



ZAJEDNICA OPŠTINA CRNE GORE

KOMISIJA SA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE

KOMISIJA ZA PROSTORNO PLANIRANJE I KOMUNALNE DJELATNOSTI

Broj: 03-727/14

Podgorica, 13.11.2014. godine

Komisija za finansiranje lokalne samouprave i Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore, na zajedničkoj sjednici održanoj 21. oktobra 2014. godine u Podgorici, povodom razmatranja odnosa i međusobnog uticaja **poreza na nepokretnosti i naknade za komunalno opremanje** građevinskog zemljišta u svjetlu pripreme Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti i novog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, a u vezi sa realizacijom zaključaka Vlade Crne Gore br. 08-2802/3 od 12. decembra 2013. godine, povodom razmatranja dokumenta „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou”, daju sledeće:

I Z J A Š N J E N J E

Dokumentom „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou”, u cilju unapređenja poslovnog ambijenta i privlačenja investicija, predložene su izmjene pojedinih zakonskih propisa koji bi za posljedicu imali značajno smanjenje postojećih prihoda lokalnih samouprava.

U odnosu na **naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta**, od predložena tri scenarija, pomenutim zaključkom je prihvaćen Scenario I, koji ima za cilj **ukidanje** naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta počev **od 1. januara 2016.** godine, što će dovesti do daljeg smanjenja lokalnih prihoda i prouzrokovati negativne posljedice u odnosu na vršenje poslova komunalnog opremanja građevinskog zemljišta koji su Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđeni kao **sopstveni poslovi** lokalne samouprave.

- Prilikom definisanja ovog scenarija pošlo se od opredjeljenja da se sprovede reforma u oblasti prostornog uređenja i izgradnje objekata stvaranjem legislativnih uslova za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala. Činjenica je, međutim, da jedinice lokalne samouprave u Crnoj Gori nijesu u mogućnosti da podnesu novi finansijski teret koji se predlaže ovim scenarijom.
- Tačna je konstatacija iz Analize da su „prihodi od ove naknade u direktnoj vezi sa investicijama, te ukoliko istih ne bude, ili budu na nižem nivou, lokalne samouprave Crne Gore ostaće bez značajnog izvora finansiranja”. Međutim, trenutne fluktuacije

na građevinskom tržištu ne mogu biti razlog za ukidanje najizdašnjeg kapitalanog prihoda lokalnih samouprava, koji je istovremeno jedini izvor sredstava za finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta. Ako lokalne samouprave ostanu bez ovog izvora sredstava, biće u potpunosti onemogućene da komunalno opremaju građevinsko zemljište, što je **neprihvatljivo iz razloga jer neopremljeno građevinsko zemljište nije privlačno za investitore i njihove nove investicije.**

- Uz to, posljednje izmjene Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kojim je propisano da **investitor ne plaća naknadu** za komunalno opremanje za objekte od opšteg interesa, uz značajno proširenje kategorija objekata koji pripadaju objektima od opšteg interesa (hoteli sa četiri i pet zvjezdica, poslovni sistemi koji zapošljavaju više od 50 radnika, i sl.), lokalne samouprave su već ostale uskraćene za značajan prihod po ovom osnovu, bez obzira što u tom slučaju, kako je propisano zakonom, nijesu obavezne da obezbijede uređivanje građevinskog zemljišta, ukoliko ove lokacije nijesu predviđene programom uređenja prostora. Međutim, ukoliko su ove lokacije predviđene programom uređenja prostora, onda jedinice lokalne samouprave neće imati potrebnih sredstava da odgovore zahtjevima komunalnog opremanja građevinskog zemljišta za odnosne objekte.
- Nadalje, u Radnoj verziji novog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata predložena nova **oslobađanja** od plaćanja naknade za **stambene i poslovne objekte namijenjene za sopstvene potrebe** dodatno će negativno uticati na cjelokupni sistem komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, kao i na finansijsku stabilnost lokalnih samouprava. Ako se ove izmjene usvoje, zaključuje se da je naknada za komunalno opremanje **faktički ukinuta**, pa čak i prije roka utvrđenog zaključkom Vlade br. 08-2802/3, tj. prije 01.01.2016. godine.
Takođe, Radnom verzijom zakona predlaže se da jedinica lokalne samouprave omogući investitoru **odloženo plaćanje naknade** na period do **10 godina**, u mjesečnim iznosima uplate naknade. Imajući u vidu da se komunalno opremanje građevinskog zemljišta finansira isključivo iz naknade za komunalno opremanje, u slučaju prihvatanja ovog rješenja, lokalne samouprave, iz razloga nedostatka ukupno potrebnih sredstava, ne bi bile u mogućnosti da u rokovima koji predstavljaju realne potrebe investitora, vrše komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Ovo naročito iz razloga što bi lokalne samouprave po predloženom modelu bile u mogućnosti da izvrše komunalno opremanje lokacija investitora tek nakon prikupljenih finansijskih sredstava od naknade za komunalno opremanje, odnosno po isteku perioda od 10 godina, što je neprihvatljivo iz pozicije investitora, obzirom da je **zakonski rok za završetak građenja objekta maksimalno tri godine.**
- Pored svega navedenog, Radnom verzijom Zakona predlaže se da naknada **ne može prelaziti iznos stvarnih troškova komunalnog opremanja**. Uvođenjem stvarnih troškova komunalnog opremanja kao osnove za utvrđivanje visine naknade dovelo bi do toga da su stvarni troškovi opremanja u novoplaniranim naseljima daleko veći od visine naknade koja se trenutno utvrđuje, dok bi troškovi u zonama koje su komunalno opremljene bili znatno manji od sredstava koja su uložena u prethodnom periodu u njihovo opremanje. Naime, **ukidanjem elementa lokacijske povoljnosti**

