

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA	
Ministarstvo finansija	
NAZIV PROPISA	
Predlog zakona o izmjeni Zakona o poreskoj administraciji	

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Zakonom o poreskoj administraciji („Službeni list RCG“, br. 65/01, 80/04 i „Službeni list CG“, br. 20/11, 28/12, 8/15, 47/17, 52/19 i 145/21) uređene su osnovne institucije, instituti, kao i poreski postupak.

Jedinice lokalnih samouprava na osnovu ovog zakona, Zakona o finansiranju lokalne samouprave, kao i drugih posebnih poreskih propisa posjeduju širok opseg nadležnosti u okviru poreskog sistema koje sprovode samostalno. Rezultata ove činjenice je da svaka lokalna samouprava ima izvore finansiranja koji su osobeni i koji se manje ili više razlikuju jedan od drugog. Dodatno, poreski organi jedinica lokalne samouprave imaju različite tehničke, kao i ljudske kapacitete od kojih zavisi efikasno sprovođenje svojih nadležnosti kao i interakcija sa poreskim obveznicima.

Zbog svega navedenog u Grnoj Gori praktično egzistira 24 zasebna lokalna poreska sistema koji se nalaze u međusobnoj interakciji, kao i u međuzavisnosti sa Upravom prihoda i carina, kao i Ministarstvom finansija. Dosadašnja praksa pokazuje da pomenuta interakcija ovim sistema često donosi dosta neizvjesnost za poreske obveznike. Dodatno, jedinicama lokalnih samouprava nedostaju adekvatna oruđa za efikasnu primjenu poreskih propisa te shodno tome i naplatu poreskih prihoda.

Ovaj zakon treba da riješi sljedeće probleme:

- neadekvatnu razmjenu službenih podataka između ministarstva, poreskog organa i jedinica lokalne samouprave;
- nepostojanje jedinstvenog informacionog sistema lokalnih samouprava koji objedinjuje podatke od značaja za utvrđivanje poreza i dažbina, podatke o njihovoj naplati, podatke o poreskim obveznicima, podatke iz poreskih prijava i drugih akata i registara i dr.;
- nemogućnost podnošenja elektronskih prijava.

Uzroci problema su:

- postojanje 24 zasebna lokalna poreska sistema koji se nalaze u međusobnoj interakciji, kao i u međuzavisnosti sa Upravom prihoda i carina, kao i Ministarstvom finansija;
- neizvjesnost za poreskog obveznika usljed neadekvatne razmjene službenih podataka, odnosno nepostojanja jedinstvenog sistema koji bi koristile sve jedinice lokalne samouprave;
- nedostatak kapaciteta za primjenu poreskih propisa od strane jedinica lokalne samouprave, odnosno različiti tehnički i ljudski kapaciteti sa kojima iste raspolažu.

Posljedice problema su:

- nemogućnost adekvatne evidencije prihoda jedinica lokalne samouprave kao i razmjene službenih podataka sa Ministarstvom i poreskim organom;
- korišćenje različitih sistema za evidentiranje podataka od značaja za utvrđivanja poreza i drugih dažbina;
- nemogućnost elektronskog podnošenja poreskih prijava, odnosno korišćenja elektronskih

usluga od strane poreskih obveznika.

Oštećeni subjekti su:

- jedinice lokalne samouprave usled nemogućnosti adekvatne evidencije i razmjene službenih podataka sa Ministarstvom i poreskim organom;
- poreski obveznici usled nemogućnosti elektronskog podnošenja poreskih prijava, odnosno nemogućnosti korišćenja elektronskih usluga.

