih derivata koju plaća zagađivač (714-3-2)
Naredba	Ekološka naknada na promet naftnih derivata koju plaća zagađivač (ž.r. 820-41124-70)
Zakon Naredba	Ekološka naknada za ispuštanje zagađujućih materija u vazduhu (ž.r. 820-41125-67) - Propisana Zakonom o životnoj sredini
Zakon Naredba	Ekološka naknada za stvaranje i deponovanje opasnog otpada (ž.r. 820-41137-31) - Propisana Zakonom o životnoj sredini
Zakon	Naknada za uvoz supstanci koje oštećuju ozonski omotač - Propisana Zakonom o životnoj sredini
Naredba	Ekološka naknada za korišćenje supstanci koje uništavaju ozonski omotač (ž.r. 820-41138-28)
Naredba	Ekološka naknada za korišćenje drumskih motornih vozila, njihovih priključnih vozila, koja se plaća na graničnom prelazu prilikom ulaska na teritoriju Crne Gore (ž.r. 832-7066-48)
Naredba	Naknada za izdavanje dozvola za uvoz, izvoz i tranzit proizvoda i supstanci koje oštećuju ozonski omotač, CITES dozvola i dr. (ž.r. 832-7075-21)
Naredba	Naknada za utvrđivanje ispunjenosti uslova za korišćenje izvora jonizujućeg zračenja i drugih izvora zračenja (ž.r. 832-7074-24)

Ovo je najjednostavniji primjer ne baš jasnog uređivanja naknade, kao i miješanja pojmove „naknada“ i „taksa“. Kao što se iz tabele može vidjeti, Naredba prepoznaje različite vrste naknada koje bi u krajnjem trebale da imaju za cilj zaštitu životne sredine (vode, vazduha, biljaka, životinja..), što je uređeno sa više materijalnih zakona. Međutim, njihovom analizom može se zaključiti da se uglavnom radi o pribavljanju određenih dozvola za uvoz, izvoz, korišćenje ili stavljanje u promet određenih materija, proizvoda, biljaka, životinja itd...., a što upućuje da je riječ najčešće o administrativnim taksama za izdavanje tih dozvola, te da nikako ne može biti riječi o „naknadama“. Sve navedeno izaziva nejasnoće i dovodi u zabunu stranke u postupku, te ukazuje na okolnost da pravna priroda pojmove nije jasno definisana.

U sklopu jedinstvenog registra je i dio koji se odnosi na državne i lokalne takse.

Primjer izvoda iz registra za takse:

DRŽAVNE TAKSE				
Taksa za zahtjev, molbu i prijedlog, prijavu i drugi podnesak	Crna Gora	Zakon o administrativnim taksama („Sl.list Republike Crne Gore”, br. 055/03, 046/04, 081/05, 002/06, „Sl.list Crne Gore”, br. 022/08, 077/08, 003/09, 040/10, 020/11, 026/11, 056/13, 045/14, 053/16)	5,00	Odjeljak A: Administrativne takse u zemlji: I. Podnesci: Tarifni broj 1
Taksa za žalbe protiv rješenja koje donose organi iz člana 1 ovog zakona	Crna Gora	Zakon o administrativnim taksama („Sl.list Republike Crne Gore”, br. 055/03, 046/04, 081/05, 002/06, „Sl.list Crne Gore”, br. 022/08, 077/08, 003/09, 040/10, 020/11, 026/11, 056/13, 045/14, 053/16)	5,00	Odjeljak A: Administrativne takse u zemlji: I. Podnesci: Tarifni broj 2
Taksa za opomenu kojom se obveznik poziva da plati takstu	Crna Gora	Zakon o administrativnim taksama („Sl.list Republike Crne Gore”, br. 055/03, 046/04, 081/05, 002/06, „Sl.list Crne Gore”, br. 022/08, 077/08, 003/09, 040/10, 020/11, 026/11, 056/13, 045/14, 053/16)	3,00	Odjeljak A: Administrativne takse u zemlji: II. Opomena: Tarifni broj 3
Taksa za sva rješenja koja donose organi iz člana 1 ovog zakona	Crna Gora	Zakon o administrativnim taksama („Sl.list Republike Crne Gore”, br. 055/03, 046/04, 081/05, 002/06, „Sl.list Crne Gore”, br. 022/08, 077/08, 003/09, 040/10, 020/11, 026/11, 056/13, 045/14, 053/16)	5,00	Odjeljak A: Administrativne takse u zemlji: III. Rješenja: Tarifni broj 4

Kao što smo konstatovali, naknade se uređuju zakonima, ali i podzakonskim aktima uključujući odluke, kao i pravilnicima ministarstava. Naknade kao parafiskaliteti pojavljuju se u različitim oblastima društvenog života tj. upravnim oblastima kao što su: carine, vode, rudna bogastva, geologija, šume, ugljovodnici, parkovi, životna sredina, turizam, plovni putevi, plovila, lučke naknade, ribolov, rafting, hidrometeorologija, igre na sreću, građevinarstvo, putevi, otpad, poljoprivreda, bankarska oblast, elektronska i telekomunikacijska, energetika, intelektualna svojina, metrologija, osiguranje, konkurenčija, željeznica, vazduhoplovstvo, poštansko telegrafska oblast, katastar, javna bezbjednost (policija), medicina itd.

Kada je riječ o taksama, tu je situacija mnogo jasnija s obzirom da su uređene metodom kodifikacije (na jednom mjestu) - Zakonom o administrativnim taksama⁴ putem tzv. taksenih tarifa kojima se uređuje visina taksi, ali na različite načine, po pravilu u fiksnom iznosu ili rasponu, a rjeđe u procentima. Takseni obveznik je lice po čijem se zahtjevu postupak pokreće, odnosno vrši radnja predviđena Taksenom tarifom.

⁴ "Sl. list RCG", br. 55/03 od 01.10.2003, 46/04 od 09.07.2004, 81/05 od 29.12.2005, 02/06 od 18.01.2006, "Sl. list Crne Gore", br. 22/08 od 02.04.2008, 77/08 od 16.12.2008, 03/09 od 21.01.2009, 40/10 od 22.07.2010, 73/10 od 10.12.2010, 20/11 od 15.04.2011, 26/11 od 30.05.2011, 56/13 od 06.12.2013, 45/14 od 24.10.2014)

Ovlašćenje za uređivanje taksi imaju i jedinice lokalne samouprave. Takse se naplaćuju za spise i radnje pred organima državne uprave, diplomatskim i konzularnim predstavništvima Crne Gore u inostranstvu, organima lokalne uprave i drugim pravnim licima koja imaju javna ovlašćenja. Taksenu tarifu za spise i radnje iz nadležnosti lokalne uprave utvrđuje nadležni organ lokalne uprave, ali su njene visine ograničene i ne mogu biti veće od iznosa taksi koje se plaćaju za slične spise i radnje koji se vode pred organima državne uprave.

5. NORMATIVNO ISTRAŽIVANJE LOKALNIH PARAFISKALITETA

Kao što smo ranije naveli, istraživanjem lokalnih parafiskaliteta obuhvaćeno je 2.306 propisa jedinica lokalne samouprave.

Kada je riječ o lokalnim parafiskalitetima (naknade i takse), kumulativno je u 23 jedinice lokalne samouprave identifikovano 3.938, od čega 3.000 taksi i 938 naknada. Od ukupnog broja parafiskaliteta 3.569 parafiskaliteta je uređeno u nominalnom iznosu, a 369 nije uređeno u nominalnom iznosu.

Primjer izvoda iz registra lokalnih naknada:

R.br.	Vrsta	Opština	Oblast	Osnov	od	do
2173	Naknada za zakup gradskog-građevinskog zemljišta	Gusinje	Građevinsko Zakup	Članovi 24 i 25 ODLUKA o građevinskom zemljištu ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 014/15)	0,40	12,00
2174	Naknada za prenos prava na građevinskom zemljištu	Gusinje	Građevinsko Prenos prava	Članovi 11, 12, 21, 22 i 23 ODLUKA o građevinskom zemljištu ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", br. 014/15)	8,00	80,00
2175	Naknada za korišćenje izgrađenog građevinskog zemljišta - Stambeni prostor	Herceg Novi	Građevinsko korišćenje	Član 2 i 10 ODLUKA o naknadi za korišćenje građevinskog zemljišta („Sl. list RCG - opštinski propisi“, br. 09/03, 08/04, 38/04, 13/05)	0,015	
2176	Naknada za korišćenje izgrađenog građevinskog zemljišta - Zatvoreni poslovni prostor	Herceg Novi	Građevinsko korišćenje	Član 2 i 10 ODLUKA o naknadi za korišćenje građevinskog zemljišta („Sl. list RCG - opštinski propisi“, br. 09/03, 08/04, 38/04, 13/05)	0,03	0,18
2177	Naknada za korišćenje neizgrađenog građevinskog zemljišta otvorene površine u funkciji obavljanja poslovne djelatnosti	Herceg Novi	Građevinsko korišćenje	Član 2 i 10 ODLUKA o naknadi za korišćenje građevinskog zemljišta („Sl. list RCG - opštinski propisi“, br. 09/03, 08/04, 38/04, 13/05)	30%	
2178	Naknada za korišćenje neizgrađenog građevinskog zemljišta koje služi redovnoj upotrebi poslovnog objekta	Herceg Novi	Građevinsko korišćenje	Član 2 i 10 ODLUKA o naknadi za korišćenje građevinskog zemljišta („Sl. list RCG - opštinski propisi“, br. 09/03, 08/04, 38/04, 13/05)	0,015	

Strukturu (3938) lokalnih parafiskaliteta po opštinama čine: Andrijevica - **137**; Bar - **140**; Berane - **171**; Bijelo Polje - **170**; Budva - **191**; Cetinje - **168**; Danilovgrad - **126**; Gusinje - **177**; Herceg Novi - **184**; Kolašin - **157**; Kotor - **195**; Mojkovac - **135**; Nikšić - **218**; Petnica - **122**; Plav - **195**; Plužine - **190**; Pljevlja - **226**; Podgorica - **206**; Rožaje - **143**; Šavnik - **122**; Tivat - **168**; Ulcinj - **200**; Žabljak - **180** parafiskaliteta; dok je sa državnog nivoa uvedeno **17**.

Normativna analiza parafiskaliteta vršena je u periodu novembar 2016. - mart 2017.godine, a podaci su prikupljeni neposrednim uvidom u podzakonske akte jedinica lokalne samouprave, pretragom dostupnih kataloga i registara propisa. Može se zaključiti da je, pored onih opštih parafiskaliteta koji se odnose na sve opštine i sve privredne subjekte, razlika u broju parafiskaliteta determinisana vrstama djelatnosti karakterističnim za pojedine jedinice lokalne samouprave i strukturu privrednih subjekata, kao i (ne) ažurnošću, odnosno cjelishodnošću uvođenja pojedinih vrsta naknada.

Parafiskaliteti na lokalnom nivou uglavnom se uređuju u oblastima komunalija, puteva, saobraćaja, turizma i administrativnih taksi. Najvažniji parafiskaliteti uređeni su Zakonom o komunalnim djelatnostima, Zakonom o administrativnim taksama ali i odlukama jedinica lokalne samouprave. Komunalne naknade, uređene su članom 3 Zakona o komunalnim djelatnostima⁵. U tom smislu, naknade se plaćaju u oblastima 1) javnog vodosnabdijevanja; 2) upravljanja komunalnim otpadnim vodama; 3) upravljanja atmosferskim vodama; 4) upravljanja komunalnim otpadom; 5) uređenja i održavanja javnih površina; 6) upravljanja javnom rasvjetom; 7) javnim prevozom putnika u gradskim i prigradskim naseljima; 8) održavanja opštinskih puteva (lokalni putevi, gradske ulice i ulice u naseljima) i biciklističkih staza; 9) održavanja korita vodotoka od lokalnog značaja; 10) održavanja javnih groblja, kapela i krematorijuma i sahranjivanje; 11) održavanja pijaca; 12) održavanja javnih prostora za parkiranje; 13) održavanja javnih toaleta; 14) zbrinjavanja napuštenih i izgubljenih životinja (kućnih ljubimaca) i održavanja skloništa za njihovo zbrinjavanje, u skladu sa zakonom.

Osim navedenog, jedinica lokalne samouprave može odrediti i druge komunalne djelatnosti od lokalnog značaja i propisati uslove i način njihovog obavljanja (snabdijevanje toplotom, snabdijevanje gasom, dimnjakačarske usluge, seoski vodovodi i sl.).

Takođe, Zakonom je propisano da je komunalna naknada prihod budžeta jedinice lokalne samouprave, te da su obveznici plaćanja iste, pored fizičkih lica, i kompanije koje su vlasnici: 1) stambenog prostora; 2) poslovnog prostora; 3) garažnog prostora; 4) pomoćnog objekta koji služi korišćenju stambenog i drugog objekta (barake, ostave i sl.) i montažnog objekta privremenog karaktera koji se postavlja u naseljenim mjestima (kiosci za prodaju različitih vrsta roba i pružanja usluga), usluga, ljetnje bašte, pokretne tezge, manji sportski objekti i sl. (član 58, stav 2).

Osim navedenog, normativna analiza lokalnih naknada pokazuje da jedinice lokalne samouprave uređuju naknade i u drugim oblastima: korišćenje puteva, natpisa na putu i pored puta, naknada za vanredni prevoz, priključenje prilaznog puta na opštinski i nekategorisani put, postavljanje cjevovoda, vodovoda, kanalizacije, električnih, telefonskih i telegrafskih vodova i sl. na opštinskom i nekategorisanom putu, postavljanje i ugradnju elektronskih, telefonskih, antenskih uređaja i opreme i slično, na opštinskim i nekategorisanim putevima, korišćenje, izgradnju komercijalnih objekata kojima je omogućen pristup sa opštinskog i nekategorisanog puta, korišćenje nekategorisanog puta koji koriste pravna lica i preduzetnici u obavljanju svoje djelatnosti, naknada pri registraciji drumske motornih vozila, traktora, priključnih vozila i drugih drumske vozila na motorni pogon (godišnja); naknada za vanredni prevoz u slučaju prekoračenja najvećih dozvoljenih dimenzija i prekomernog opterećenja, naknada za vanredni prevoz: za prekoračenje propisane dužine vozila ili skupa vozila, naknada za vanredni prevoz: za prekoračenje propisane širine vozila ili skupa vozila, naknada za vanredni prevoz: za prekoračenje ukupne mase vozila i skupa vozila iznad 40 t odnosno iznad 44 t ; naknada za vanredni prevoz: za prekoračenje propisanog osovinskog opterećenja vozila ili skupa vozila za jednostrukе osovine; naknada za vanredni prevoz: za prekoračenje propisanog osovinskog opterećenja vozila ili skupa vozila za trostrukе osovine; naknada za vanredni prevoz: za prekoračenje propisanog osovinskog opterećenja vozila ili skupa vozila za višestruke osovine; naknada za vanredni prevoz: za prekoračenje propisanog osovinskog opterećenja vozila ili skupa vozila za višestruke (četiri i više osovine) itd.