(osnova za utvrđivanje gradske rente) došlo bi se do situacije da se za atraktivne lokacije u centrima naselja plaća znatno manja naknada u odnosu na lokacije na periferijama, što bi demotivisalo investitore da ulažu u izgradnju u novoplaniranim naseljima. Ukoliko bi se kroz dalju reformu uređivanja građevinskog zemljišta, utvrdio način naplate gradske rente od svih korisnika prostora, a ne samo od investitora, onda bi se moglo razmišljati o rasterećenju naknade za komunalno opremanje od ovog elementa, odnosno uvođenja naknade kao izraza stvarnih troškova dovođenja komunalne infrastrukture do lokacije investitora. Zahvatanje gradske rente (njeno utvrđivanje, način naplate, obveznici i dr.) predstavlja ključno pitanje od čijeg rješavanja zavise i mogući pravci reforme sistema uređivanja građevinskog zemljišta. U suprotnom, u slučaju **ukidanja gradske rente** bez nadomještanja sa drugim adekvatnim izvorom prihoda dovela bi se u pitanje stabilnost komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, odnosno, u krajnjem, održivost sistema finansiranja lokalnih samouprava. U prilog ovom stavu govore i podaci o negativnom uticaju ukidanja naknade za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta na finansije lokalne samouprave, zbog činjenice da isti nijesu adekvatno supstituisani. Tako su tekući nivoi zaduženja pojedinih lokalnih samouprava u visini izgubljenih sredstava od ove naknade. Pored toga, značajno je napomenuti da postojeća visina naknade za komunalno opremanje ne obezbjeđuje sredstva za finansiranje izgradnje neophodne komunalne infrastrukture zajedničke potrošnje (zelene javne površine, dječija igrališta, parkovi, pješačke staze i travnjaci, gradski komunalni objekti, groblja, deponije, atmosferska kanalizacija, javna rasvjeta, i dr.), te u tom smislu nije uputno razmišljati o mogućnosti njenog umanjenja.

