

INFORMACIJA O NAČINU RASPODJELE PRIHODA IZMEĐU BUDŽETA CRNE GORE I BUDŽETA JEDINICA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Glavni grad Podgorica obratio se Ministarstvu finansija po pitanju raspodjele prihoda koji pripadaju Budžetu Crne Gore i ustupljenih prihoda koji pripadaju budžetima jedinica lokalnih samouprava, ukazujući da postojeći model raspodjele nije pravilan i realan.

S obzirom da su se u vezi navedene problematike javile određene dileme i različita tumačenja pojedinih zakonskih normi, ocijenjeno je da kroz reviziju postojećeg regulativnog okvira treba otkloniti sve nejasnoće i sporna pitanja koja se odnose na raspodjelu prihoda koji pripadaju Budžetu Crne Gore i ustupljenih prihoda koji pripadaju budžetima jedinica lokalnih samouprava,

Naime, članom 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave ("Sl. list RCG", broj 42/03 i "Sl. list CG", br. 5 /08 i 74 /2010), propisano je da se opštini ustupa 12% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji. Izuzetno, Prijestonici se ustupa 16%, a Glavnom gradu 13% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji.

Glavni grad i opštine naplaćuju i sopstveni prihod, odnosno prirez porezu na dohodak fizičkih lica koji se obračunava na osnovicu, koju čini iznos poreza na dohodak fizičkih lica primjenom propisanih stopa, koja za Glavni grad iznosi 15%. Prema stavu Glavnog grada mora postojati i računska uporedivost između ova dva podatka tj. da naplaćeni prirez, treba da iznosi najviše do 15% ustupljenog poreza na dohodak fizičkih lica.

Imajući u vidu da prema podacima Glavnog grada učešće prireza prelazi i 20% naplaćenog poreza, smatraju da se nepravilno obračunavaju ustupljeni prihodi Glavnom gradu. Bitno je istaći, da prirez direktno naplaćuje jedinica lokalne samouprave, preko posebnog računa, to jest odvojeno od poreza na dohodak fizičkih lica, te kod prireza ne postoji greška u raspodjeli.

Poreska uprava je usvojila i softverski implementirala model raspodjele po kojem se ustupljeni prihodi jedinicama lokalne samouprave alociraju na drugačiji način od prireza porezu na dohodak fizičkih lica, tako da podaci o ustupljenim prihodima i prirezu nemaju računsku uporedivost. Ustupljeni dio prihoda se obračunava pojedinačno za svakog zaposlenog po propisanoj stopi od iznosa naplaćenog poreza na dohodak fizičkih lica i usmjerava opštini u kojoj zaposleni ima prebivalište, a što se utvrđuje na osnovu podataka iz baze Centralnog registra stanovništva i na osnovu jedinstvenog matičnog broja zaposlenog.

S druge strane, isplatilac zarada i drugih ličnih primanja ukupan iznos obračunatog prireza porezu na dohodak fizičkih lica uplaćuje u cjelosti na poseban račun, kojim upravlja jedinica lokalne samouprave, bez obzira gdje zaposleni ima prebivalište. Treba istaći da shodno Zakonu o finansiranju lokalne samouprave, opština može fizičkim licima sa svog područja propisati obavezu plaćanja prireza, te se postavlja pitanje da li cjelokupan iznos prireza pripada opštini, a koji obračuna poslodavac, koji na njenoj teritoriji ima sjedište. Međutim, takav način plaćanja je zaživio u praksi i u ovom trenutku je možda najjednostavnije rješenje u pogledu administriranja, odnosno obračunavanja i plaćanja.

Iz navedenih razloga došlo je do različitog tumačenja odredbe člana 26 Zakona o finansiranju lokalne samouprave, odnosno pitanja utvrđivanja prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na teritoriji lokalne samouprave. Glavni grad smatra da se prihodi ostvareni na njegovoj teritoriji utvrđuju prema sjedištu isplatioca prihoda, koji obračunava i uplaćuje porez na dohodak fizičkih lica za zaposlene. Takav stav je sigurno daleko najlakše implementirati, ali se postavlja pitanje da li je takva raspodjela pravedna. Ako imamo u vidu da svi veći sistemi imaju sjedište u Podgorici (određen broj državnih organa, telekomunikacije, banke, trgovački lanci i sl.), a takođe imaju zaposlene u svakoj drugoj opštini, kao i svoje organizacione jedinice, onda se ne može smatrati da nije pravedno da se dio poreza na dohodak obračunat na zarade ovih lica ustupi Glavnom gradu. Ovo je samo jedna od dilema u pogledu pravedne raspodjele, a prepoznat je niz specifičnih slučajeva, gdje bi bilo teško razgraničiti kojoj bi opštini trebali da pripadnu prihodi u određenim situacijama.

