

 Ministarstvo ekonomskog razvoja

**Izvještaj sa Javne rasprave**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**Nacrt zakona o Registru nameta**

**Septembar, 2021. godina**

**UVOD**

Imajući u vidu opredjeljenje Ministarstva ekonomskog razvoja za sprovođenje sveobuhvatne analize uslova poslovanja u Crnoj Gori sa ciljem unapređenja poslovnog ambijenta, ukazala se potreba za ustanovljavanjem jedinstvenog Registra nameta i izradi Zakona o Registru nameta. Uspostavljanjem Registra nameta bi se izvršila centralizacija i objedinjavanje podataka o nametima na jednom mjestu, tako da podaci budu dostupni javnosti, ažurni i tačni, razumljivi i jasni za korisnike. Pored toga, pojednostavio bi se kako proces poslovanja tako i postupak izmirivanja raznovrsnih poreskih i neporeskih obaveza prema državnim i lokalnim organima. Da bi se obezbijedilo efikasno funkcionisanje Registra, potrebno je bilo uspostaviti i normativni okvir koji će urediti uspostavljanje, sadržinu, vođenje, održavanje i druga pitanja od značaja za upravljanje Registrom nameta.

Veliki broj nameta (trenutno 2103) kao poreskih i neporeskih javnih prihoda koje plaćaju fizička i pravna lica obveznici tih davanja na državnom i lokalnom nivou, predstavljaju godinama za njih visoko opterećenje i trošak koji nepovoljno utiče i otežava im redovno poslovanje, planiranje poslovnih i drugih životnih aktivnosti, donošenje poslovnih odluka i investicije. Na navedene probleme kontinuirano ukazuju predstavnici privrednih udruženja i građani u Crnoj Gori, a posebno je na njih skrenuta pažnja u analizama i izvještajima Privredne komore, Unije poslodavaca i dr. u kojima je konstatovano da su privrednici opterećeni brojnim nametima propisanim na državnom i lokalnom nivou, a koji značajno opterećuju njihovo poslovanje, čineći negativnu komponentu poslovnog okruženja, pri čemu se kao posebna otežavajuća okolnost navodi činjenica da nameti nisu centralizovani na jednom mjestu.

Bez donošenja Zakona ovi problemi bi se samo produbljivali i usložnjavali, što bi imalo uticaja na redovno poslovanje privrednika, poslovno okruženje i investicionu klimu.

Nepostojanje regulatornog okvira za upravljanje Registrom nameta, negativno bi uticalo na ažuriranje i tačnost podataka u Registru, kao i na periodično izvještavanje i sprovođenje analize stanja u oblasti nameta, koja za cilj ima utvrđivanje smjernica i predloga za poboljšanje uslova poslovanja.

Osnovni cilj Zakona je uspostavljanje Registra nameta i pojednostavljivanje postupka utvrđivanja i plaćanja raznih nameta kako na državnom tako i na lokalnom nivou, povećanje transparnetnosti cijelog procesa kao i unapređenje uslova poslovanja, konkurentnosti, investicionog ambijenta i poslovnog okruženja.

**Aktivnosti i pristup izradi Zakona o Registru nameta**

Propis je rezultat rada međuresorne Radne grupe čijim je radom koordinirao Sekretarijat Savjeta za konkurentnost. U okviru Radne grupe za pripremu Predloga zakona o Registru nameta učešće su uzele relevantne zainteresovane strane: predstavnici privatnog sektora (Privredna komora, Unija poslodavaca, Američka privredna komora, Montenegro biznis alijansa), javnog sektora (Ministarstvo ekonomskog razvoja, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Ministarstvo javne uprave, digitalnog društva i medija, Uprava prihoda i carina, Zajednica opština Crne Gore i Udruženje pravnika CG) i Sekretarijata Savjeta za konkurentnost, kao koordinator Radne grupe.

Finalizaciji Nacrta zakona o Registru nameta prethodio je niz sastanaka članova radne grupe, članova užeg sastava radne grupe koju su činili pravnici, kao i konsultacije sa zainteresovanim stranama koje nisu bile formalni članovi radne grupe ali je njihov doprinos bio značajan i prepoznatljiv u samom tekstu Zakona.