- Predlaganjem rješenja po kome vlasnik zemljišta na kome je predviđena izgradnja komunalne infrastrukture može od trenutka usvajanja planskog dokumenta tražiti da se **vlasništvo nad zemljištem prenese lokalnoj samoupravi**, bez prava protivljena lokalne samouprave, kao i uz obavezu da mu najkasnije u **roku od godine** dana **isplati naknadu**, obesmišljava godišnje planiranje komunalnog opremanja i lokalnoj samoupravi oduzima vođenje politike razvoja u ovoj oblasti. Nadalje, po prirodi stvari, vlasnici zemljišta na kojem se planira izgradnja komunalne infrastrukture, u vremenima ekonomske i sveukupne krize, u cilju obezbjeđivanja prihoda, će u trenutku stupanja na snagu ovog zakonskog rješenja masovno podnijeti zahtjeve za prenos vlasništva na lokalnu samoupravu, što će dovesti do tolikog pritiska na lokalne budžete da lokalnim samoupravama neće ostati ništa drugo nego da proglase bankrote.
- Ovakvo stanje lokalnih finansija ne može biti ublaženo utvrđivanjem većeg donjeg limita stope poreza na nepokretnosti, kao što je to predloženo tekstom Nacrta Zakona o porezu na nepokretnosti. Naime, predloženom izmjenom samo se teorijski stvaraju uslovi za znatno veće mogućnosti za korišćenje kapaciteta poreza na nepokretnosti koje se ne mogu ostvariti i biti održivi u praksi jer ubrana sredstva od poreza na nepokretnosti isključivo zavise od poreskog kapaciteta, odnosno standarda življenja naših građana. Ovo naročito što se tekstom Nacrta Zakona, a pod izgovorom unaprjeđenja poslovnog ambijenta, znatno utiče na povećanje opterećenja poreskih obveznika i to oslobađanjem obaveze plaćanja poreza na

nepokretnosti na građevinske objekte i posebne djelove stambene zgrade koji se u poslovnim knjigama investitora vode kao „zalihe gotovih proizvoda“ i koji su namijenjeni daljoj prodaji za godinu u kojoj je izdata građevinska dozvola, kao i za godinu koja slijedi toj godini; utvrđivanjem manje stope poreza za ugostiteljske objekte sa 4**** i više zvjezdica, i dr. na račun povećanja donjeg limita za oporezivanja sa 0,10% na 0,25% (što čini povećanje za 150%) znatno utiče na povećanje opterećenja poreskih obveznika (izuzev onih na koje se odnose oslobođenja i olakšice), što će u krajnjem imati za posljedicu znatno manji stepen naplate prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti.

- Nerealno je očekivanje da će se prihodi po osnovu **ukidanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta nadomjesti povećanjem prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti uvećanjem stope poreza**. Naknada za komunalno opremanje je značajan prihod lokalnih samouprava (što je konstatovano u samoj Analizi), pa bi njeno **supstituisanje povećanjem poreskog opterećenja bilo u suprotnosti sa principima fiskalne politike Crne Gore i preveliki teret za građane**. Porez na nepokretnosti ne može biti adekvatan supstitut za naknadu za komunalno opremanje. Ovo iz razloga što, shodno odredbama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, porez na nepokretnosti ima tretman tekućeg prihoda koji je namijenjen za pokriće tekućih izdataka, što svakako nije komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Takođe, treba imati u vidu da naknada za komunalno opremanje ima karakter kapitalnog prihoda i da je namijenjena isključivo za pokriće troškova pripreme građevinskog zemljišta za komunalno opremanje i troškova samog komunalnog opremanja. Naknada za komunalno opremanje ne predstavlja niti porez niti taksu, već je jedini realni trošak u sistemu javnih prihoda koji se naplaćuje po osnovu zaključenog ugovora sa investitorom i čija je namjena strogo utvrđena zakonom. Zato koncept kojim se predlaže da **porez na nepokretnosti bude prihod iz kojeg će lokalne samouprave obezbijediti vršenje poslova komunalnog opremanja, iz razloga nedostatka neophodnih sredstava, ne može obezbijediti njihovu fiskalnu stabilnost i održivi ekonomski razvoj**. Ovakvo rješenje je u suprotnosti osnovnim ciljevima Zakona o porezu na nepokretnosti i kriterijumima po osnovu kojih se utvrđuju poreske obaveze, a uz to je i u suprotnosti sa principom pravednosti fiskalnog opterećenja. Raspoređivanje ukupnih troškova komunalnog opremanja građevinskog zemljišta na poreske obveznike nije pravično, obzirom da najveći dio tih troškova, koji se odnosi na opremanje lokacije, nastaje usljed investicione aktivnosti investitora koja služi ostvarenju dobiti. Stoga nije realno očekivati da poreski obveznici dobrovoljno prihvate povećanu stopu poreza na nepokretnosti kako bi svojim novcem finansirali komunalno opremanje lokacije investitora radi sticanja lične dobiti. Pri tome, poštujući **načelo pravičnosti**, na poreske obveznike se može rasporediti samo manji dio troškova komunalnog opremanja (gradska renta), koji predstavlja troškove zajedničke komunalne potrošnje, odnosno troškove izgradnje komunalnih objekata i instalacija koji ne služe opremanju samo nekih lokacija, već služe svim korisnicima prostora. Investitor bi u tom slučaju i dalje snosio troškove komunalnog opremanja lokacije, obzirom da ti troškovi nastaju