U slučaju da se propis ne izmijeni:

- nastavilo bi se sa neadekvatnom razmjenom službenih podataka između ministarstva, poreskog organa i jedinica lokalne samouprave, usled postojanje 24 zasebna lokalna poreska sistema koji se nalaze u međusobnoj interakciji;
- usled nepostojanje jedinstvenog informacionog sistema, odnosno ukoliko bi se nastavilo sa korišćenjem različitih sistema za evidentiranje podataka od značaja za utvrđivanje poreza i drugih dažbina, jedinice lokalne samouprave nastavile bi da gube prihode;
- poreski obveznici ne bi mogli izvršiti elektronsko podnošenje poreskih prijava, niti koristiti druge elektronske usluge koje bi im uvođenjem jedinstvenog informacionog sistema bile na raspolaganju.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Na osnovu najboljih međunarodnih iskustava, kao imperativ u cilju unapređenja efikasnosti rada jedinica lokalne samouprave, bolje međusobne saradnje i razmjene podataka, kao i saradnje i razmjene podataka sa Upravom prihoda i Ministarstvom finansija, nameće se uvezivanje svih navedenih subjekata u jedinstveni informacioni sistem. On bi za cilj imao:

- Razmjenu podataka između jedinica lokalnih samouprava;
- Razmjenu podataka između jedinica lokalne samouprave i Uprave prihoda i carina i Ministarstva finansija;
- Pružanje elektronskih usluga poreskim obveznicima na nivou jedinica lokalnih samouprava.

U tom cilju se na osnovu ovog zakonskog teksta ustanovljava "jedinstveni poreski informacioni sistem jedinica lokalne samouprave" koji će se nalaziti i njime će u tehničkom smislu upravljati Ministarstvo finansija.

Informacioni sistem će obuhvatati:

- podatke koji su od značaja za utvrđivanje poreza i dažbina;
- podatke o njihovoj naplati;
- podatke o poreskom obvezniku;
- podatke iz poreskih prijava i drugih akata i registara;
- podnošenje elektronskih poreskih prijava poreskih obveznika;
- druge elektronske usluge na raspolaganju poreskim obveznicima.

Uspostavljanje jedinstvenog informacionog sistema jedinica lokalne samouprave, je planirano za 1. januar 2024. godine, kada su jedinice lokalne samouprave dužne i da se poveže na isti.

Predlog zakona o izmjeni Zakona o poreskoj administraciji je predložen u cilju:

- unapređenja razmjene podataka između jedinica lokalnih samouprava;
- unapređenja razmjene podataka između jedinica lokalne samouprave i Uprave prihoda i carina i Ministarstva finansija;
- pružanja elektronskih usluga poreskim obveznicima na nivou lokalnih samouprava.

Donošenje Zakona o izmjeni Zakona o poreskoj administraciji nije predviđeno Programom rada Vlade.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Jedinice lokalnih samouprava na osnovu ovog zakona, kao i drugih posebnih poreskih propisa posjeduju širok opseg nadležnosti u okviru poreskog sistema koje sprovode samostalno. Rezultata ove činjenice je da svaka lokalna samouprava ima izvore finansiranja koji su osobeni i koji se manje ili više razlikuju jedan od drugog. Dodatno, poreski organi lokalnih samouprava imaju različite tehnike, kao i ljudske kapacitete od kojih zavisi efikasno sprovođenje svojih nadležnosti kao i interakcija sa poreskim obveznicima.

Zbog svega navedenog u Crnoj Gori praktično egzistira 24 zasebna lokalna poreska sistema koji se nalaze u međusobnoj interakciji, kao i u međuzavisnosti sa Upravom prihoda i carina, kao i Ministarstvom finansija. Dosadašnja praksa pokazuje da pomenuta interakcija ovim sistemima često donosi dosta nezivjesnosti za poreske obveznike. Dodatno, jedinicama lokalnih samouprava nedostaju adekvatna oruda za efikasnu primjenu poreskih propisa te shodno tome i naplatu poreskih prihoda.

U konkretnom slučaju "status quo" nije opcija jer trenutno ne postoji jedinstveni informacioni sistem lokalnih samouprava koji objedinjuje podatke od značaja za utvrđivanje poreza i dažbina u nadležnosti jedinica lokalne samouprave, već imamo situaciju da postoji veliki broj različitih sistema za evidentiranje ovih podataka. Usljed ovog problema, javlja se situacija da različiti organi imaju različite podatke koji se odnose na utvrđivanje poreza i dažbina, što dovodi do nesigurnosti kako za jedinice lokalne samouprave, tako i za same poreske obveznike. Pored navedenog, trenutna rješenja ne pružaju mogućnost elektronskog podnošenja poreskih prijava, niti korišćenja drugih elektronskih usluga poreskim obveznicima, koje bi im uvođenjem jedinstvenog informacionog sistema bile na raspolaganju.