Faza I – Rad na Nacrtu zakona, tekst Zakona je više puta bio predmet diskusije na održanim sastancima. Sam tekst nacrta sačinio je uži sastav radne grupe. Svi članovi radne grupe komentarima i sugestijama doprinijeli su unapređenju i finalizaciji Nacrta, dok je na sastancima konstruktivnim diskusijama i sugestijama svih članova postizan dogovor u cilju adekvatnih rješenja članova Zakona koji su bili upitni.

Faza II - Nakon finalizacije Nacrta zakona radna grupa dostavila je isti Ministarstvu ekonomskog razvoja kao predlagaču zakona.

Faza III – Ministarstvo ekonomskog razvoja je u saradnji sa radnog grupom raspisalo poziv za javnu raspravu.

Faza IV –Ministarstvo ekonomskog razvoja je u saradnji sa radnom grupom organizovalo okrugli sto i upoznalo javnost i sve zainteresovane stejkholdere sa tekstom Nacrta.

**PROCES JAVNE RASPRAVE**

Ministarstvo ekonomskog razvoja je, na osnovu čl. 14 i 15 Uredbe o izboru predstavnika nevladinih organizacija u radna tijela organa državne uprave i sprovođenju javne rasprave u pripremi zakona i strategija ("Službeni list CG", broj 41/18), uputila Nacrt zakona o Registru nameta na Javnu raspravu. Javna rasprava je trajala 20 dana, u periodu od 02. do 22. jula 2021. godine.

Cilj Javne rasprave je bio upoznavanje javnosti sa tekstom Zakona, kao i dalje uključivanje predstavnika privatnog sektora, stručne i šire javnosti u proces kreiranja i unapređenja teksta Zakona.

Javni poziv za učešće u Javnoj raspravi upućen je organima, organizacijama, udruženjima, pojedincima medijima i svim zaintresovanim stranama, objavljivanjem na web stranici Ministarstva ekonomskog razvoja i na portalu e-uprave, dana 02.07.2021. godine, kako bi se uključili u javnu raspravu i pružili svoj doprinos unapređenju kvaliteta teksta Zakona o Registru nameta, a sve u cilju omogućavanja adekvatnog uvida i davanja prijedloga, komentara i sugestija na ovaj propis.

Javna rasprava, u trajanju od 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva, zaključena je 22. jula 2021. godine.

U srijedu, 07. jula 2021. godine, u okviru Javne rasprave o Nacrtu zakona o registru nameta, održan je okrugli sto koji je organizovalo Ministarstvo ekonomskog razvoja, u partnerstvu sa Sekretarijatom Savjeta za konkurentnost. Okruglom stolu pristustvovali su brojni predstavnici/ce institucija, organizacija i udruženja i članovi Radne grupe koja je učestvovala u izradi Nacrta.

**Okruglom stolu su prisustvovali:** Olivera Vukajlović, V.d. generalne direktorice Direktorata za unapređenje konkurentnosti; Marija Šuković, šefica Sekretarijata Savjeta za konkurentnost; Ana-Marija Kaluđerović, AmCham Montenegro; Gordana Stanišić, Ministarstvo ekonomskog razvoja; Vasilije Čarapić, Ministarstvo ekonomskog razvoja; Jelena Velimirović, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja; Branko Krvavac, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja; Milena Milović, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja; Sanja Kovačević, Uprava prihoda i carina; Žana Đukić, Zajednica opština; Dragana Kračković, Privredna komora; Rumica Kostić, Unija poslodavaca Crne Gore; Bojana Kalezić, MBA; Gordana Paović Jeknić, Udruženje pravnika Crne Gore; Marija Asanović, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost; Ana Stojanović, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost; Veselinka Kusovac, Sekretarijat Savjeta za konkurentnost.

Okrugli sto otvorile su **Olivera Vukajlović**, V.d. generalne direktorice Direktorata za unapređenje konkurentnosti i **Marija Šuković**, šefica Sekretarijata Savjeta za konkurentnost.