6. ISTRAŽIVANJE O PARAFISKALITETIMA MEĐU LOKALNIM SAMOUPRAVAMA

6.1. Anketno istraživanje

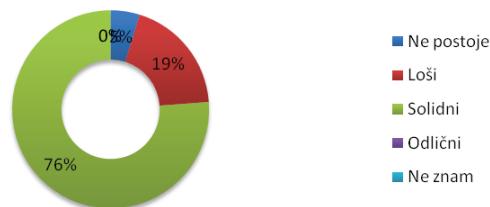
Prva aktivnost koja je realizovana u cilju prikupljanja informacija o stanju parafiskaliteta u sistemu lokalne samouprave bila je sprovođenje strukturirane ankete koju je sačinjavalo 33 pitanja, a koja se odnose na navedenu problematiku.

Od predviđenih 23 jedinice lokalne samouprave, koliko ih je u sistemu lokalne samouprave u Crnoj Gori, odgovori na anketu dobijeni su od njih 21, što predstavlja reprezentativan uzorak od 91,03% ukupnog broja jedinica lokalne samouprave.

Rezultati ovog dijela istraživanja pokazuju heterogenost sistema lokalne samouprave, što potvrđuje u određenoj mjeri da su jedinice lokalne samouprave autonomne u vršenju svojih nadležnosti. Sa druge strane, rezultati pokazuju i velike razlike između jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori u odnosu na parafiskalitete i biznis barijere.

Grafik 6.1: Kakvi su, po Vašem mišljenju, kapaciteti Vaše jedinice lokalne samouprave po pitanju uvođenja i naplate parafiskalnih nameta?

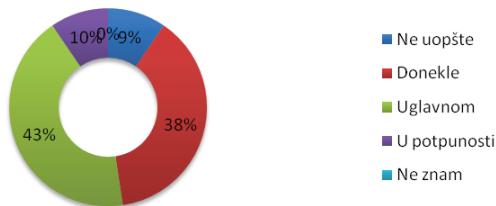
Kapaciteti po pitanju uvođenja i naplate parafiskaliteta



U ocjeni kapaciteta lokalnih samouprava u pogledu uvođenja i naplate parafiskalnih nameta dominira „solidnost kapaciteta“ sa 76%, kapaciteti su procijenjeni kao „loši“ od strane 19% ispitanika dok u 5% slučajeva takvi kapaciteti ne postoje. Zabrinjava činjenica da nijedna lokalna samouprava nije ocijenila svoje kapacitete u ovom pogledu kao odlične te se može zaključiti da i oni sami propoznaju da u ovom dijelu postoje problemi te da treba dodatno jačati njihove kapacitete.

Grafik 6.2: Da li je smatrate da su parafiskaliteti dovoljno jasno regulisani zakonom i podzakonskim propisima?

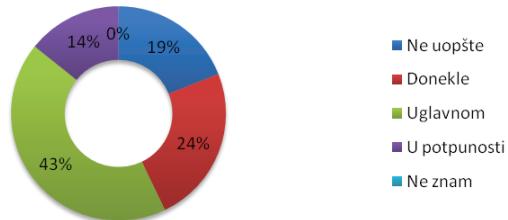
Jasnoća pravne regulative koja uređuje parafiskalitete



U odnosu na jasnoću normativnog uređivanja parafiskaliteta, 43% ispitanika smatra da su propisi uglavnom jasni, 38% da su propisi samo donekle jasni, dok 10% odnosno 9% ispitanika smatra da su propisi u potpunosti jasni odnosno nejasni. Ako bi pogledali sumarne rezultate, 53% lokalnih samouprava smatra da parafiskaliteti jesu jasno definisani (u potpunosti ili uglavnom) dok 47% smatra da uopšte nisu definisani ili su samo donekle definisani. Ovo nam takođe ukazuje da je sistem uvođenja i samog pojma parafiskaliteta još uvijek nedovoljno jasan i samim predstavnicima lokalnih samouprava.

Grafik 6.3: Da li u Vašoj jedinici lokalne samouprave postoji registar parafiskalnih nameta koje po pravnom osnovu imate pravo da ubirate?

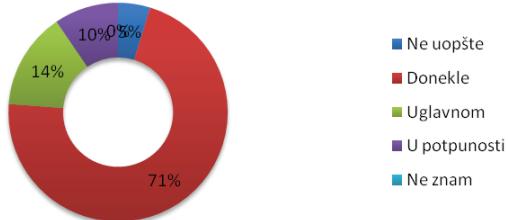
Postojanje registra parafiskaliteta u jedinici LS



U odnosu na postojanje registra parafiskaliteta u opštini, 43% ispitanika odgovorilo je da registar uglavnom postoji, 24% da registar donekle postoji, 14% da postoji u potpunosti, dok je 19% ispitanika navelo da uopšte ne posjeduju registar.

Grafik 6.4: U kojem obimu parafiskalni prihodi utiču na finansiranje potreba Vaše jedinice lokalne samouprave?

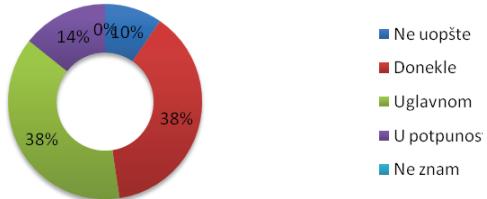
Uticaj parafiskaliteta na funkcionisanje jedinica LS



U odnosu na stepen uticaja parafiskaliteta na finansiranje potreba opštine, 71% ispitanika smatra da samo donekle utiču, 14% da uglavnom utiču, 10% da utiču u potpunosti i svega 5% opština smatra da uopšte ne utiču. Jasno je da po ocjeni lokalnih samouprava parafiskaliteti predstavljaju jedan od ključnih izvora finansiranja rada i funkcionisanja samih lokalnih samouprava. Upravo iz ovog razloga, neophodno je dodatno raditi na uređenju ove oblasti kako bi i lokalne samouprave stekle znanja kako na efikasniji način da uvode i naplaćuju parafiskalne namete.

Grafik 6.5: Da li bi smanjivanje ili ukidanje nekih parafiskaliteta uticalo na redovno funkcionisanje Vaše jedinice lokalne samouprave?

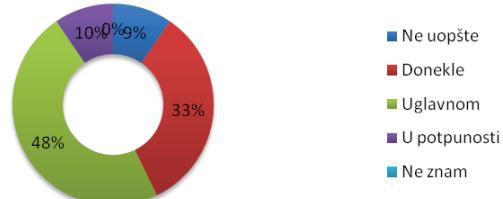
Uticaj smanjivanja ili ukidanja parafiskaliteta na funkcionisanje jedinice LS



U odnosu na eventualni uticaj smanjivanja ili ukidanja pojedinih parafiskaliteta na redovnost finansiranja javnih potreba tj. funkcionisanja opštine, 38% ispitanika smatra da bi ukidanje ili smanjivanje parafiskaliteta donekle uticalo, 38% da bi uglavnom uticalo, 14% da bi u potpunosti uticalo, a samo 10% smatra da smanjenje ili ukidanje parafiskaliteta uopšte ne bi uticalo na funkcionisanje opštine. Još jednom se pokazuje zavisnost rada lokalnih samouprava od parafiskaliteta što je u dodatnoj koliziji sa onim što je neophodno za jačanje biznisa na lokalnom nivou, a to je - smanjene i ukidanje određenih parafiskalnih i fiskalnih nameta.

Grafik 6.6: Da li ste upoznati sa iskustvima drugih lokalnih jedinica po pitanju uvođenja parafiskaliteta?

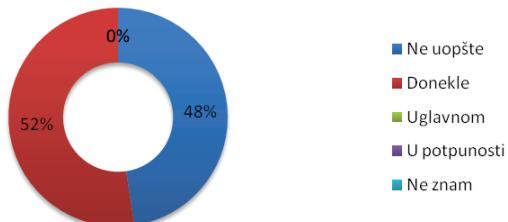
Informisanost o iskustvima drugih jedinica LS po pitanju uvođenja parafiskaliteta



U odnosu na saznanja o iskustvima drugih lokalnih jedinica po pitanju uvođenja parafiskaliteta, 48% ispitanika je uglavnom upoznato, 33% je donekle upoznato, 10% je u potpunosti upoznato, a 9% uopšte nije upoznato sa iskustvima drugih opština. Jasno je da, shodno dobijenim rezultatima, postoji određena saradnja između lokalnih samouprava, ali i da postoji prostor za dodatno unapređenje saradnje i komunikacije u ovoj oblasti. Na taj način bi se identifikovane razlike između samih opština smanjile što bi ih učinilo u približno istoj mjeri atraktivnijim za razvoj biznisa.

Grafik 6.7: Koliko često ste u posljednje dvije godine mijenjali visinu parafiskalnih nameta?

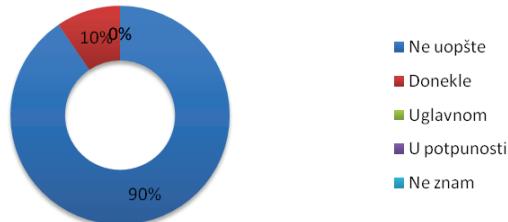
Mijenjanje parafiskaliteta u posljednje dvije godine



U odnosu na učestalost promjena visine parafiskaliteta u posljednjih dvije godine, čak 52% je samo donekle mijenjalo visine naknada, dok 48% lokalnih samouprava uopšte nije mijenjalo visinu parafiskaliteta u posljednje dvije godine

Grafik 6.8: Koliko je parafiskaliteta u posljednje dvije godine ukinuto od strane Vaše jedinice lokalne samouprave?

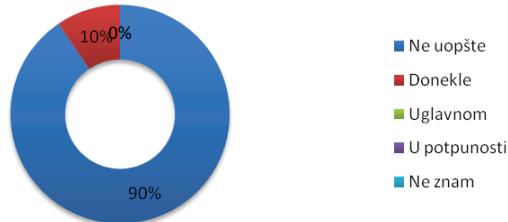
Ukidanje parafiskaliteta u posljednje dvije godine



Čak 90% se izjasnilo da nije bilo ukidanja parafiskaliteta, dok je 10% ispitanika izjavilo da je bilo djelimičnih ukidanja malog broja parafiskalnih nameta.

Grafik 6.9: Koliko je parafiskaliteta u posljednje dvije godine uvedeno od strane Vaše jedinice lokalne samouprave?

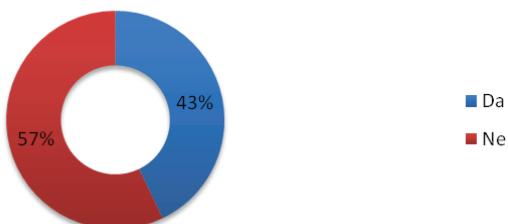
Ukidanje parafiskaliteta u posljednje dvije godine



62% lokalnih samouprava nije uopšte uvodilo nove naknade, 29% je donekle tj. djelimično uvodilo nove parafiskalitete u odnosu na 9% koji su uglavnom uvodili nove parafiskalitete

Grafik 6.10: Da li ste donosili odluke o komunalnim naknadama na osnovu novog Zakona o komunalnim djelatnostima?

Donijete odluke o komunalnim naknadama na osnovu
Zakona o komunalnim djelatnostima



Kada je u pitanju obezbjeđenje opštinskog pravnog okvira za izvršenje novog Zakona o komunalnim djelatnostima, 57% opština još nije donijelo lokalne propise o izvršenju zakona nasuprot 43% lokalnih samouprava koje su blagovremeno donijele lokalne propise.

Grafik 6.11: Da li ste počeli sa naplatom komunalnih naknada shodno novom Zakonu o komunalnim djelatnostima?

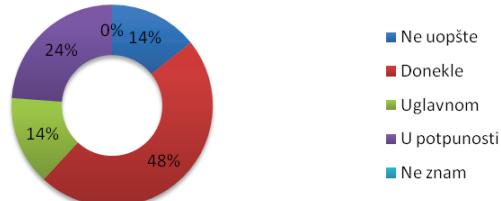
Naplaćivanje komunalnih naknada na osnovu Zakona o komunalnim djelatnostima



Sve lokalne samouprave izjavile su da nisu počele sa naplatom komunalnih nakanada u skladu sa novim propisima.

Grafik 6.12: Da li u okviru Vaše jedinice lokalne samouprave postoji organizacioni oblik/odgovorna osoba koja prati usklađenost parafiskaliteta na lokalnom i državnom nivou?

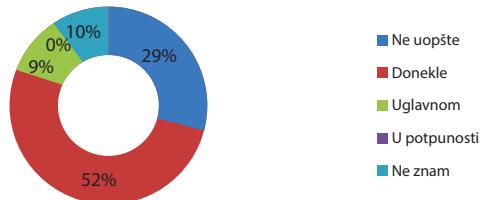
Postojanje org. blica/odgovorne osobe za praćenje usklađenosti parafiskaliteta na lok. i državnom nivou



Kada je u pitanju postojanje organizacionog oblika – organa ili službenog lica koje prati usklađenost parafiskaliteta na lokalnom i državnom nivou, 48% ima samo donekle obezbjeđen jedan od oblika, 14% ima uglavnom obezbjeđen neki oblik, 24% je u potpunosti obezbjedilo jedan od oblika dok je 14% ispitanika izjavilo da nema obezbjeđen nijedan oblik.

Grafik 6.13: Da li se i u kojoj mjeri preklapaju nadležnosti Vašeg i drugih organa po pitanju parafiskaliteta?

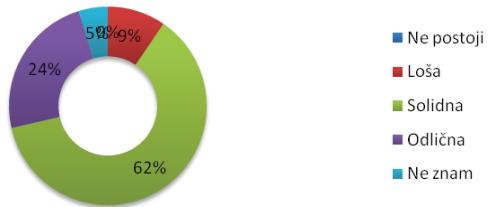
Preklapanje nadležnosti organa uprave u oblasti parafiskaliteta



52% ispitanika smatra da se nadležnosti njihovog organa donekle preklapaju sa nadležnostima drugih organa, 29% smatra da nema preklapanja nadležnosti, 10% ne zna, a 9% smatra da uglavnom ima preklapanja nadležnosti. Ovo znači da 61% lokalnih samouprava smatra da postoje preklapanja u nadležnostima organa uprave u oblasti uređenja parafiskaliteta.

