



Naknada putnih troškova poslanika Skupštine Republike Kosovo

Zastupanje naroda u državnim institucijama i pravično prenošenje njegovih interesa, jedan su od osnovnih stubova demokratije jedne zemlje. Kao predstavnici naroda, poslanici ne mogu obavljati druge javne funkcije, kako bi mogli maksimalno da se posvete obavljanju poslova koji su im povereni. Istovremeno, poslanici sem fiksne zarade koju primaju za svoj rad, ostvaruju i druge pogodnosti, kao što je slučaj naknade putnih troškova.

Objavljivanje putnih troškova poslanika Skupštine Kosova u medijima izazvalo je burne reakcije u javnosti, a pojavile su se i sumnje u kršenje zakona od strane poslanika.

Ovaj kratak rad ima za cilj da predstavi najbolje prakse kada je reč o nadoknadi putnih troškova poslanika i da uputi preporuke Skupštini Kosova. U prvom delu ćemo se osvrnuti na aktuelnu pravnu osnovu za ovaj vid naknade, a u drugom delu na praksu Evropskog parlamenta kada je reč o naknadi putnih troškova poslanika. U poslednjem delu slede preporuke o tome kako ovo pitanje urediti, pozivajući se na modalitete drugih zemalja.

Pravni okvir o naknadi putnih troškova poslanicima Skupštine Republike Kosovo

Generalno gledajući, dodaci i naknade poslanika Skupštine Republike Kosovo su definisane Zakonom o dužnostima i odgovornostima poslanika¹ i Poslovníkom o radu Skupštine Republike Kosovo². Prema Poslovníku o radu Skupštine:

¹ Zakon br. 03 / L-111 o dužnostima i odgovornostima poslanika, član 14. 2010. Adresa: <https://dpl.us/bsr> (kome je poslednji put pristupljeno: 14. 03. 2022).

² Poslovník o radu Skupštine Republike Kosovo. 2010. Adresa: <https://dpl.us/83p> (kome je poslednji put pristupljeno: 14. 03. 2022).

U trenutku provere poslaničkog mandata, poslanik ostvaruje sva prava na koja polaže pravo kao poslanik, dakle to podrazumeva i dodatna prava, u cilju obezbeđivanja uslova za uspešno obavljanje funkcije koju ima, u skladu sa zakonom.

Visina ove naknade uređena je posebnom odlukom³ bivšeg predsednika Skupštine Kosova iz 2011. godine. U skladu sa ovom odlukom poslanicima se nadoknađuju putni troškovi za učešće u plenarnim sednicama i odborima u čiji su sastav postavljeni, u sledećim iznosima:

Do 30 km

 **10 evra**

Do 60 km

 **20 evra**

Preko 60 km

 **30 evra**

Naknada putnih troškova na osnovu ove odluke, ne podrazumeva samo troškove goriva, već sve vidove putovanja. Onog trenutka kada poslanici stupe na svoj mandat u novom suštinskom sazivu, oni se registruju popunjavanjem obrasca u kome navode svoje mesto prebivališta. Nakon početka rada Skupštine, automatski počinje obračun njihovog učešća na sednicama i odborima, a na taj način se vrši isplata naknada korišćenjem gore navedene formule, koja se zasniva na prijavljenom prebivalištu.

Poslanici nisu dužni da daju na uvid dokaze o mesečnim putnim troškovima, a naknada se vrši direktno uz mesečnu zaradu, dakle postaje deo mesečne zarade.

Pored relativno visokih budžetskih implikacija koje za period 2011-2021 dostižu vrednost od 1,158,070.00 evra⁴, ovaj vid naknade putnih troškova je izazvao zabrinutost da se javni novac zloupotrebljava, uz sumnju da pojedini poslanici nisu tačno naveli, ili nisu ažurirali adresu prebivališta pri skupštinskoj administraciji, te shodno tome primaju mesečnu naknadu na ime putnih troškova, koje zapravo nemaju.

U odsustvu transparentnosti i odgovornosti, ovaj model naknade je ostao na snazi više od deset (10) godina, opterećujući državni budžet i izazivajući krizu poverenja građana u njihove predstavnike u Skupštini.

Poslanici bi trebalo da ostvare pravo na naknadu putnih troškova koji su neizbežni, neophodni i isključivo u funkciji obavljanja poslaničke funkcije, ali nova odluka treba da bude zasnovana na odgovornosti i transparentnosti, otklanjajući mogućnosti i sumnje u zloupotrebe.

³ Skupština Republike Kosovo. 2011. Odluka 04-V-079. Adresa: <https://dpl.us/c82> (kojoj je poslednji put pristupljeno: 14. 03. 2022).

⁴ Skupština Republike Kosovo. 2022. Putni troškovi poslanika Skupštine Republike Kosovo za period 2011-2021. Adresa: <https://dpl.us/e2z> (kome je pristupljeno poslednji put 14. 03. 2022).