**V.d. generalne direktorice Direktorata za unapređenje konkurentnosti, Olivera Vukajlović**, navela je da je opredjeljenje Ministarstva ekonomskog razvoja kontinuirano sprovođenje sveobuhvatne analize uslova poslovanja u Crnoj Gori sa ciljem unapređenja poslovnog ambijenta. U skladu sa tim, podržana je i potreba uspostavljanja jedinstvenog Registra nameta, a samim tim i potreba za izradom ovog Nacrta zakona. Osnivanjem Registra izvršena je centralizacija i objedinjavanje  podataka o nametima na jednom mjestu, tako da podaci budu dostupni javnosti, ažurni i tačni, razumljivi i jasni za korisnike. U tom kontekstu, pružen je i značajan doprinos pojednostavljenju procesa poslovanja, kao i postupak izmirivanja  raznovrsnih  poreskih i neporeskih obaveza prema državnim i lokalnim organima. Vukajlović je istakla da su prilikom analize  uticaja identifikovani brojni pozitivni direktni i indirektni efekti Zakona o Registru nameta na građane i privredu, poput: olakšanog poslovanja privrede, nižih troškovaposlovanja, odnosno smanjenje troškova za privrednike i građane neophodne za utvrđivanje, obračunavanje i plaćanje brojnih dažbinskih obaveza propisanih u mnogobrojnim zakonima i drugim propisima, skraćenje vremena  i kapaciteta da se sve obaveze  planiraju  i izvrše, kao i stvaranje  uslova za  nova ulaganja u privrednom sektoru.

**Prisutnima se obratila i šefica Sekretarijata Marija Šuković,** koja je iskoristila priliku, da u ime Sekretarijata kao koordinatora cijelog procesa, ukaže na važnost postojanja Registra nameta i stvaranja normativnog okvira koji će obezbijediti efikasno funkcionisanje Registra. Zahvalila je Ministarstvu ekonomskog razvoja što je prepoznalo značaj ove teme za unapređenje poslovnog ambijenta i stvaranje povoljne investicione klime. Šuković je podsjetila da je izradi Nacrta zakona prethodilo kreiranje online Registra nameta [www.javninameti.gov.me](http://www.javninameti.gov.me), koji trenutno broji 2.103 nameta, preko 27.000 razvrstanih nameta i 794 propisa u kojima su definisani osnov ili iznos nameta, a nameti se pretražuju po različitim atrubtima poput: naziva, vrste, datuma početka primjene itd. Kako jenavela, zahvaljujući ovakvom pristupu, građani i poslovna zajednica će biti u prilici da unaprijed izračunaju i planiraju troškove, da bolje razumiju zašto i šta se naplaćuje i na koje kategorije se nameti odnose. Digitalizacija čitavog procesa omogućava online pristup zainteresovanoj javnosti da daju predloge u vezi sa smanjenjem i uklanjanjem fiskaliteta koji su prepoznate kao prepreka poslovanju. Sa druge strane, donosiocima odluka kroz izvještaje koje Registar generiše, pruža se mogućnost za lakše analiziranje nameta.

Predstavnica Udruženja pravnika Crne Gore, prof. dr Gordana Paović-Jeknić, u ime međuresorne radne grupe koja je radila na pripremi predloga, iskoristila je priliku da prisutnima predstavi koncept Nacrta zakona i osnovne pravne institute. Kako je istakla, Nacrt zakona je konicpiran tako da sadrži četiri djela: Osnovne odredbe, Sadržina i upravljanje Registrom, Izvještavanje i Prelazne i završne odredbe.

Održana je veoma konstruktivna diskusija uz prisustvo ključnih zainteresovanih strana gdje su prisutni imali priliku da daju predloge u cilju daljeg unapređenja teksta Zakona o Registru nameta. Nakon održane javne rasprave, koja je trajala do 22. jula 2021. godine, Nacrt će biti upućen u redovnu proceduru usvajanja.

Tokom trajanja javne rasprave, a u cilju unapređenja teksta Nacrta, komentare i sugestije dostavili su predstavnici Opštine Nikšić.