Grafik 6.14: Ocijenite transparentnost procesa uvođenja i definisanja parafiskalnih nameta.

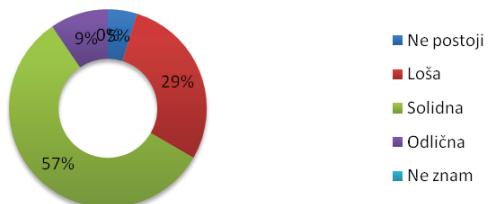
Ocjena transparentnosti procesa uvođenja parafiskaliteta u jedinicama LS



Kada je u pitanju transparentnost procesa uvođenja parafiskaliteta u jedinicama lokalne samouprave, 62% smatra da je transparentnost procesa solidna, 24% smatra da je na odličnom nivou, 9% smatra da je veoma loša, dok se 5% izjasnilo da ne zna.

Grafik 6.15: Kakva je, po Vašem mišljenju, saradnja lokalne samouprave sa državnim organima po pitanju usklađenosti parafiskalnih nameta na državnom i lokalnom nivou.

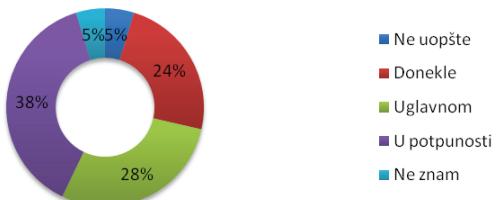
Ocjena saradnje državnih i organa LS po pitanju parafiskaliteta



57% ispitanika ocjenjuje ovu saradnju kao solidnu nasuprot 29% koji je ocjenjuju kao veoma lošu. 9% smatra da je saradnja odlična, dok 5% smatra da saradnja uopšte i ne postoji.

Grafik 6.16: Da li se, u procesu uvođenja i definisanja parafiskaliteta, u Vašoj jedinici lokalne samouprave konsultuje zainteresovana javnost?

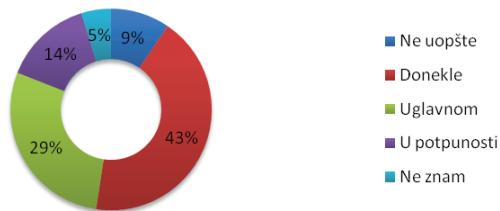
Konsultovanje zainteresovane javnosti u procesu uvođenja i definisanja parafiskaliteta



Kada je u pitanju konsultovanje zainteresovane javnosti u procesu uvođenja i definisanja parafiskaliteta, 38% ispitanika smatra da je ovo pitanje u potpunosti implementirano u praksi, 28% smatra da se konsultacije uglavnom sprovode, 24% ispitanika smatra da se sprovode donekle, dok 5% ispitanika smatra da se isto ne sprovodi.

Grafik 6.17: Da li ste upoznati sa iskustvima investitora prilikom otpočinjanja biznisa u pogledu visine parafiskalnih nameta?

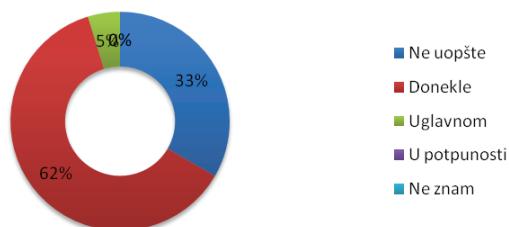
Poznavanje iskustava investitora po pitanju
otpočinjanja biznisa u pogledu visine parafiskaliteta



43% ispitanika donekle je upoznata sa iskustvima investitora, 29% uglavnom, 14% u potpunosti. Za 9% ispitanika nisu poznata iskustva investitora, dok je 5% njih izjavilo da ne zna.

Grafik 6.18: Da li po Vašem mišljenju, visina i broj parafiskalnih nameta koji su uvedeni u Vašoj jedinici lokalne samouprave predstavljaju biznis barijeru?

Parafiskaliteti kao biznis barijera



62% ispitanika smatra da su parafiskalni nameti u njihovoj lokalnoj samoupravi donekle visoki i da predstavljaju biznis barijeru, 33% ne smatra tako, dok 5% ispitanika smatra da je to uglavnom slučaj. Generalno, 67% lokalnih samouprava smatra da visina i broj parafiskalnih nameta koji su uvedeni u jedinici lokalne samouprave predstavljaju biznis barijeru.

Grafik 6.19: Da li ste, u cilju uklanjanja biznis barijera, u prethodne dvije godine ukidali određene parafiskalne namete?

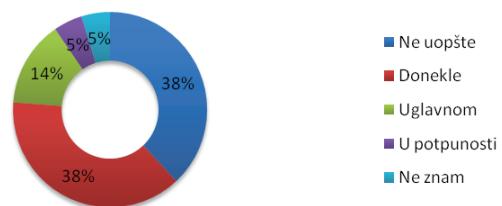
Ukidanje parafiskaliteta kao biznis barijera u prethodne
dvije godine



66% ispitanika izjavilo je da nisu ukidali parafiskalne namete u svrhu smanjenja biznis barijera, 19% da su to donekle činili, dok je po 5% ispitanika izjavilo da su uglavnom odnosno u potpunosti ukidali određene parafiskalne namete.

Grafik 6.20: Da li ste, u cilju uklanjanja biznis barijera, u prethodne dvije godine smanjivali određene parafiskalne namete?

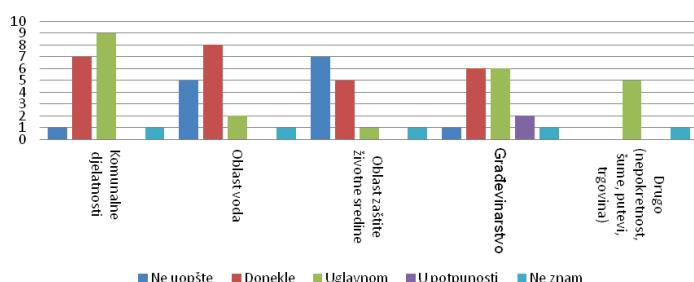
Smanjivanje parafiskaliteta kao biznis barijera u prethodne dvije godine



38% ispitanika izjavilo je da nijesu ili su samo donekle smanjili određene parafiskalne namete, 14% je to uglavnom činilo, dok je 5% ispitanika izjavilo da su u potpunosti ukinuli određene parafiskalne namete sa ciljem smanjenja biznis barijera u njihovoj jedinici lokalne samouprave.

Grafik 6.21: Koje od navedenih oblasti predstavljaju najizdašniji izvor parafiskaliteta za Vašu jedinicu lokalne samouprave?

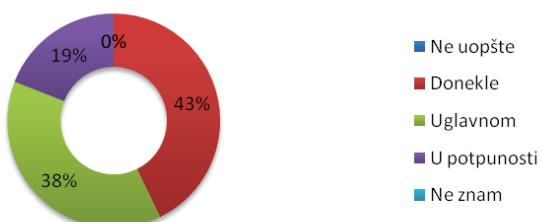
Izdašnost parafiskaliteta po oblastima



Kada se govori o oblasti koja čini najviše izdašan izvor prihoda na lokalnom nivou, evidentno je da je to oblast komunalnih djelatnosti. Stav da uglavnom dominira ova oblast dostigao je vrijednost 9 na skali, vrijednost 7 bilježi stav da ova oblast donekle najizdašnija dok stav da ova oblast nije uopšte izdašna bilježi vrijednost 1.

Grafik 6.22: Da li smatrate da je Vaša lokalna samouprava privlačna investitorima za otpočinjanje biznisa?

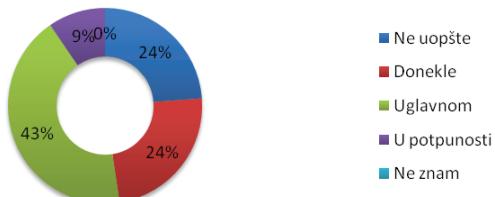
Privlačnost jedinice LS investitorima za pokretanje biznisa



Kada je riječ o uslovima za stimulisanje i privlačenje investitora odnosno kreiranje ambijenta za razvoj biznisa, 43% ispitanika smatra da je opština donekle privlačna biznismenima, 38% da je uglavnom privlačna dok je 19% ispitanika mišljenja da je u potpunosti privlačna. Raduje činjenica da su sve opštine prepoznale svoju atraktivnost, što ostavlja dodatan prostor za unapređenje njihovog rada, a posljedično i povećanje investicija u svim opštinama.

Grafik 6.23: Da li Vaša jedinica lokalne samouprave pruža olakšice prilikom otpočinjanja biznisa u smislu smanjivanja ili ukidanja nekih parafiskalnih nameta?

Pružanje olakšica za pokretanje biznisa od strane jedinice LS



43% ispitanika smatra da takve olakšice uglavnom postoje, 24% da postoje samo donekle, dok 24% ispitanika smatra da ne postoje uopšte. Samo 9% ispitanika smatra da olakšice postoje u potpunosti.

Grafik 6.24: Da li ste nailazili na primjere dvostrukе naplate parafiskalnih nameta u Vašoj jedinici lokalne samouprave?

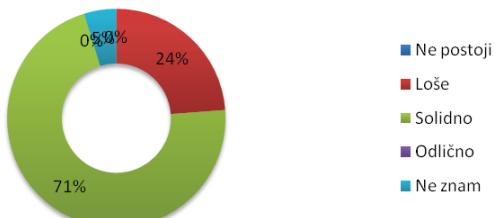
Nailaženje na primjere dvostrukе naplate parafiskaliteta od strane jedinica LS



Čak 81% opština smatra da ne postoji dvostruka naplata, nasuprot 19% onih koji smatraju da je dvostruka naplata donekle prisutna.

Grafik 6.25: Kako ocjenjujete kvalitet ubiranja parafiskalnih nameta u Vašoj jedinici lokalne samouprave?

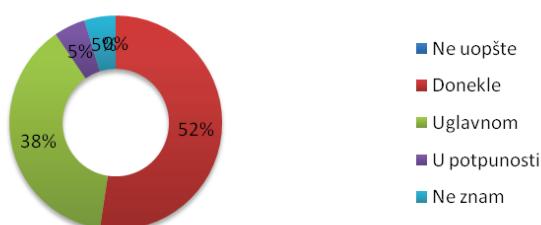
Ocjena kvaliteta prikupljanja parafiskaliteta u jedinici LS



Kada je u pitanju ubiranje sredstava od parafiskalnih nameta u opštini, 71% ispitanika ističe da je naplata solidna nasuprot 24% koji smatraju da je naplata loša. 5% se izjasnilo da ne zna kakva je naplata. Ovo ukazuje na problem rada lokalnih samouprava u pogledu naplate parafiskaliteta. Rješavanjem ovog problema, otvorila bi se mogućnost za ukidanje određenih parafiskaliteta te bi se na taj način olakšalo poslovanje privrednika, dok bi prihodi lokalnih samouprava ostali na istom nivou.

Grafik 6.26: Da li nailazite na probleme prilikom prikupljanja sredstava od parafiskalnih nameta u Vašoj jedinici lokalne samouprave?

Nailaženje na probleme prilikom prikupljanja parafiskaliteta od strane jedinica LS



Kada je u pitanju naplata, 52% ispitanika smatra da donekle postoji problem, 38% da su problemi uglavnom prisutni, a 5% da u potpunosti ima problema. Još jednom se potvrđuje gore pomenuta konstatacija. Sistem naplate u lokalnim samoupravama ne funkcioniše i nije jednak za sve. Potrebno je dodatno raditi i posebno razvijati kapacitete zaposlenih u lokalnim samoupravama kako bi pružili najbolji servis za preduzeća.

Grafik 6.27: Koliko ste u prethodne dvije godine naplatili parafiskalnih nameta u odnosu na procjenu iz budžeta?

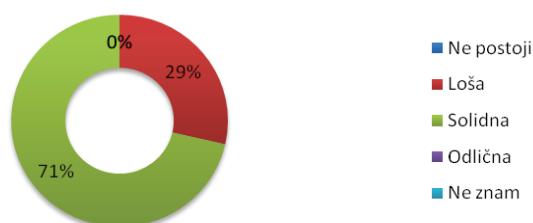
Naplata parafiskaliteta u odnosu na procjene iz budžeta u zadnje 2 godine



U odnosu na procijenjeni, prihod od parafiskaliteta uglavnom je bio isti (prema 47% ispitanika), da je malo naplaćenih prihoda izjasnilo se 24%, a da su u potpunosti naplaćeni ocenilo je svega 5%.

Grafik 6.28: Kako biste ocijenili komunikaciju između jedinica lokalne samouprave i države u pogledu harmonizacije parafiskaliteta?

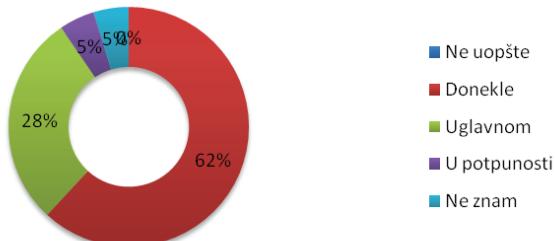
Ocjena komunikacije između jedinice LS i države u pogledu harmonizacije parafiskaliteta



Komunikacija u svrhu harmonizacije parafiskaliteta između jedinica lokalne samouprave i države od strane 71% ispitanika ocijenjena je kao solidna, dok je 29% ocjenjuje kao lošu.

Grafik 6.29: Da li ste u prethodnom periodu imali problema sa naplatom parafiskalnih nameta?

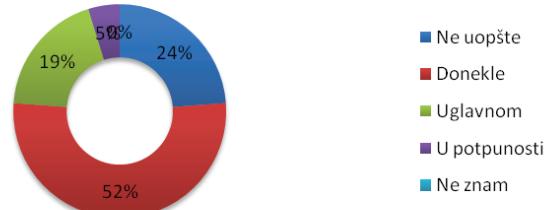
Postojanje problema sa naplatom parafiskaliteta



62% ispitanika smatra da donekle postoje problemi u naplati, 28% da uglavnom ima problema, dok 5% smatra da su u potpunosti prisutni problemi u naplati.

Grafik 6.30: Koliko ste često koristili instrumente prinudne naplate parafiskalnih nameta?