Imajući u vidu da je za postizanje utvrdjenih ciljeva neophodan pravni osnov, Ministarstvo finansija se opredijelilo za regulatornu intervenciju, kroz izmjenu Zakona o poreskoj administraciji. Dakle, jedina opcija za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema koji postoji u praksi je regulatorna opcija, kako bi se formiranjem jedinstvenog informacionog sistema izvršilo objedinjavanje podataka od značaja za utvrđivanje poreza i dažbina iz nadležnosti jedinica lokalne samouprave, omogućila razmjena predznih službenih podataka između ministarstva, poreskog organa i jedinica lokalne samouprave, kao i mogućnost elektronskog podnošenja poreskih prijava.

Donošenje ovog zakona nije predviđeno Programom rada Vlade Crne Gore za 2023. godinu, ali će njegovo donošenje značajno unaprijediti postojeću zakonsku normu.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima).
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti.
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Predlog zakona o izmjeni Zakona o poreskoj administraciji direktno će uticati na jedinice lokalne samouprave, kao i poreske obveznike, na način što će se uspostaviti jedinstveni informacioni sistem, koji će obezbjeđivati veću poresku sigurnost kako jedinicama lokalne samouprave, tako i poreskim obveznicima, koji će ujedno imati i mogućnost za elektronsko podnošenje poreske prijave. Naime,

Jedinstveni informacioni sistem doveste do unificiranja prakse postupanja jedinica lokalne samouprave u pogledu obračuna i naplate poreza iz svoje nadležnosti, na koji način će dosadašnja praksa biti zamijenjena svakako boljom koja će dovesti do veće poreske sigurnosti, prvenstveno za poreske obveznike, a na taj način će se poboljšati i međusobna interakcija u naznačenoj oblasti između ministarstva, Uprave prihoda i carina i jedinica lokalne samouprave.

Predloženo zakonsko rješenje neće stvoriti nove poreske obaveze građanima i privredi.

Predložena zakonska rješenja neće doprinijeti stvaranju novih privrednih subjekata na tržištu.

Predložena zakonska rješenja neće stvoriti dodatna administrativna opterećenja, te neće predstavljati biznis barijeru.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti.
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti.
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda.
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti.
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju predloženog propisa potrebno je obezbjeđiti dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore, u iznosu od milion eura.

Implementacijom predloženih zakonskih rješenja neće nastati međunarodne finansijske obaveze.

Predlog zakona ne podrazumijeva obavezu donošenja podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze.

Implementacijom predloženih zakonskih rješenja ne očekuje se da će Budžet Crne Gore ostvariti dodatne prihode, ali se očekuje da će usled poboljšanja poreske prakse uvođenjem novog informacionog sistema, doći do bolje naplate i povećanja prihoda budžeta jedinica lokalne samouprave.

Predlagač ovog propisa je Ministarstvo finansija.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertaska podrška i ako da, kako.
 - Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije).
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.

Prilikom izrade Predloga zakona o izmjeni Zakona o poreskoj administraciji nije korišćena eksterna ekspertaska pomoć.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Kod implementacije predloženog propisa ne postoje potencijalne prepreke.

Uspješnost izvršenih izmjena će biti mjerena kroz:

- procjenu efikasnosti informacionog sistema i poboljšanje naplate poreza iz nadležnosti jedinica lokalnih samouprava i poboljšanja međusobne interakcije između Ministarstva, Uprave prihoda i carina i jedinica lokalne samouprave.

Sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa vršiće Ministarstvo finansija.

Datum i mjesto

Podgorica, 24. februar 2023.god.



DRŽAVNI SEKRETAR

dr Ilija Vukčević