Ukoliko bi se prihvatio model po kojem bi se poslodavcu nametnula obaveza da prilikom obračunavanja, obustavljanja i plaćanja poreza na dohodak, razgraničava prihode po pojedinim opštinama, to bi i kod istog takođe izazvalo otvorena pitanja, brojne nepravilnosti u raspodjeli, a postupak administriranja u pogledu obračunavanja i plaćanja poreza na dohodak fizičkih lica učinilo komplikovanim. Treba napomenuti, da je jedan od osnovnih razloga za uvođenje sistema jedinstvene naplate poreza i doprinosa bio pojednostavljivanje postupka administriranja u pogledu obračuna i plaćanja poreskih obaveza.

Dakle, postoje dva različita stava, jedan koji zastupa Glavni grad i koji predstavlja ekonomski model oporezivanja i drugi, koji je stav Poreske uprave, a koji predstavlja pravni model oporezivanja. Postoji dilema koji od ova dva modela treba primijeniti, a polazeći od toga da postojeća norma nije u potpunosti jasna, može se zaključiti da je prihvatljiviji pravni model. Imajući u vidu da se opštini ustupa dio prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji, onda možemo zaključiti da je najprecizniji i najrealniji kriterijum mjesto prebivališta fizičkog lica. Ako bi se pošlo od kriterijuma sjedište isplatioca, to bi za posledicu imalo nepravednu raspodjelu ovih sredstava. Kriterijum, mjesto rada, bio bi izuzetno komplikovan zbog same činjenice da je mjesto rada u velikom broju slučajeva teško precizno definisati i locirati, a što bi za posledicu imalo veliki broj proizvoljnosti u raspodjeli.

Treba istaći da kriterijum "prebivališta" ima nedostake, ali ne sam po sebi, već zbog činjenice da za određen broj građana kao mjesto prebivališta nije evidentirano mjesto centra životnih i poslovnih interesa zaposlenog, već najčešće mjesto rođenja. Činjenica je da u Podgorici, živi i radi najveći broj lica čije je prebivalište u drugoj opštini što ima za posledicu da se umanjuju prihodi Glavnog grada u korist drugih opština, te se i takva raspodjela može nazvati nepravednom.

Međutim, prihod od poreza na dohodak fizičkih lica potiče od određenog fizičkog lica, a ne od isplatioca i ne može se vezati za isplatioca. Ukupni prihodi jedne opštine sadrže i prihode fizičkih lica, koja imaju prebivalište na njenoj teritoriji, a iz tih prihoda se plaća porez. Dakle i samo jezičko tumačenje norme ukazuje na to da je postojeći model najrealniji.

Kao konačan stav može se iznijeti to, da kod raspodjele kriterijum "prebivalište" nema alternativu, ali postoji potreba da se preciznije formuliše zakonska odredba, te da se kroz adekvatnu primjenu propisa o prebivalištu obezbijedi da građani ispravno prijavljuju

svoje mjesto prebivališta, a što će uticati na to da se i pravilno vrši raspodjela između pojedinih opština.

Vlada Crne Gore, na sjednici održanoj novembra 2013. godine, razmotrila je Informaciju o načinu raspodjele prihoda između Budžetu Crne Gore i budžeta jedinica lokalnih samouprava i donijela sljedeće

ZAKLJUČKE

1. Vlada Crne Gore usvojila je Informaciju o načinu raspodjele prihoda između Budžetu Crne Gore i budžeta jedinica lokalnih samouprava.
2. Zadužuje se Ministarstvo finansija da inicira izmjenu zakonskih rješenja u cilju iznalaženja modela za što realniju raspodjelu ustupljenih prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica koji pripadaju jedinicama lokalne samouprave.