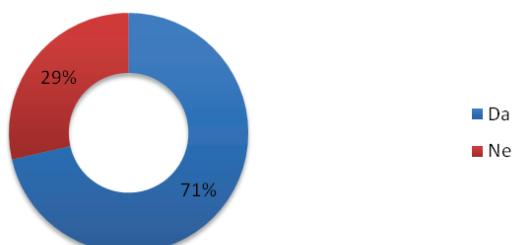
Korišćenje instrumenata prinudne naplate parafiskaliteta



Kada se radi o upotrebi instrumenata prinudne naplate parafiskalnih nameta, 52% ispitanika kazalo je da donekle koristi instrumente prinudne naplate nasuprot 24% koji tvrde da nisu koristili pomenute instrumente. 19% odnosno 5% ispitanika izjavilo je da su instrumenti prinudne naplate uglavnom odnosno u potpunosti korišćeni.

Grafik 6.31: Da li smatrate da je neophodno pokrenuti pitanje reforme parafiskaliteta?

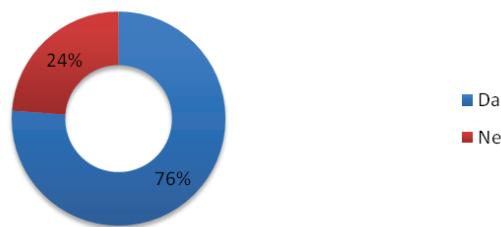
Neophodnost pokretanja pitanja reforme parafiskaliteta



Čak 71% ispitanika smatra da je potrebna reforma u odnosu na 29% onih suprotnog mišljenja. Ovo nam ukazuje da sistem parafiskaliteta na lokalnom nivou nije najbolje definisan, te hitno treba preduzeti korake ka iniciranju reforme u ovoj oblasti.

Grafik 6.32: Da li ste ili planirate da Vi i Vaša organizaciona jedinica pokrenete pitanje reforme parafiskaliteta i da li biste svojim aktivnostima podržali ovu aktivnost ukoliko bi neko drugi pokrenuo ovo pitanje?

Pokretanje pitanje reforme parafiskaliteta od strane jedinice LS



76% ispitanika izjasnilo se pozitivno o pokretanju reforme i pružanju podrške istoj, dok je 24% mišljenja da ne bi pokrenuli ili podržali reformu.

Rezimirajući ovaj dio istraživanja, pored heterogenosti i uopšte razlike u pogledu datih odgovora na pitanja, nekoliko je ključnih tačaka za koje smatramo da su izrazito važne:

- Još uvijek nije počela naplata parafiskaliteta po osnovu novog Zakona o komunalnim djelatnostima;
- Parafiskaliteti nemaju veliki uticaj kod finansiranja jedinica lokalne samouprave u sistemu prihoda (71% jedinica smatra da tek donekle ovi prihodi utiču na njihovo funkcionisanje);
- Postoji preklapanje nadležnosti između više organa po pitanju istraživanja (ocijenjeno od strane 52% ispitanika);
- Postoji stabilnost u pogledu uvođenja, mijenjanja i naplate parafiskaliteta u jedinicama lokalne samouprave;
- U 24% jedinica lokalne samouprave postoji u potpunosti uspostavljen organizacioni oblik koji se bavi isključivo pitanjima parafiskaliteta;
- U 29% slučajeva, saradnju sa centralnim nivoom vlasti po pitanju parafiskaliteta jedinice lokalne samouprave ocjenjuju lošom;
- Proces uvođenja parafiskaliteta generalno je ocijenjen kao transparentan;
- Generalno posmatrano, jedinice lokalne samouprave smatraju da parafiskaliteti predstavljaju biznis barijeru;
- Samo 19% jedinica lokalne samouprave smatra da je njihova jedinica u potpunosti privlačna investitorima;
- U 9% slučajeva, jedinice lokalne samouprave u potpunosti pružaju olakšice prilikom otpočinjanja biznisa;
- 24% jedinica lokalne samouprave cijeni lošim ubiranje sredstava po osnovu parafiskaliteta;
- 71% jedinica lokalne samouprave smatra da je neophodno pokrenuti pitanje reforme parafiskaliteta na lokalnom nivou;
- 76% jedinica lokalne samouprave uzelo bi učešća u pokretanju reformi parafiskaliteta.

6.2. Istraživanje metodom intervjuja

Fokus drugog dijela istraživanja stavljen je na sprovođenje intervjuja sa predstavnicima lokalnih vlasti koji kao primarnu djelatnost obavljaju poslove iz oblasti finansija. U ovom pogledu, ključnu ulogu na lokalnom nivou imaju sekretari sekretarijata za finansije, direktori uprava lokalnih javnih prihoda i, eventualno, predsjednici opština kao rukovodioci izvršne vlasti na lokalnom nivou.

Metodološki, intervjuji su obavljeni na polu-struktuiranoj osnovi, kako bi se od predstavnika lokalnih vlasti kroz pet opštih pitanja došlo do što realnijih rezultata za ovu oblast i ostvario princip povjerenja između sa-govornika, što je ključno za kvalitet prikupljenih podataka.

Pitanja na osnovu kojih su obavljeni polu-struktuirani intervjuji su:

1. ocjena biznis ambijenta u Vašoj opštini (koliko je preduzeća otpočelo biznis, koliko je preduzeća u stečaju, da li su održiva preduzeća, koje su ključne oblasti i sl.);
2. poznavanje iskustava privrednika u pogledu otpočinjanja i vođenja biznisa (problemi, teškoće, procedure);
3. važnost parafiskaliteta za održivost opštinskih finansija (izdašnost, prikupljanje, sistematizovanost i sl.);
4. iskustva privrednika po pitanju parafiskalnih nameta (da li su visoki nameti, da li ih ima previše, redovnost u plaćanju, blokada računa od strane opština, gašenje biznisa);
5. budući koraci (planovi) jedinice lokalne samouprave po pitanju parafiskaliteta (harmonizacija, reforma i sl.) sa ciljem olakšavanja svakodnevnih aktivnosti preduzetnika.

6.2.1. Ocjena biznis ambijenta u opštinama

Trenutni biznis ambijent u jedinicama lokalne samouprave na sjeveru Crne Gore ocijenjen je kao relativno dobar. Preovladava mišljenje da nijesu svi potencijali iskorišćeni, ali da lokalne vlasti ulažu dodatne napore kako bi se unaprijedio biznis ambijent u njihovim jedinicama lokalne samouprave. Takođe, ocjenjuje se da preovladava pozitivno mišljenje privrednika kada je u pitanju poslovanje u jedinicama lokalne samouprave u Crnoj Gori, što se ogleda u porastu broja prvenstveno malih i srednjih preduzeća na ovom prostoru. Preduzeća su uglavnom održiva, a glavne privredne grane koje odlikuju ovaj prostor su poljoprivreda, turizam i ugostiteljstvo, vodoprivreda (mini HE) i šumarstvo. Lokalne vlasti saglasne su da dažbine za otpočinjanje biznisa nisu velike, već su postavljene na realnim osnovama, dok su procedure znatno pojednostavljene u odnosu na prethodni period. Pojedine jedinice lokalne samouprave izdaju odobrenja za rad i prije nego što se steknu formalni uslovi, čime se olakšava početak rada preduzetnicima. Neke opštine pružaju aktivnu pomoć svojim preduzetnicima kod konkurisanja za dobijanje sredstava iz raznih vrsta fondova (državni fondovi, IPARD davanja u poljoprivredi i sl.). Positivan primjer jeste opština Plav, koja za svoje preduzetnike kreira besplatno biznis planove, čime doprinosi kvalitetnoj usluzi, a time i razvoju povoljnog biznis ambijenta.

Međutim, osim pozitivne opšte slike, u pojedinim jedinicama lokalne samouprave uočeni su problemi u odnosima sa privrednicima koji se ogledaju u:

- slaboj lokalnoj infrastrukturi koja odbija preduzetnike prilikom otpočinjanja biznisa (prije svega, nedostatak kvalitetne putne infrastrukture);
- zloupotrebi instituta stečaja - u smislu izbjegavanja plaćanja lokalnih dažbina;
- prikazivanju netačnih (umanjenje ili uvećanje, u zavisnosti od potrebe preduzetnika) podataka u namjeri da se izbjegnu plaćanja većih davanja lokalnim jedinicama;
- nedostatku analize sa ciljem unapređenja poslovnog ambijenta;
- nedostatku instrumenata za onemogućavanje otvaranja novog preduzeća licu čije je prethodno preduzeće ostalo dužno jedinici lokalne samouprave i državi;
- nemogućnost naplate duga po osnovu stečaja.

6.2.2. Poznavanje iskustava privrednika u pogledu otpočinjanja i vođenja biznisa

Iz ugla predstavnika lokalnih vlasti, ocjena je da su preduzetnici generalno zadovoljni procedurama za započinjanje biznisa u njihovim lokalnim jedinicama. Procedure nijesu duge, niti komplikovane, a preduzetnicima se izlazi u susret u svakom pogledu, posebno kroz savjetovanja o administrativnim procedurama u vezi sa registracijom i preregistracijom preduzeća. Oslobađanja od određenih nameta prilikom otpočinjanja biznisa nema, ali postoje primjeri savjetovanja u određenim opštinama u vezi sa otpočinjanjem i vođenjem biznisa (posebno u poljoprivredi) kao i već pomenuta usluga kreiranja biznis plana za lokalne preduzetnike u Plavu.

Opšta je ocjena da je najjednostavniji korak registracija biznisa. Tek se u narednim koracima nailazi na probleme. Neki od problema sa kojima se preduzetnici susreću koji su prepoznati od strane organa lokalne vlasti su:

- ⇒ visina nameta koje je neophodno plaćati na mjesecnom nivou, kako državi, tako i jedinicama lokalne samouprave;
- ⇒ nedovoljno efikasni instrumenti za ograničavanje sive ekonomije, koja stvara nelojalnu konkureniju, pri čemu neki subjekti plaćaju više od drugih što može dovesti do gašenja biznisa;

- ⇒ nepostojanje kvalifikovanog kadra za određene privredne grane;
- ⇒ u pojedinim jedinicama lokalne samouprave nedovoljno je učešće preduzetnika u javnim raspravama na kojima se odlučuje o pitanjima koja su od važnosti za njihov biznis;
- ⇒ nesrazmjernevisoka cijena zakupa poslovnih prostora u odnosu na realno stanje u pojedinim jedinicama lokalne samouprave;
- ⇒ nesrazmjerne opterećenje određenih subjekata kroz određene namete (npr. veću turističku takstu plaćaju apoteke i građevinska preduzeća od turističkih/ugostiteljskih objekata).

6.2.3. Važnost parafiskaliteta za održivost opštinskih finansiјa

Visina parafiskalnih prihoda, izdašnost i važnost za lokalne javne finansije razlikuje se u svakoj od opština. Tako, u nekim opštinama udio parafiskaliteta iznosi 5% ukupnih budžetskih prihoda, dok je u drugim taj procenat izrazito veći i čini preko 50% budžetskih prihoda jedinice lokalne samouprave.

Osim po pitanju izdašnosti, među jedinicama lokalne samouprave prisutna su i različita iskustva u pogledu prikupljanja i sistematičnosti ovih prihoda. Ipak, generalna je ocjena da se parafiskaliteti, kao i drugi oblici prihoda, naplaćuju dosta otežano. U većini opština ocijenjeno je da je sistem parafiskaliteta sistematizovan, i sve aktivnosti po ovom pitanju u nadležnosti su određenih organizacionih jedinica u okviru uprave za javne prihode ili sekretarijata zaduženog za pitanje finansiјa. Ipak, neke opštine smatraju da, generalno posmatrano, lokalni sistem, uključujući i sistem parafiskaliteta, nije u dovoljnoj mjeri sistematizovan, pa ne isključuju mogućnost dvostrukе naplate određenih nameta. U nekoliko opština kao problem se javlja i loša evidencija katastra nepokretnosti, koji ne sadrži realne podatke niti se na osnovu postojećih mogu ubirati realni prihodi od naknada za nepokretnost i drugih dažbina. Ipak, prinudna naplata potraživanja u svim opštinama sprovodi se kao posljednja mjera, dok se pojedine opštine, uglavnom kroz ugovore o odloženom plaćanju i kompenzacije, trude da na efikasniji način naplate predviđena potraživanja, trudeći se da ne ugroze stabilnost i poslovanje privrednih subjekata.

Neki od problema na koje nailaze lokalne samouprave kada je u pitanju naplata parafiskaliteta su:

- ⇒ neprijavljanje realnog stanja i podataka na osnovu kojih se utvrđuje visina dažbina;
- ⇒ korišćenje instrumenata za odlaganje, izbjegavanje i umanjivanje plaćanja obaveze od strane privrednika i česti stečaji;
- ⇒ nepostojanje efikasnih instrumenata kojima bi se naplatila dažbina, a da se ne ugrozi funkcionisanje preduzeća;
- ⇒ nepostojanje efikasnih instrumenata za dokazivanje zloupotreba u pogledu prikazivanja podataka i dugi sudski procesi po ovom pitanju;
- ⇒ nedovoljno precizan i zastarjeli pravni okvir koji reguliše pitanja lokalnih taksi i naknada;
- ⇒ nedovoljno interesovanje privrednih subjekata u procesu utvrđivanja visine lokalnih nameta;
- ⇒ nepostojanje elektronske baze podataka koja bi omogućila da se na efikasan i jasan način prikažu obaveze kako fizičkih lica, tako i preduzetnika prema opštini;
- ⇒ privredna društva ne vrše revalorizaciju osnovnih sredstava što dovodi do nesrazmernog odnosa vrijednosti imovine i naplate prihoda po osnovu imovine.

6.2.4. Iskustva privrednika po pitanju parafiskalnih nameta

Uzimajući u obzir probleme sa kojima se jedinice lokalne samouprave suočavaju prilikom naplate parafiskaliteta, opšta je ocjena da su oni iz ugla privrednika visoki, ali da ipak nemaju presudan uticaj na održivost biznisa. Privrednici koji posluju duži niz godina tj. imaju dužu poslovnu tradiciju, nemaju problema pri plaćanju ovih dažbina, već se sa ovim problemom uglavnom suočavaju nova preduzeća, i to uglavnom mala i srednja. Neke od opština bile su u političkoj blokadi, pa u prethodne dvije godine nisu ni bile u mogućnosti da donesu odluke na osnovu kojih će opteretiti privrednike, što su preduzeća iskoristila i ostvarila profit i na račun dijela koji je trebalo da pripadne opštini po osnovu naplate parafiskaliteta i drugih izvornih prihoda.