**KOMENTARI NA TEKST NACRTA ZAKONA O REGISTRU NAMETA**

|  |  |
| --- | --- |
| **KOMENTAR – Opština Nikšić** | **Odgovor predlagača** |
| **Načelne primjedbe odnosile su se** na pitanje potrebe uređivanja ovakvog Registra u formi zakona, budući da samo postojanje jedinstvenog registra nije uslovljeno postojanjem zakonskog rješenja koje bi obezbjeđivalo primjenu ovakvog alata. Budući da je postojanje ovakvog registra zaista novina koja bi mogla da olakša i unaprijedi proces poslovanja za privredne subjekte na prvom mjestu, a zatim i za fizička lica kao obveznike određenih plaćanja državi ili lokalnoj samoupravi, sam Registar može biti definisan kao pomoćni alat koji će biti dostupan svim građanima na sajtu odgovarajućeg Ministarstva, te da se isti može uspostaviti bez prethodnog utvrđivanja ovakve vrste registra kroz poseban zakonski tekst. Takođe, postoji bojazan da bi Registar za posljedicu imao sa jedne strane konfuziju kod obveznika koji plaćaju namete i druge dažbine, a sa druge strane bi značajno otežalo rad državnih organa, kao i organa lokalne samouprave koij su dužni da utvrde poreske i druge obaveze i da obezbijede uredno ispunjenje tiih obaveza od strane obveznika. U konačnom vjerujemo da bi dodatno, na sajtu odgovarajućeg Ministarstva za obveznike svih plaćanja, ažurno vođenje i objava svih zakonskih tekstova, kako na našem jeziku, tako i prevodi zakonskih tekstova na engleskom jeziku, koji se tiču ove materije i u kojima su propisani odgovarajući nameti za sve kategorije obveznika, značajno doprinijelo dostupnosti, transparentnosti i jedinstvu informacija o nametima i drugim dažbinama kako građanima tako i privredi.  | U dijelu načelnih primjedbi napominjemo da je Vlada Crne Gore odnosno Ministarstvo ekonomskog razvoja odlučilo da se ovim zakonom po prvi put uspostavi Registar nameta u Crnoj Gori tj. da se Zakonom o registru nameta regulišu brojna pitanja od značaja za upravljanje Registrom nameta (počev od uspostavljanja registra, njegove sadržine, pa do vođenja i održavanja registra). Ne postoji bilo kakav ¨rizik niti konfuzija¨ u postupku utvrđivanja poreske obaveze kako se navodi u načelnim primjedbama, jer Registar nameta i zakon koji reguliše njegovo funkcionisanje se uvode radi centralizacije podataka i objedinjavanja na jednom mjestu nameta kao obaveznih davanja koji se plaćaju u Crnoj Gori. Ovako javno dostupni i na jednom mjestu sistematizovani podaci o nametima treba da pomognu fizičkim i pravnim licima kao obveznicima tih davanja da realno planiraju svoje troškove i da brže, lakše i blagovremeno izvršavaju svoje dažbinske obaveze. A sve u cilju bolje i tačnije informisanosti i potrebe da se pojednostavi postupak i način plaćanja raznovrsnih dažbina i unaprijedi poslovni ambijent. Registar nameta i ovaj zakon ni u kom slučaju ne može da zamjeni riješenje poreskog organa ili zakonsku obavezu plaćanja poreza i drugih dažbina odnosno poreski postupak u kojem se utvrđuje poreska i druga obaveza za fizičko i pravno lice koji su obveznici tih davanja.  |
|  **KOMENTAR 1 – Član 3**U članu 3 na riječ ‘’koje’’ treba dodati riječi ‘’su obavezni da plaćaju’’. Ovo iz razloga što, na žalost, svi obveznici ne izvršavaju, odnosno ne plaćaju svoje obaveze tako da se nerijetko mora pribjeći prinudnim mjerama naplate. | Ne postoji potreba da se dodaju riječi koje su ¨obavezni da plaćaju¨ jer se poreska obaveza ne utvrđuje ovim zakonom odnosno poreska obaveza je utvrđena pojedinačnim poreskim zakonima i članom 142 Ustava gdje je predviđeno da je svako dužan da plaća poreze i druge dažbine. U slučaju nezakonite evazije tj. neplaćanja poreza i drugih dažbina kojim se krši zakon i drugi propisi utvrđena je prekršajna i krivična odgovornost (krivična djela poreska utaja i krijumčarenje).  |