Model naknade putnih troškova shodno Zakonu o porezu na lični dohodak

Zakon o porezu na lični dohodak (ZPLD) može se uzeti kao polazna osnova za uređivanje načina isplate naknade putnih troškova poslanika⁵, konkretno tačka 2.4 člana 9. Prema ovom članu, naknada putnih troškova ne bi trebalo da bude deo ukupne zarade, već bi trebalo da bude odvojena. Visina naknade po kilometru u ovom slučaju iznosi 0.16 centi i ovaj iznos se ne oporezuje. Dakle, ako Skupština odredi da naknada za jedan (1) kilometar iznosi 0.16 centi, bez obzira na ukupnu udaljenost, taj iznos bi na kraju bio neoporeziv. Međutim, ako Skupština odluči da visina naknade za kilometar bude, na primer, 0.30 centi, deo preko 16 centi treba da podlaže plaćanju poreza i ova praksa je u skladu sa zakonom.

Ovakvo rešenje se može koristiti kao referentni model, dok iznos naknade po kilometru ostaje na diskreciji Skupštine, institucije koja treba da odredi njenu visinu, uzimajući u obzir tržišnu cenu i stopu inflacije. Naknada putnih troškova ne bi trebalo da bude deo ukupne zarade poslanika, a ista treba da se oporezuje u skladu sa ZPLD-om.

Model naknade putnih troškova u Evropskom parlamentu

U Evropskom parlamentu naknade i dodaci za članove parlamenta (ali i za državne službenike) ažuriraju se godišnje, uzimajući u obzir ekonomske i socijalne politike EU.⁶ Promena vrednosti naknada se ažurira na osnovu ekonomskih pokazatelja, od kojih jedan obuhvata stopu inflacije.

Novo mere⁷ koji su stupili na snagu od početka 2022. godine su:

- U slučaju putovanja automobilom, maksimalno 1000 km za putovanje van ili unutra: iznos naknade obračunava se po stopi od: 0.56 evra/km;
- za putovanja između 0 i 50 km: 0.25 evra;
- za putovanja između 51 i 250 km: 0.14 evra/km;
- maksimalni godišnji iznos koji se može nadoknaditi kada je reč o troškovima putovanja u inostranstvo iznosi 4 716 evra;
- maksimalni godišnji iznos koji se može nadoknaditi u vezi sa putnim troškovima predsednika odbora ili pododbora koji putuju kako bi prisustvovali konferencijama ili događajima u vezi sa pitanjem od evropskog interesa koji potpada pod delokrug odbora ili njihovog pododbora i koji imaju parlamentarnu dimenziju iznosiće 4 716 evra. Za takvo učešće potrebno je prethodno odobrenje predsednika parlamenta.

⁵ Zakon br. 05/L-028 o porezu na lični dohodak. Član 9, tačka 2.4. Adresa: <https://dpl.us/fin> (kome je pristupljeno poslednji put 14. 03. 2022).

⁶ EUR-LEX, *Staff Regulations of Officials of the European*, 1962. Može se naći na <https://dpl.us/sov>.

⁷ Official Journal of the European Union, *Decision of the Bureau of the European Parliament of 13 December 2021 amending the Implementing Measures for the Statute for Members of the European Parliament*, 2021. Može se naći na <https://dpl.us/8aq>.

Par preporuka za uređivanje pitanja naknade putnih troškova poslanicima Skupštine Republike Kosovo

Da bi se ovaj problem bolje uredio, D+ daje sledeće preporuke:

1. Skupština Kosova da ukine automatsku naknadu putnih troškova poslanika, na osnovu prijave prebivališta;
2. Skupština treba da podrži uređivanje pitanja naknade putnih troškova Zakonom o porezu na lični dohodak (ZPLD), dok je utvrđivanje vrednosti (visine) naknade prepušteno diskreciji Skupštine. Ova naknada ne bi trebalo da bude deo ukupne zarade poslanika, a ista treba da se oporezuje u skladu sa ZPLD-om.
3. Skupština bi trebalo što detaljnije da uredi pitanje naknade putnih troškova poslanika, precizirajući kriterijume naknade, oblik naknade i izveštavanja, kako bi se izbegla moguća pogrešna tumačenja;
4. Vrednost (iznos) naknade ažurirati godišnje, na osnovu tržišne cene goriva i godišnje stope inflacije;
5. Naknadu treba isplatiti retroaktivno, i tom prilikom treba tražiti dokaze (fakture) o putnim troškovima, bilo nakon svakog putovanja ili na mesečnom nivou (ovo treba dostaviti poslaniku na diskreciju). Ove dokaze treba dostaviti administraciji Skupštine i na osnovu njih treba nadoknaditi putne troškove;
6. Na mesečnom nivou detaljno objavljivati sve novčane naknade za putovanja poslanika na zvaničnoj stranici Skupštine;
7. Predsedništvo Skupštine u novoj odluci treba da odredi mesečno ograničenje, kada je reč o isplati naknada na ime putnih troškova;
8. Skupština treba da uveri javnost da će oni koji prekrše pravila propisana zakonom, biti sankcionisani odlukom Predsedništva ili predsednika Skupštine.
9. Uspostaviti nezavisan mehanizam koji će proveravati slučajeve u kojima postoje sumnje na zloupotrebe, kada je reč o svim oblicima novčane naknade poslanika. Ovaj nezavisni mehanizam treba da odigra proaktivnu ulogu u što boljem upravljanju javnim finansijama i isti može objaviti godišnji izveštaj, koji će dati opšti pregled naknada poslanika.