Opšta je ocjena da parafiskaliteti ipak ne mogu ugroziti biznis u onoj mjeri u kojoj to čini npr. porez na nepokretnost i porezi i doprinosi na zarade koji su izrazito visoki, dok jedinice lokalne samouprave imaju velike probleme u naplati ovog prvog. Iz perspektive jedne jedinice lokalne samouprave paradoks predstavlja i podatak da oni subjekti koji najviše koriste pomoć jedinica lokalne samouprave i kojima se najviše izlazi u susret najčešće zloupotrebjavaju otvorenost lokalne uprave i koriste instrumente za izbjegavanje plaćanja lokalnih javnih dažbina.

6.2.5. Budući planovi jedinica lokalne samouprave po pitanju parafiskaliteta

Većina opština smatra da država ima ključnu ulogu u kreiranju finansijske politike, ali da nerijetko nema osjećaj ni prema jedinicama lokalne samouprave ni prema preduzećima prilikom donošenja pravnih propisa. Jedinice lokalne samouprave koje su nedavno stekle taj status tek su u početnoj fazi stvaranja institucionalnog i normativnog okvira djelovanja. Sa druge strane, opštine koje imaju kontinuitet funkcionisanja susreću se sa poteškoćama koje se ogledaju u svakodnevnim aktivnostima u pogledu uvođenja, praćenja i naplate lokalnih prihoda. Novi Zakon o komunalnim djelatnostima pojedine opštine tretiraju pozitivno, dok druge naglašavaju da će uvođenjem određenih naknada privredni subjekti i fizička lica po jednom osnovu biti opterećena na više načina, što je neprihvatljivo. Zato će se pojedine od njih truditi da prolongiraju obavezu donošenja ovih odluka, kako ne bi dodatno opteretili fizička lica i preduzetnike i negativno uticale na biznis ambijent. Sa druge strane, neke opštine postavljaju pitanje cjelishodnosti donošenja ovakvih odluka, budući da aktivnosti sistematizacije i kreiranja kvalitetnog okvira koje prethode sprovođenju ovakvih odluka koštaju više od prihoda koji će biti ubirani po osnovu ove odluke. Takođe, neophodno je i preispitati instrumente naplate postojećih naknada i to prema određenoj grupi lica (penzioneri i mladi preduzetnici).

U fokusu planova jedinica lokalne samouprave po ovom pitanju ističu se:

- ⇒ usklađivanje normativnog okvira sa novim Zakonom o komunalnim djelatnostima;
- ⇒ institucionalno unapređenje sistema lokalnih javnih finansija kroz uvođenje programa za praćenje i sistematizaciju lokalnih prihoda i informatičko opismenjavanje službenika koji se bave ovom problematikom;
- ⇒ mogućnost uvođenja opštег poreza kojim bi se nadomjestili postojeći nedostaci u pogledu lokalnih prihoda;
- ⇒ pokretanje sveobuhvatne reforme lokalnih javnih finansija koja bi doprinijela kvalitetnjem i efikasnijem sistemu uvođenja, praćenja i naplate lokalnih prihoda.

7. ISTRAŽIVANJE O PARAFISKALITETIMA MEĐU KOMPANIJAMA

7.1 Metodologija

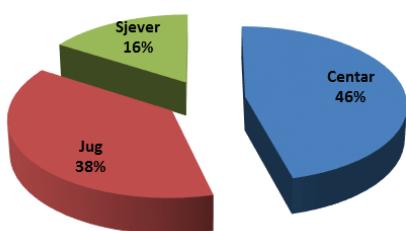
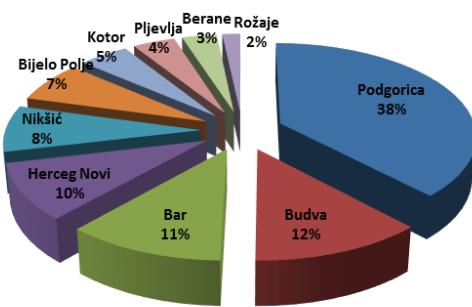
Za potrebe istraživanja pripremljen je troetapni stratifikovani uzorak na bazi privrednih subjekata registrovanih u Centralnom registru privrednih subjekata Crne Gore. Stratifikacija uzorka je uključivala alokaciju uzorka prema regionu, zatim prema opštinama i na kraju prema djelatnosti preduzeća, u skladu sa zvaničnom statističkom klasifikacijom djelatnosti (Monstat).

Istraživanje među preduzećima je sprovedeno u periodu od tri sedmice - od 23. marta 2017. do 14. aprila 2017. godine. Na samom početku, tim kompanije angažovane za realizaciju istraživanja - E3 Consulting, kontaktirao je crnogorska preduzeća putem e-maila dostavljajući informacije o projektu i upitnik. Preduzeća su imala mogućnost da odgovore na upitnik putem e-maila ili putem direktnog intervjuja. U odnosu na ukupan uzorak, 90% preduzeća anketirano je putem metoda direktnog intervjuja, dok je 10% odgovore dostavilo putem e-maila.

Za potrebe realizacije terenskog istraživanja, angažovan je tim anketara koji su prikupljali podatke u ciljnim opštinama. Za potrebe realizacije terenskog istraživanja prethodno je održana obuka anketara na kojoj su se upoznali sa metodologijom istraživanja, koja je pripremljena i štampana u formi priručnika. Priručnik je takođe obuhvatio detaljna objašnjenja svakog pitanja pojedinačno.

Nakon završetka terenskog rada i kontrole prikupljenih podataka, projektni tim je obavio unošenje podataka, dok je obrada realizovana u SPSS statističkom programu i izražena kroz SPSS rezultate kao što su: ključne frekvencije, deskriptivne statistike, ukrštene tabele i grafikoni.

Istraživanje je sprovedeno u tri regiona, i obuhvaćeno je ukupno 300 preduzeća grupisanih tako da uzorak čini 38% preduzeća iz južnog regiona (opštine: Bar, Budva, Kotor i Herceg Novi), 46% iz centralnog regiona (opštine: Podgorica i Nikšić) i 16% iz sjevernog regiona (opštine: Bijelo Polje, Berane, Pljevlja i Rožaje).

Grafik 7.1: Alokacija uzorka na nivou regionala**Grafik 7.2:** Alokacija uzorka na nivou opština

Shodno propisanoj metodologiji, najveći procenat preduzeća iz uzorka obavlja djelatnost u sektoru trgovine na veliko i malo, opravke (44,3%), zatim slijedi sektor ostale komunalne, društvene i lične usluge (18,7%) te sektor hoteli i restorani (10%).

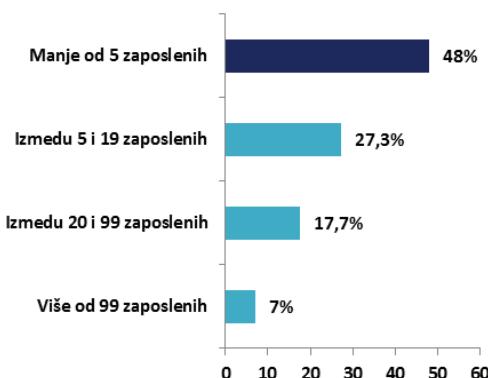
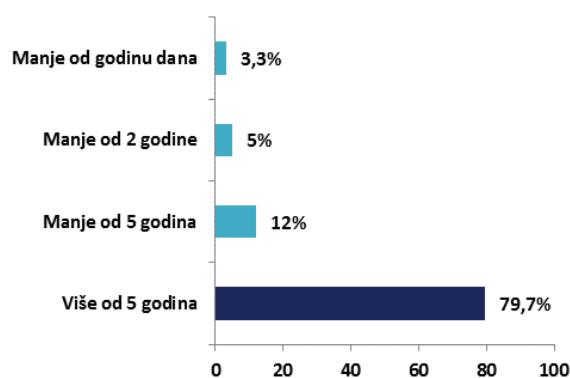
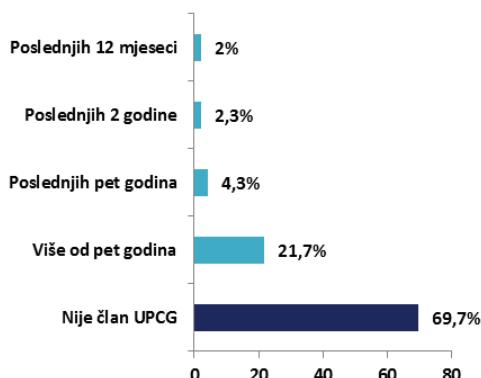
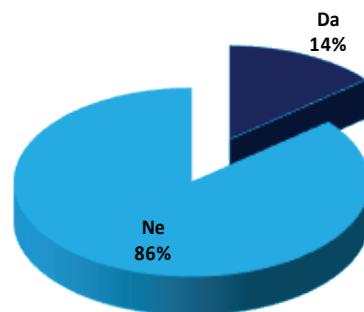
Grafik 7.3: Alokacija uzorka prema pretežnoj djelatnosti

Istraživanje je sprovedeno na osnovu prethodno definisanih upitnika. Upitnik je kreiran u skladu sa metodologijom Međunarodne organizacije rada (ILO) i sadržao je 39 pitanja podijeljenih u 5 poglavljja i to:

- informacije o preduzećima,
- parafiskaliteti na lokalnom nivou,
- transparentnost donošenja odluka,
- odnos administracije i privrede i
- kaznena politika.

7.2. Informacije o preduzećima

Istraživanje je obuhvatilo 97,7% preduzeća od kojih većina posluje duže od pet godina (79,7%). Samo 11% anketiranih preduzeća čini dio većeg privrednog društva. Skoro polovina preduzeća (48%) ima manje od 5 zaposlenih, dok 27,3% ima između 5 i 19 zaposlenih. Najveći broj preduzeća (52%) svoje proizvode i usluge prodaje na lokalnom tržištu, dok 36% preduzeća svoje proizvode i usluge plasira na nacionalnom nivou.

Grafik 7.4: Koliko zaposlenih ima preduzeće**Grafik 7.5:** Koliko dugo preduzeće postoji**Grafik 7.6:** Da li je preduzeće je član Unije poslodavaca Crne Gore?**Grafik 7.7:** Da li je preduzeće članica neke druge biznis asocijacija?

U tabelama 7.1, 7.2, 7.3 dati su rezultati dobijeni prikupljanjem podataka od strane privrednika koji su učestvovali u samom istraživanju. U sklopu anketnog upitnika privrednicima je data mogućnost da upišu absolutnu vrijednost (u €) kako ukupnih tako i pojedinačnih parafiskalnih nameta. U ovom dijelu naglašavamo da se gore dati podaci ne mogu uzeti kao relevantni podaci u smislu stvarnog stanja jer su oni isključivo stav konkretnih privrednika. Takođe, velike razlike postoje između vrijednosti za preduzeća u različitim opština kao i preduzeća u smislu veličine po pitanju absolutnih vrijednosti parafiskaliteta na mjesecnom i godišnjem nivou. Ovdje se mora uzeti u obzir činjenica da na ovo pitanje nisu odgovorili svi privredni subjekti koji su učestvovali u istraživanju te su u nekim opština podaci veći ili manji zbog manjeg broja odgovora. Ovakva odstupanja se dešavaju zbog velike osjetljivosti aritmetičke sredine posebno pri malom broju odgovora.

7.3. Parafiskaliteti na lokalnom nivou

Iznos naknada koje se prikupljaju od pravnih lica, a koja nemaju karakter poreza tj. parafiskalni nameti za najveći broj privrednika ocjenjuje se kao visok. Prosječna vrijednost parafiskalnog opterećenja (ne uključujući PDV, porez na dohodak) u 2016. godini za preduzeća koja imaju manje od 5 zaposlenih iznosi 1.726,2€ i u prosjeku predstavlja 11,28% ukupnih troškova preduzeća. Nadalje, za preduzeća koja imaju između 5 i 19 zaposlenih prosječna vrijednost parafiskalnog opterećenja iznosi 6.385,6€ i u prosjeku predstavlja 8,19% ukupnih troškova preduzeća. Za preduzeća koja imaju između 20 i 99 zaposlenih prosječna vrijednost parafiskalnog opterećenja iznosi 111.885,3€ i u prosjeku predstavlja 3,21% ukupnih troškova preduzeća, dok za preduzeća koja imaju više od 99 zaposlenih prosječna vrijednost parafiskalnog opterećenja iznosi 295.846,7€ i u prosjeku predstavlja 5,19% ukupnih troškova preduzeća.

Tabela 7.1: Prosječni godišnji i mjesecni iznosi parafiskaliteta po vrstama u odnosu na veličinu preduzeća (u €)

Vrste parafiskaliteta	Prosječni iznosi parafiskaliteta na nivou godine				Prosječni iznosi parafiskaliteta na nivou mjeseca			
	Manje od 5 zaposlenih	Između 5 i 19 zaposlenih	Između 20 i 99 zaposlenih	Više od 99 zaposlenih	Manje od 5 zaposlenih	Između 5 i 19 zaposlenih	Između 20 i 99 zaposlenih	Više od 99 zaposlenih
Naknade za korišćenje puta pri izgradnji komercijalnog objekta	182,7	290,5	555,4	7.000	15,2	24,2	46,3	583,3
Naknade za korišćenje puta za pristup komercijalnom objektu	217,6	473,5	771,5	2.158,9	18,1	39,5	64,3	179,9
Naknade za korišćenje opštinskih puteva	177,2	312,3	1.3478,1	2.410	14,8	26,0	1.123,2	200,8
Naknade za odvoženje i deponovanje komunalnog otpada	232,4	1465,6	4.613,9	46.054,6	19,4	122,1	384,5	3.837,9
Naknade za građevinsko zemljište	831,3	680	1.754,60	2000	69,3	56,7	14.621,7	166,7
Naknade za privremeno korišćenje zemljišta i javnih površina	618,6	13.239,7	1.638	36.708,7	51,6	1.103,3	136,5	3.059,1
Naknade za isporučenu vodu, odvoženje i prečišćavanja fekalnih voda	178,6	16.572,5	18.315,5	108.960,3	14,9	1381,0	1.526,3	9.080,0
Naknade prilikom registracije drumskih motornih vozila	723,9	877,4	4.500,9	7.448,8	60,3	73,1	375,1	620,7
Članski doprinos turističkoj organizaciji	165,43	333,95	1.619,24	8.424,3	13,8	27,8	134,9	702,0
Boravišne takse	255	2500	6.368,38	171.978,3	21,3	208,3	530,7	14331,5

Taksa za korišćenje prostora na javnim površinama	381,89	1.117,24	1.142,88	9.255,78	31.8	93.1	95.2	771,3
Taksa za držanje (priredivanje) muzike u ugostiteljskim objektima	225,75	311,91	625,5	24.000	18,8	26,0	52,1	2.000,0
Taksa za postavljanje ljetne baštne	125,8	200	495,5	1.200	10,48	16,7	41,3	100,0

U ovom dijelu UPCG je dodatno analizirala primjer realnog preduzeća, koji posluje na teritoriji Crne Gore.