| **KOMENTAR 2 – Član 8-12-19** Obaveza propisana članom 8 može dovesti do neažurnosti.  | Napominjemo, da se ovaj način funkcionisanja i obavještavanja Ministarstva o uvođenju, mjenjanju i ukidanju nameta u cilju poštovanja načela ažurnosti i tačnosti odnosi na sve ovlašćene predlagače zakona i drugih pravnih propisa pa i poslanike i dr., čime se ni na koji način ne ograničava pravo nadležnog Ministarstva da i samo prati sve izmjene propisa koji se odnose na namete. |
| **KOMENTAR 3 – Član 9 - 10**Kao što je navedeno u načelnim primjedbama, postoji bojazan da bi Registar, na način kako je predloženo, bio pretrpan podacima, a ne bi bio potpun, tj ne može sadržati sve podatke potrebne za obračun visine nameta, pa time ni jednostavan i jasan poreskim obveznicima.  | Kada je u pitanju načelo jednostavnosti, ne stoji primjedba da bi Registar bio ¨pretrpan podacima a ne bi bio potpun¨ jer je Registar pregledan, tako da su u njemu na jednostavan i jasan način iskazani podaci o pojedinačnim nametima pa prema tome razumljiv će biti svakom korisniku.To se već sada može provjeriti u tzv. početnom Registru nameta ([www.javninameti.gov.me](http://www.javninameti.gov.me)). Takođe, u Registar se nameti unose prema pojedinim elementima važnim za obračun i plaćanje kao što su naziv i vrste nameta, pripadnost lokalnom ili centralnom nivou, pravnom osnovu za njegovo uvođenje i plaćanje, način plaćanja, vrijeme nastanka obaveze plaćanja i dr., čime treba da se olakša i omogući fizičim i pravnim licima da dobiju najvažnije informacije o nametima koje treba da plate ali ni u kom slučaju ne može Registar nameta i ovaj zakon kojim se reguliše njegovo funkcionisanje da zamjeni riješenje poreskog organa ili zakonsku obavezu plaćanja poreza i drugih dažbina odnosno poreski postupak u kojem se utvrđuje poreska i druga obaveza za fizičko i pravno lice koji su obveznici tih davanja.  |
| **KOMENTAR 6 – član 16 i 17**Očekivanja od analize koja je sadržana u izvještaju iz člana 15 su nerealna. | Što se tiče ove primjedbe naglašavamo da nadležno Ministarstvo prvenstveno na osnovu podataka iz Registra (član 15) dostavlja Vladi izvještaj o opterećenju fizičkih i pravnih lica kao obveznika raznovrsnih nameta. Zapravo u skladu sa članom 16. Ovaj izvještaj bi trebalo da sadrži i analizu stanja u oblasti nameta kao i preporuke za unapređenje poslovnog ambijenta shodno navedenim poreskim principima kao pravilima na kojima bi trebao biti utemeljen poreski sistem u svakoj državi. U tom smislu nadležno Ministarstvo ne preuzima poslove iz nadležnosti Ministarstva finansija jer je ovim Zakonom utvrđeno da Registrom upravlja organ državne uprave nadležan za poslove ekonomije (sada Ministarstvo ekonomskog razvoja) a ovo godišnje izvještavanje je samo još jedna vrijednost i korist koju će donijeti Registar nameta i ovaj zakon. |
| **KOMENTAR 7 – član 20 i 21**Da li rokovi propisani ovim članovima zavise jedni od drugih, i ukoliko da, treba ih uskladiti.  | Što se tiče rokova utvrđenih u članovima 20 i 21, treba istaći da oni ¨ne zavise jedan od drugih¨. U članu 20, predviđeni su rokovi vezani za uspostavljanje Registra a u članu 21, preciziran je rok za donošenje podzakonskog propisa kojim se bliže uređuje postupak i način upis, izmjene ili brisanja nameta. Tako da ih ne treba usklađivati a mjesto im je u prelaznim i završnim odredbama Zakona o registru nameta. |