PRIMJER 1: Kompanija X, veliko preduzeće, sektor maloprodaje i veleprodaje

U cilju dodatnog argumentovanja velikog parafiskalnog nameta, analiza obuhvata stvarne troškove firme koja posluje u 5 lokalnih samouprava na teritoriji Crne Gore i ima 17 objekata i veleprodaju.

Ako pogledamo uporednu analizu realnih nameta, preduzeća su se izjasnila o Glavnom gradu kao najskupljoj lokalnoj samoupravi za obavljanje poslovnih aktivnosti. Dati podaci predstavljaju vrijednosti iz 2016. godine, a u tabeli su predstavljeni samo najbitniji parafiskaliteti.

VRSTA PARAFISKALITETA	VISINA I OBJAŠNJENJE
Naknade za korišćenje opštinskih puteva	Za svaki objekat posebno, u zavisnosti od lokalne samouprave, vrijednost se kreće između 200 - 700€ na godišnjem nivou po lokalnoj samoupravi – što na godišnjem nivou iznosi ukupno 3.800€ . Naknada se plaća za svaki objekat odvojeno, što bi trebalo objediniti u jednu cjelinu jer stvara dodatne administrativne poteškoće.
Naknada za odvoženje i deponovanje komunalnog otpada	19.000€ na godišnjem nivou.
Administrativne takse	2.800€ na godišnjem nivou.
Takse za postavljanje natpisa firme, svjetlečih reklama i sl.	1.000€ na godišnjem nivou.
Turistička taksa	Taksa varira u zavisnosti od lokalne samouprave i kreće se u prosjeku oko 460€ po lokalnoj samoupravi što iznosi ukupno 2.300€.
Prirezi	7.200€ na godišnjem nivou.
Ukupna suma po osnovu samo 6 parafiskaliteta: 36.100€	

Od ukupnih rashoda ovog preduzeća 5,5% odlazi samo na doprinose na zarade zaposlenih, što za preduzeće predstavlja veliki izdatak.

Najveći broj preduzeća (48%) posjeduje ili uglavnom posjeduje listu svih parafiskalnih nameta, 22,5% privrednika samo donekle posjeduje takvu listu, dok značajan broj (24,5%) nema listu parafiskalnih nameta koje je obavezan da plati. Najveći broj privrednika je među parafiskalitetima koje je obavezan da plati naveo naknade za odvoženje i deponovanje komunalnog otpada (66,7%), naknade za isporučenu vodu odvođenje i prečišćavanje fekalnih voda (61,7%), zatim naknade za korišćenje puta za pristup komercijalnom objektu (33,7%), naknade za postavljanje natpisa preduzeća i svijetlečih reklama (31,3% preduzeća) i članski doprinos turističkoj organizaciji (31% preduzeća). Prosječne vrijednosti parafiskaliteta su date u sljedećoj tabeli.

Tabela 7.2: Prosječni godišnji iznosi parafiskaliteta po vrstama (EUR)

Vrste parafiskaliteta	Minimum	Maksimum	Srednja vrijednost
Naknade za korišćenje puta pri izgradnji komercijalnog objekta	60	7.000	441,5
Naknade za korišćenje puta za pristup komercijalnom objektu	36	4.860	555,2
Naknade za korišćenje opštinskih puteva	50	16.9710	4.036,1
Naknade za odvoženje i deponovanje komunalnog otpada	10	14.7233	3.523,2
Naknade za građevinsko zemljište	50	57.1000	39.660,6
Naknade za privremeno korišćenje zemljišta i javnih površina	100	64.740,4	10.175,5
Naknade za isporučenu vodu, odvođenje i prečišćavanja fekalnih voda	5	752.889	13.075,6
Naknade prilikom registracije drumskih motornih vozila	20	18.950	2.488,3
Članski doprinos turističkoj organizaciji	10	27.334,4	1.174
Boravišne takse	10	367.455	43.933,5
Taksa za korišćenje prostora na javnim površinama	23	24.000	1.751,9
Taksa za držanje (priređivanje) muzike u ugostiteljskim objektima	23	24.000	1.623
Taksa za postavljanje ljetnje bašte	20	3.000	923,2
Taksa za postavljanje natpisa preduzeća i svijetlećih reklama	20	16.851	899,4
Administratine takse	100	221521	30.867
Taksa za upotrebu duvanskih proizvoda u objektima	20	5063	2.277,7

Analizirajući parafiskalite u odnosu na lokalne samouprave u kojima se nalaze sjedišta preduzeća kao i u odnosu na djelatnosti mogu se primijetiti značajne razlike. Ovo je u skladu sa stavom privrednika koji smatraju (22,4% - u potpunosti, 28,1% - uglavnom i 23,4% - donekle) da visina parafiskalnih nameta zavisi od lokalne samouprave i da u ovom smislu postoje značajne razlike među opštinama u Crnoj Gori. S druge strane, značajan broj privrednika (24,7%) nije imalo saznanja da visina parafiskalnih nameta zavisi od lokalne samouprave i da postoje značajne razlike među opštinama u Crnoj Gori.

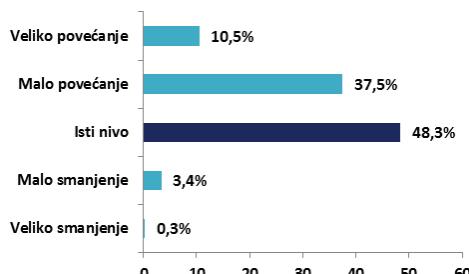
Tabela 7.3: Prosječni godišnji iznosi parafiskaliteta po vrstama (EUR)

Vrste parafiskaliteta	Opština (prosječna vrijednost u EUR)									
	Podgorica	Nikšić	Bar	Budva	Kotor	Herceg Novi	Bijelo Berane	Rožaje	Pljevlja	
Naknade za korišćenje puta pri izgradnji komercijalnog objekata	250	394	,	208	675	250	,	60	,	1888
Naknade za korišćenje puta za pristup komercijalnom objektu	782	524	,	813	790	173	189	83	100	328
Naknade za korišćenje opštinskih puteva	213	34438	,	669	400	249	125	345	,	1367
Naknade za odvoženje i deponovanje komunalnog otpada	1389	444	396	23401	6675	3318	431	475	453	10781
Naknade za građevinsko zemljište	143363	1350	,	5865	,	20338	1800	90	,	2000
Naknade za privremeno korišćenje zemljišta I javnih površina	12300	975	,	29569	750	719	1519	,	,	100
Naknade za isporučenu vodu, odvodjenje i prečišćavanje fekalnih voda	1179	978	480	139196	21050	1247	409	677	245	3546
Naknade prilikom registracije drumskih motornih vozila	1481	1412	300	6919	3711	4694	1628	1253	,	2433

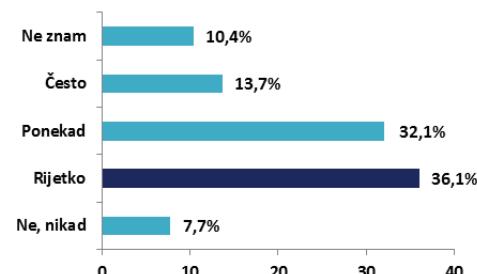
Članski doprinos turističkoj organizaciji	2456	199	320	2196	665	2724	622	349	80	1105
Boravišne takse	2262	,	,	171928	1621	20693	350	2160	,	355
Poseban doprinos za profesionalnu rehabilitaciju lica sa invaliditetom	4719	74808	,	17888	1000	10464	5220	,	,	15965
Taksa za korišćenje prostora na javnim površinama	736	160	2400	5041	780	1630	624	100	,	2300
Taksa za držanje (priredivanje) muzike u ugostiteljskim objektima	256	353	,	6313	500	639	363	,	,	300
Taksa za postavljanje ljetnje bašte	951	2150	,	,	300	250	1276	20	310	500
Taksa za postavljanje natpisa preduzeća i svijetlećih reklama	827	928	171	2076	560	313	1717	100	,	144
Administrativne takse	1150	833	,	221521	,	10150	,	,	,	,
Taksa za upotrebu duvanskih proizvoda u objektima	885	,	,	,	,	5063	,	,	,	,

Analizirajući stavove privrednih subjekata o visini parafiskaliteta najveći broj njih (48,3%) smatra da u posljednje dvije godine nije bilo značajnih povećanja ili smanjenja ukupnih parafiskalnih nameta, dok 37,5% privrednih subjekata i to u najvećem broju (17,9%) onih koji posluju u oblasti trgovine, smatra da je došlo do malog povećanja. Sličan je stav kada su u pitanju promjene visine parafiskalnih nameta, gdje najveći broj preduzeća (36,1%) smatra da rijetko dolazi do promjena. Zabrinjava činjenica da svega 7,7% preduzeća smatra da rijetko dolazi do promjene visine parafiskalnih nameta.

Grafik 7.8: Da li je došlo do povećanja ili smanjenja ukupnih parafiskalnih nameta u posljednje dvije godine

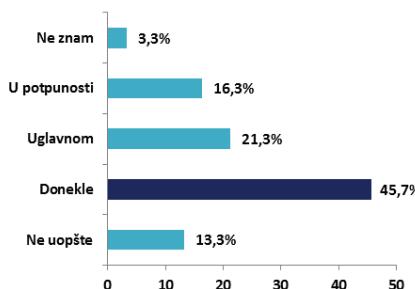


Grafik 7.9: Da li se visina parafiskalnih nameta često mijenja

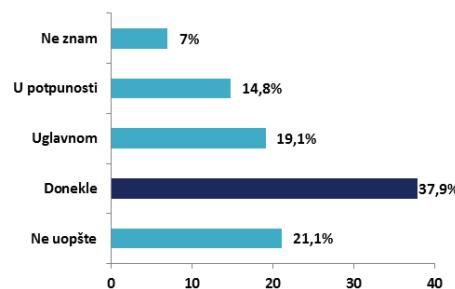


Kako je navedeno i u Izveštaju o razvoju po mjeri čovjeka za 2016. godinu, jedan od najvažnijih izazova i prepreka formalnosti prepoznata su visoka fiskalna i parafiskalna opterećenja. Najveći broj privrednika (79,9%) smatra da samo donekle visina i brojnost parafiskalnih nameta i administrativne procedure po osnovu istih utiču na preduzeća u smislu njihovog opredjeljenja da posluju u formalnom ili neformalnom sektoru. Takođe, visina parafiskalnih nameta predstavlja problem i barijeru u poslovanju za ukupno 73,4% preduzeća, dok za svega 13,3% preduzeća ne predstavljaju problem.

Grafik 7.10: Da li visina parafiskalnih nameta predstavlja problem i barijeru u poslovanju



Grafik 7.11: Da li visina i brojnost parafiskalnih nameta i administrativne procedure po osnovu istih utiču na firme u smislu njihovog opredjeljenja da posluju u formalnom ili neformalnom sektoru



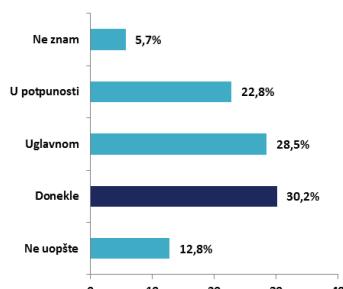
PRIMJER: Utvrđivanje lokalne komunalne takse za isticanje reklamnih objekata

Još jedan od primjera dodatnog opterećenja privrednika je i plaćanje lokalne komunalne takse za isticanje reklamnih objekata. Kao primjer uzećemo Opštinu Budva, gdje DOO „Mediteran reklame“ vrši „gazdovanje“ nad ovim parafiskalitetom. Tako npr. za 2017 godinu, jedno malo preduzeće, iz oblasti hotelijerstva, mora da plati po osnovu ove takse za godinu dana iznos od oko 700€. Ovaj iznos se plaća isključivo za reklame koje su istaknute na objektu i u dijelu samog objekta.

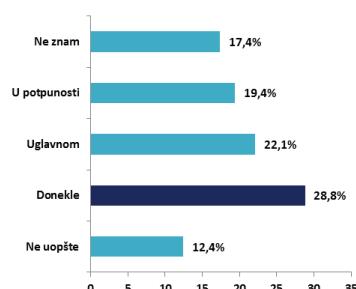
Još zanimljivije je da se u periodu od 01.06. – 30.09. dakle u punoj sezoni, privrednicima uvećava iznos ove takse. Da li je ovo pravi vid podrške razvoju turizma?

Sasvim je sigurno da uvođenje ove takse, način obračuna, a naročito mijenjanje iznosa tokom ljetnje sezone negativno utiču na razvoj turizma i percepciju privrednika o stabilnosti poslovnog ambijenta.

Grafik 7.12: Visina parafiskalnih nameta predstavlja problem prilikom otpočinjanja biznisa



Grafik 7.13: Da li visina parafiskalnih nameta zavisi od lokalne samouprave i da li postoje značajne razlike među opštinama u Crnoj Gori?



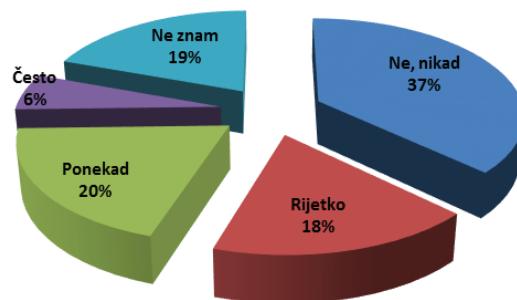
Takođe, najveći broj ispitanika je istakao da visina parafiskalnih nameta predstavlja problem prilikom otpočinjanja biznisa (za 22,8% preduzeća to u potpunosti utiče na otpočinjanje biznisa, za 28,5% uglavnom dok je 30,2% preduzeća mišljenja da visina parafiskalnih nameta donekle utiče na otpočinjanje biznisa). Sa druge strane, svega 12,8% preduzeća je istaklo da visina parafiskaliteta uopšte ne utiče na otpočinjanje biznisa.

Analizirajući mišljenje privrednika o tome da li postoje primjeri dvostrukе naplate istih parafiskalnih nameta, 20% privrednih subjekata smatra da je dvostruka naplata prisutna ponekad, 18% rijetko, a 6% njih smatra da često dolazi do dvostrukе naplate istih parafiskaliteta.

Privredni subjekti su prepoznali sljedeće primjere dvostrukе naplate:

- naknade za čistoću i deponiju su naknade koje se naplaćuju za istu svrhu;
- nakon plaćanja naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta plaća se godišnja naknada za korišćenje puta za pristup komercijalnom objektu, zatim naknada za korišćenje opštinskih puteva, naknada za privremeno korišćenje zemljišta i javnih površina i sl.;
- naplata komunalne takse u zoni Morskog dobra gdje se plaća naknada za korišćenje morskog dobra;
- pored toga što se plaća porez na nepokretnost koja je u svojini preduzeća, preduzeće ima obavezu da plaća naknadu za reklame koje su postavljene na istom zemljištu za koju se već plaća porez;
- takse za otvaranje objekata sezonskog karaktera, a po potpisanim ugovorom naknada se plaća Morskom dobru;
- naknadu za zakup terase naplaćuje i Morsko dobro i opština,

Grafik 7.14: Da li postoje primjeri dvostrukе naplate istih parafiskalnih nameta



PRIMJER: Visina godišnje naknade za korišćenje komercijalnih objekata kojima omogućen pristup sa opštinskog puta u Glavnom gradu Podgorica i opštinama Nikšić, Budva, Ulcinj, Žabljak i Petnjica

Vlasnici ugostiteljskih objekata u Crnoj Gori, zavisno od opštine u kojoj obavljaju djelatnost, kvadrature objekta i tome da li je njihovom objektu obezbijeđen pristup sa ulice u naselju ili lokalnog puta, dužni su na godišnjem nivou izdvojiti iznos od 20€ do 790€. Po opštinama to izgleda ovako:

	ulica u naselju	lokalni put
Ulcinj	70€	70€
Budva	120€	60€
Podgorica	150 – 400€ (zavisno od m2)	100 – 200€ (zavisno od m2)
Nikšić	100 – 790€ (zavisno od m2)	50 – 390€ (zavisno od m2)
Žabljak	250€	200€
Petnjica	20 – 100€ (zavisno od m2)	20€

Kada je u pitanju iznos ove naknade koji je predviđen za vlasnike hotelskog smještaja on je najveći u Podgorici i iznosi od 700€ do 900€ na godišnjem nivou ako se objektu pristupa sa ulice u naselju, odnosno od 500€ do 700€ ako se objektu pristupa sa lokalnog puta. Sa druge strane, višestruko manji iznos dužni su platiti vlasnici hotela u Budvi, pa je tako njegova visina 120€ ukoliko se hotelu pristupa sa ulice u naselju, a 60€ ako se hotelu pristupa sa lokalnog puta. U Ulcinju se taj iznos kreće od 200€ do 300€ dok je na Žabljaku od 250€ do 500€. Ako bismo napravili niz shodno iznosu koji po ovom osnovu plaćaju vlasnici hotela u odabranim opština, tabela bi izgledala ovako:

	Budva	Petnjica	Ulcinj	Žabljak	Nikšić	Podgorica
sa ulice u naselju	120€	200€	300€	500€	790€	700-900€
sa lokalnog puta	60€	200€	200€	250€	390€	500-700€

Visina naknade koju po ovom osnovu na godišnjem nivou izdvajaju vlasnici ugostiteljskih objekata u odabranim opština kreće se od najveće u iznosu od 790€ u Nikšiću do najmanjeg iznosa od 20€ koji je utvrđen u Petnjici. Nakon Nikšića, najveći iznos dužni su platiti ugostitelji u Podgorici, i to od 150€ do 400€ (zavisno od kvadrature objekta) dok su, poređenja radi, ugostitelji u Budvi u Ulcinju po ovom osnovu godišnje opterećeni sa 120€, odnosno 70€. Ako govorimo o sjeveru Crne Gore, žabljacki ugostitelji čijem se objektu pristupa sa ulice u naselju godišnje po ovom osnovu izdvajaju 250€, odnosno 200€ ukoliko se njihovom objektu pristupa sa lokalnog puta.

Kada govorimo o vlasnicima benzinskih i plinskih stanica, ukoliko posluju u Budvi, godišnje će na ime ove naknade biti dužni izdvojiti 500€, dok će, primjera radi, po istom osnovu, vlasnici pomenutih objekata u Podgorici i Nikšiću godišnje izdvojiti 2.900€. Skoro dvostruko manje – 1.500€ - platiće vlasnici koji djelatnost obavljaju u Žabljaku i Petnjici, dok će oni u Ulcinju godišnje izdvojiti 2.000€ ako se objektu pristupa sa ulice u naselju, odnosno 1.500€ sa lokalnog puta.

Sljedeća tabela prikazuje iznos po opština koji će po ovom osnovu platiti banke, osiguravajuća društva, mobilni i kablovski operateri, pošta i dr., i to zavisno od kvadrature objekta i vrste puta sa kojeg je objektu omogućen pristup.

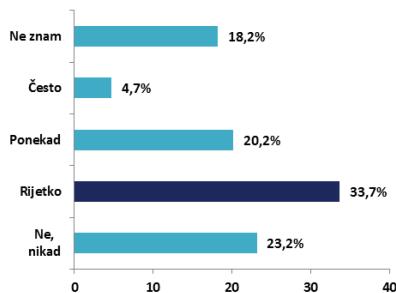
	Budva	Petnjica	Ulcinj	Žabljak	Nikšić	Podgorica
sa ulice u naselju	120€	60€-100€	70€	1000€	790€	700€
sa lokalnog puta	60€	40€-50€	70€	60€	390€	400€

7.4 Transparentnost donošenja odluka

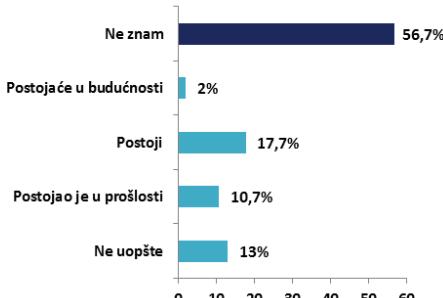
Analizirajući stavove privrednih subjekata kada je u pitanju transparentnost donošenja odluka lokalnih samouprava u procesu uvođenja i definisanja parafiskalnih nameta došlo se do podatka da više od polovine privrednih subjekata (56,9%) smatra da lokalne samouprave ne uključuju privredu u sam proces ili to rijetko čine.

Preduzeća koja su mišljenja da lokalne samoprave ponekad ili često uključuju privredu u proces uvođenja i definisanja parafiskalnih nameta su privredni subjekti čije je sjedište preduzeća pretežno u Podgorici, Budvi, Herceg Novom i Bijelom Polju.

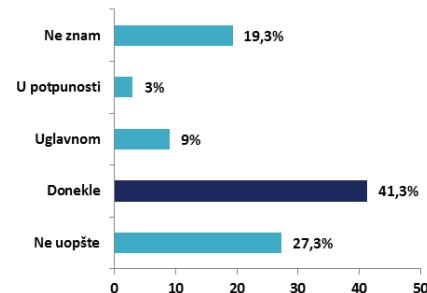
Grafik 7.15: Iz Vaše perspektive, da li lokalne samouprave uključuju privrednu prilikom definisanja parafiskalnih nameta



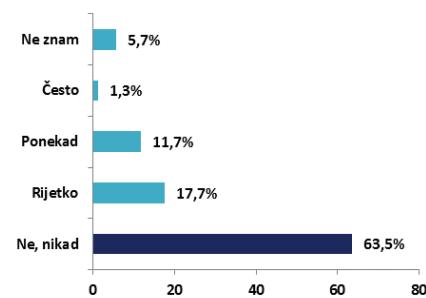
Grafik 7.17: Da li postoji plan usvojen od strane lokalne samouprave po pitanju uvođenja parafiskalnim nameta



Grafik 7.16: Da li je proces uvođenja i definisanja parafiskalnih nameta transparentan i uključuje sve zainteresovane aktere u tom procesu



Grafik 7.18: Prema Vašim informacijama, lokalni socijalni savjet, razmatra odluke lokalne samouprave prilikom uvođenja novih parafiskalnih nameta

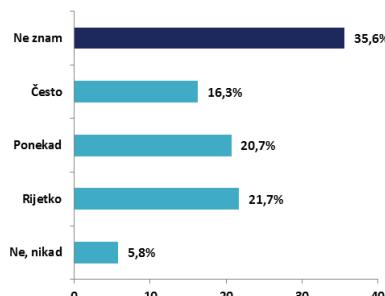


7.5 Odnos administracije i privrede

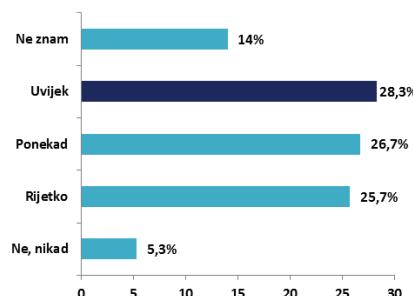
Kada je u pitanju odnos administracije i privrede, stavovi privrednih subjekata su oprečni. 16,3% preduzeća smatra da je neselektivan pristup prema obveznicima čest slučaj, dok 20,7% preduzeća smatra da je neselektivnost samo ponekad prisutna u tretiraju obveznika parafiskalnih nameta. 21% preduzeća smatra da se obveznici rijetko tretiraju na neselektivan način. Takođe, 28,3% preduzeća smatra da su osobe zadužene za vršenje naplate parafiskalnih namete ažurne, nasuprot 25,7% koji smatraju da je to rijedak slučaj.

Nadalje privrednici dijele stav da rijetko ili samo ponekad mogu dobiti jasan odgovor od nadležnih osoba kada imaju određene dileme po pitanju parafiskalnih nameta.

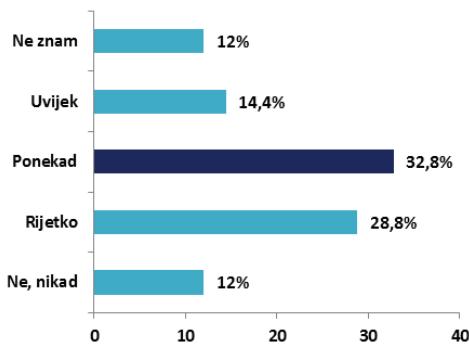
Grafik 7.19: Da li postoji jednoobraznost (neselektivnost) u tretiranju obveznika parafiskalnih nameta



Grafik 7.20: Da li se slažete sa iskazom da su osobe zadužene za vršenje naplate parafiskalnih nameta ažurne?



Grafik 7.21: Da li uvijek možete dobiti jasan odgovor od odgovarajućih lica ukoliko imate određene dileme po pitanju parafiskalnih nameta?



Grafik 7.22: Da li smatrate da su parafiskalni nameti vrijedni plaćene cijene?



U ovom dijelu predstavljemo primjer jednog parafiskaliteta koji je propisan na nivou 23 lokalne samouprave:

PRIMJER: Analiza članskog doprinosa Turističkoj organizaciji

U prilog mišljenju privrednika da parafiskalni nameti za pružanje usluga koje uprava (državna i lokalna) pruža privrednicima nisu vrijedni plaćene „cijene“, govori i propisivanje članskog doprinosa turističkoj organizaciji.

Naime, jedan od obaveznih parafiskaliteta koji je uveden zakonom, a razrađuje se i plaća na nivou lokalnih samouprava je i članski doprinos turističkoj organizaciji. Analizirajući sve odluke o visini, načinu obračunavanja i plaćanja članskog doprinosa turističkoj organizaciji, jasno se može zaključiti da postoje značajne razlike među lokalnim samoupravama, ali isto tako postoje veoma nelogična rješenja u definisanju iznosa članskog doprinosa. Poseban je problem što su u nekim lokalnim samoupravama u primjeni odluke donijete još 2004. i 2005. godine, dakle nijesu usklađivane sa zakonskom regulativom.

U analizi ovog parafiskaliteta uzeli smo ostvareni promet kao jedinstven parametar za utvrđivanje iznosa: godišnji obim prihoda u iznosu do 50.000€, u iznosu od 500.000€-1.000.000€ i preko 3.000.000€, kako je i propisano samim Odlukama.

Ako bi analizirali lokalne samouprave centralnog regiona (Danilovgrad, Podgorica i Cetinje) dolazimo do zaključka da je za poslovanje privrednika u sve tri kategorije Glavni grad propisao najniže stope članskog doprinosa. U kategoriji promet do 50.000€, posmatrajući prvu grupu privrednika, Danilovgrad i Cetinje propisuju iznos od 110€ na godišnjem nivou dok je isti za Glavni grad 100€. Razlike su osjetne u kategoriji od 500.000€ do 1.000.000 €. Tako je na Cetinju propisan iznos od 2.200 €, Danilovgradu 1.500 € dok je u Glavnem gradu na nivou od 285 €.

Najveće razlike se primjećuju kod preduzeća koja imaju godišnji obim prihoda preko 3.000.000€ gdje u značajnoj mjeri dominira Cetinje sa propisanim 10.000€, slijedi Danilovgrad sa 7.000€, dok je Glavni grad propisao maksimalan iznos do 2.100€. Zanimljivo je da ukoliko bi posmatrali ovako propisane odluke, jasno je da postoji velika nelogičnost u dijelu poređenja Glavnog grada i Danilovgrada i jasno je da bi ova lokalna samouprava, koja je prepoznata kao jedna od najboljih za obavljanje poslovanja (sa aspekta ažurnosti administracije), trebala da radi na smanjenju ovog doprinosa. Isti je slučaj i sa Priestonicom Cetinje.

U ovom dijelu analizirajući visinu doprinosa u južnoj regiji Crne Gore, uvidom u odluke može se zaključiti da su sve lokalne samouprave propisale skoro istu visinu. Ipak, očigledno je da je Opština Tivat „skuplja“ od svih ostalih jedinica. Takođe, u kategoriji godišnjih prihoda od 500.000€ do 1.000.000€,

Opština Kotor je propisala viši iznos doprinosa u odnosu na sve ostale lokalne jedinice (osim Tivta).

I na sjeveru je situacija slična, „najskuplje“ opštine po pitanju članskog doprinosa TO su Žabljak, Koštinj, Rožaje, Pljevlja, Berane, Petnjica, Andrijevica. Sa druge strane, Plav i Šavnik propisuju najmanje iznose ovog doprinosa.

Ako bi poredili visinu naknada u sjevernoj i južnoj regiji, zanimljivo je da opštine Petnjica i Andrijevica propisuju iznose ovog doprinosa skoro na identičnom nivou kao i opštine Budva, Bar i Ulcinj. Međutim, nelogično je i indikativno to što skoro sve opštine sa sjevera Crne Gore propisuju visinu članskog doprinosa u iznosu višem nego što propisuje Glavni Grad. Iako lokalne samouprave imaju nadležnost za propisivanje visine ovih doprinosa, smatramo diskutabilnom opravdanost njegovog uređenja na opisani način. Postavlja se pitanje da li je stvarno opravданo da privrednici iz Petnjice plaćaju predmetni doprinos u istoj visini kao privrednici iz Budve? Da li turističke organizacije (i NTO i lokalne TO) jednako doprinose razvoju turizma, a time posredno povećanju prihoda ostalih privrednih grana u prepoznatim turističkim destinacijama na jugu zemlje kao i onima koji posluju u sjevernoj regiji? Percepcija privrednika nije takva, odnosno smatraju da apsolutno nema uticaja na njihovo poslovanje, osim što predstavlja opterećenje.

7.6 Kaznena politika

Analizirajući stavove privrednika o kaznenoj politici, dolazi se do podatka da najveći broj privrednika (42,3%) smatra da su kazne propisane određenim aktima donekle visoke, kao i da kaznena politika predstavlja barijeru u poslovanju.

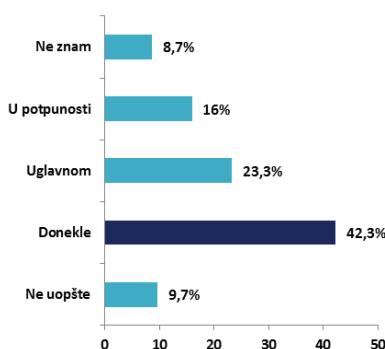
Privrednici su naveli sljedeće primjere visokih kazni:

- ⇒ 1600€ za carinsku kaznu u unutrašnjem prometu
- ⇒ Kazna za neizdavanje računa 3800€
- ⇒ Kazna za neplaćeni porez na nepokretnost je oko 2000€, što je visoka kazna za preduzeće koje slabo posluje
- ⇒ Kazna za neplaćenu taksu za svijetleću reklamu
- ⇒ Kazne finansijskih, tržišnih i komunalnih kontrola
- ⇒ Kazne komunalne policije u slučaju istovara robe za prostor za koji je već plaćena naknada
- ⇒ Obračunavanje dnevnih kamata od strane Opštine, (ako se kasni sa nekom uplatom 1 dan), međutim kada opština duguje nema nikakve kamate
- ⇒ Kazne za prilaz komercijalnom objektu
- ⇒ Kazne za baštę, kazne za fiskalne kase, kazne za neizdavanje računa
- ⇒ Kazne za plaćanje naknade za pristupne puteve dok im je kancelarija bila na drugoj lokaciji
- ⇒ Kazne za propuste tehničke prirode
- ⇒ Komunalne kazne
- ⇒ Ne ukazuje se na nepravilnosti koje treba ispraviti, već se odmah određuju visoke kazne
- ⇒ Naknade za prilazne puteve koji nisu prohodni za automobile
- ⇒ Prilikom prinudne naplate iz prekršajnih postupaka takse i provizije su visoke
- ⇒ Za pola sata produženog radnog vremena, kako bi se stranka/gost ispoštovala kazna je 150€ za firmu i 20€ za odgovorno lice.

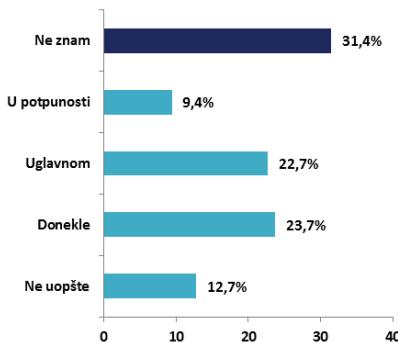
S druge strane najveći broj privrednih subjekata 31,4% nije imao informaciju da li postoji kontrola uvođenja parafiskalnih nameta od strane države, dok značajan broj privrednika 22,7% smatra da donekle ili 23,7% da uglavnom postoji kontrola uvođenja parafiskalnih nameta od strane države.

Ipak, više od polovine privrednih subjekata (54,8%) smatra da je na nivou države neophodno uraditi registar parafiskalnih opterećenja te izvršiti njihovu reformu.

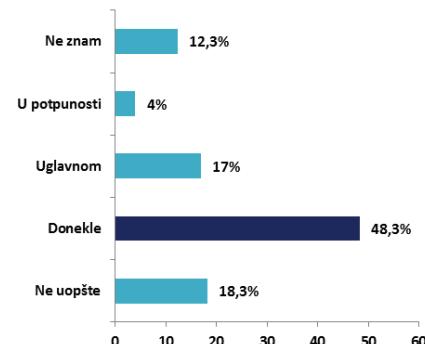
Grafik 7.23: Da li preduzećima kaznena politika predstavlja problem u poslovanju



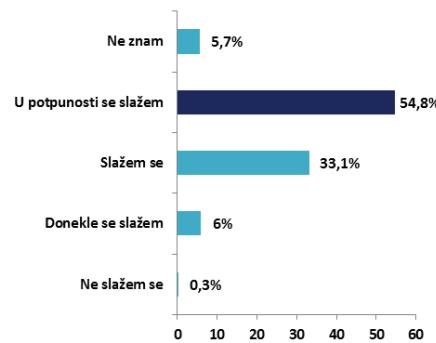
Grafik 7.25: Da li postoji kontrola uvođenja i naplate parafiskalnih nameta od strane države?



Grafik 7.24: Po Vašem mišljenju, da li preduzeća imaju kapacitet da prate sve promjene visine parafiskalnih nameta i samim tim izbjegnu kazne?



Grafik 7.26: Da li se slažete sa iskazom da je neophodno na nivou države uraditi register parafiskalnih opterećenja te izvršiti njihovu reformu?



Posljednji dio upitnika odnosio se na reforme koje je neophodno sprovesti u cilju unapređenja stanja u oblasti parafiskalnih nameta u Crnoj Gori. Preduzeća su dala konkretne predloge koji su sumirani u nekoliko cjelina.

1. Veća transparentnost donošenja odluka:

Neophodno je u svim lokalnim samoupravama poboljšati komunikaciju odnosno povećati učešće privrede u procesu donošenja odluka. Formirani lokalni socijalni savjeti ne funkcionišu, te ih treba ojačati kako bi svi privrednici imali priliku da uzmu aktivno učešće u procesu donošenja odluka.

2. Bolja informisanost i dostupnost informacija

Uvesti registar koji će voditi evidenciju o svim parafiskalnim opterećenjima; poboljšati ažurnost praćenja i izrade rješenja u vezi sa naplatom. Uvesti elektronski (jednostavniji) pristup svim parafiskalitetima. Takođe, poboljšati komunikaciju između privrede i predstavnika lokalne samouprave.

3. Bolja koordinacija između lokalnih samouprava i centralne vlasti u procesu donošenja odluka

Unaprijediti državnu kontrolu lokalnih samouprava prilikom uvođenja parafiskaliteta. Takođe, uvesti jedinstvene i za preduzeća prihvatljive takse koje će po zakonu biti obavezne u svim opštinama.

4. Uraditi detaljnu analizu parafiskaliteta

Pripremiti analizu propisa na lokalnom i nacionalnom nivou kojima se uređuju fiskalni i parafiskalni nameti za privredu, utvrditi opravdanost uvođenja ovih nameta, izvršiti analizu načina trošenja prikupljenih sredstava/nameta i ocijeniti svrshodnost trošenja tih sredstava,inicirati ukidanje pojedinih nameta koji su neosnovani i neopravdani ili se troše nemajenski, utvrditi na nacionalnom i lokalnom nivou dozvoljene namete, svrhu, namjensko trošenje, kontrolu trošenja i odgovornost.

5. Uvesti mjere podsticaja za početnike u biznisu

Za početnike u biznisu i mala preduzeća propisati niže stope parafiskalnih nameta u cilju njihove stimulacije i opstanka na tržištu.

6. Uraditi kodifikaciju parafiskaliteta

Unificirati parafiskalne obaveze i prilagoditi ih na način da privrednici dobiju najjednostavniji model popisa svih obaveza koje su dužni da plate lokalnim samoupravama.

7. Jačanje rada lokalnih samouprava

Unaprijediti rad lokalnih samouprava u dijelu podrške privredi. Jedan od modaliteta je i osnivanje call centara koji će biti na raspolaganju privrednicima za sve eventualne nedoumice po pitanju parafiskaliteta.

8. ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Na osnovu predstavljenih rezultata sva tri segmenta istraživanja došlo se do sljedećih zaključaka:

1. Pravni sistem obiluje enormno velikim brojem naknada uz nerijetko njihovo preklapanje;
2. Naknade se uvode nekontrolisano, kako kojem sektoru ili državnom organu se učini cjelishodnim, ne uvažavajući realnost društvene i ekonomske situacije u kojima se nalaze privredni subjekti, čime se dodatno opterećuje njihovo poslovanje;
3. Parafiskaliteti se uvode i njihova visina određuje ne samo zakonom, već i podzakonskim aktima državnih organa, aktima lokalne samouprave i drugih subjekata koja vrše javna ovlašćenja. Takav način uređivanja otvara pitanje legaliteta uvođenja i uređivanja naknada što može biti veoma sporno sa ustavno pravnog aspekta i ovlašćenja organa državne uprave, ali i drugih javnopravnih subjekata npr. javnih agencija;
4. Naknade su razuđene po zakonima i podzakonskim aktima, kao i po oblastima društvenog života tj. upravnim oblastima, što predstavlja problem za snalaženje obveznika naknada;
5. Pojam "naknade" nije unificiran, što unosi veliku zabunu u njihovoj pravnoj prirodi kao vrste parafiskaliteta, budući da se često izjednačava sa administrativnom taksonom, (uvoznim) dažbinama, troškovima postupka i prihodima, te time dodatno usložnjava njihovu jasnoću i pravnu prirodu;
6. Pitanje taksa je mnogo bolje riješeno, a samim tim lakše za razumijevanje i primjenu;
7. Sistem parafiskaliteta razlikuje se u svakoj od jedinica lokalne samouprave i svaka od jedinica ima određene osobenosti po ovom pitanju. Navedeno, ustvari, pokazuje heterogenost sistema i velike razlike u okviru sistema po ovom pitanju;
8. Sistem parafiskaliteta u jedinicama lokalne samouprave odlikuje konstantnost, budući da se u posljednjih nekoliko godina navedeni prihodi nisu mijenjali u velikoj mjeri, kako u pogledu broja tako ni u pogledu visine, odnosno iznosa;
9. Lokalne samouprave još uvijek nisu obezbijedile uslove za primjenu Zakona o komunalnim djelatnostima, odnosno počela sa primjenom istog u pogledu komunalnih i drugih naknada. Kao dodatno, postavlja se pitanje kakva će biti refleksija odredbi tog Zakona prema obavezama privrednih subjekata;
10. Posmatrano iz ugla lokalnih samouprava, parafiskaliteti nemaju veliki uticaj na finansijsku stabilnost budžeta lokalnih samouprava;
11. Većina lokalnih samouprava smatra da je potrebno reformisati sistem finansiranja lokalne samouprave, a samim tim i parafiskalitete;
12. Privrednici i dalje pokazuju nezadovoljstvo njihovom uključenošću u proces donošenja odluka, te smatraju da taj proces nije dovoljno transparentan;
13. Privrednici su prepoznali povećanje parafiskalnih nameta u prethodnom periodu, te iskazali strah od daljih povećanja nameta;
14. Veliki broj privrednika smatra da upravo visoki parafiskalni nameti tjeraju privrednike da određeni dio poslovanja obavljuju u sivoj zoni;
15. Privrednici nemaju kapaciteta za praćenje svih promjena regulative na lokalnom nivou, te su iskazali potrebu da lokalne samouprave unaprijede informisanost same privrede;
16. Privrednici smatraju da je neophodno uraditi popis svih parafiskalnih i fiskalnih nameta na lokalnom i nacionalnom nivou.

PREPORUKE

Na osnovu izvršene analize i izvedenih ocjena stanja preporučujemo:

1. Da se preispita opterećenje pravnih, ali i fizičkih lica enormno velikim brojem parafiskaliteta koji opterećuju i ugrožavaju normalno funkcionisanje subjekata, naročito malih i srednjih preduzeća;
2. Da se parafiskaliteti uvode i njihov raspon određuje samo zakonom, a ne i podzakonskim aktima Vlade, organa državne uprave, javnih agencija i drugim javnopravnih tijela;
3. Da se riješi ozbiljan problem koji se odnosi na suštinsko razgraničenje pojmova parafiskaliteta, kako ne bi dolazilo do njihovog preklapanja i njihovih nejasnoća u primjeni;
4. Kako bi se uspostavio sistem praćenja lokalnih parafiskaliteta, razmotriti potrebu pribavljanja mišljenja Savjeta za konkurentnost i davanja prethodne saglasnosti Vlade, prilikom donošenja ili izmjena odluka lokalnih samouprava;
5. Potrebno je riješiti problem deharmonizacije opštih akata u uređivanju parafiskaliteta, kako bi se izbjeglo neadekvatno grupisanje, pa i „skrivanje“ naknada i drugih dažbina;
6. Da se uređivanje državnih naknada, kao parafiskalnih obaveza fizičkih i pravnih lica, kodificuje kao kod administrativnih taksi, kako bi zakonodavstvo bilo jasnije i pristupačnije za obveznike naknada, olakšalo primjenu propisa i obveznicima naknada, ali i organima koji utvrđuju i kontrolišu parafiskalitete;
7. Da se zakonodavstvo harmonizuje u pogledu pojmlja parafiskaliteta i jasno odredi šta su parafiskaliteti i koje njihove vrste pripadaju budžetima države i lokalne samouprave, čime bi se iz legislative eliminisali postojeći različiti i često nejasni pojmovi, kao npr: dažbina, prihod itd, koji nemaju svoju jasnu pravnu prirodu;
8. Da se obezbijedi što prije primjena novog Zakona o komunalnim djelatnostima koji je kodifikovao komunalne naknade;
9. Obezbijediti veće učešće privrednika u procesu donošenja i kreiranja odluka, posebno na lokalnom nivou, i samim tim unaprijediti rad lokalnih Socijalnih savjeta u svim lokalnim samoupravama;
10. Poboljšati transparentnost komunikacije između privrede i lokalnih samouprava u cilju dostavljanja blagovremenih informacija o promjenama koje se neminovno dešavaju na polju uvođenja parafiskaliteta;
11. Preispitati i uraditi detaljnu analizu svih parafiskalnih nameta, kako bi se izbjeglo dvostruko plaćanje istih nameta od strane privrednika, što je sada prisutno u pojedinim slučajevima;
12. Razmotriti opravdanost i visinu opterećenja privrednih subjekata po određenim nametima, imajući u vidu vrstu djelatnosti i područje na kom obavljaju tu djelatnost (npr. članski doprinos turističkoj organizaciji).