usljed investicione aktivnosti samog investitora. Čini se da su u Analizi **previše optimistički urađene pretpostavke i u odnosu na povećanje prosječne stope poreza na nepokretnosti**. Naime, gubi se iz vida činjenica da će 100% povećanje stope poreza izazvati značajno veće opterećenje poreskih obveznika, pa su nerealne pretpostavke da će ovo povećanje stope izazvati skoro 100% povećanje prihoda po ovom osnovu. **Važeće stope poreza na nepokretnosti su primjerene sadašnjem ekonomskom trenutku i snazi poreskih obveznika**, pa bi svako njihovo značajnije povećavanje izazvalo znatno manju stopu naplate ovih prihoda od 76,47%, koliko je to bilo u 2012. godini, kako je navedeno u Analizi.

➤ Iz **svega navedenog, konstatuje se da se lokalnim samoupravama ne obezbjeđuje drugi izvor prihoda koji bi predstavljao adekvatan supstitut za slučaj ukidanja jednog od njihovih najznačajnijih prihoda – naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta**, i pored toga što se u Radnoj verziji Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata predlaže da se finansiranje komunalnog opremanja vrši, između ostalog, i iz: sredstava ostvarenih od naknada za komunalne usluge utvrđenih u skladu sa zakonom kojim se uređuju komunalne usluge i drugih izvora, u skladu sa zakonom. Ovakav zaključak se izvodi iz činjenica da:

- važeći Zakon o komunalnim djelatnostima iz 1995. ne prepoznaje predloženi izvor finansiranja komunalnog opremanja, a Predlog novog Zakona o komunalnim djelatnostima nalazi se u skupštinskoj proceduri od 2011. godine sa neizvjesnošću njegovog usvajanja. Pa, i kada bi se ovakvo rješenje utvrdilo, poistovjećivanje lokalnih javnih fiskaliteta sa naknadama koje građani i pravna lica plaćaju privrednim društvima koja su u većinskom vlasništvu lokalnih samouprava, a koje se odnose na račune za isporučenu vodu iz gradskog vodovoda, kao i za odvoz i deponovanje komunalnog otpada, nije u skladu sa budžetskim pravilima i načinom rada ovih privrednih društava. **Naime, privredna društva u većinskom vlasništvu lokalnih samouprava su zasebna pravna lica, koja imaju sopstveni finansijski subjektivitet i koja nijesu potrošačke jedinice budžeta jedinica lokalnih samouprava**. S toga, ne postoje mogućnosti da se jednim računom obuhvate i lokalni fiskaliteti i naknade koje se plaćaju ovim privrednim društvima. Ukoliko bi lokalna samouprava sa jedinstvenog računa na koji bi se vršila uplata razdvajala prihodovana sredstva i na privredna društva koja su u većinskom vlasništvu lokalnih samouprava (što je trenutno, bez krupnih strukturnih reformi u funkcionisanju sistema trezora lokalnih samouprava, potpuno nemoguće), onda bi se **dodatno izgubila mogućnost praćenja i kontrole naplate kako lokalnih javnih fiskaliteta, tako i naknada za korišćenje komunalne infrastrukture** (vodovod, čistoća, deponija, i sl).

- drugi izvori finansiranja komunalnog opremanja nijesu utvrđeni ni jednim zakonskim propisom.

➤ U proteklom periodu, lokalne samouprave su izgubile i druge značajne prihode, kao što su: **lokalne komunalne takse za korišćenje objekata kojima se vrši prenos električne energije, korišćenje telekomunikacionih objekata, postavljanje TV i**

radio primoprijemnika i korišćenje morske obale u poslovne svrhe, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, porez na firmu ili naziv, porez na potrošnji, porez na zabavne igre i igre na sreću. Po osnovu gubitka ovih prihoda, procjena je da su lokalne samouprave izgubile više od **45.000.000 eura, a na koju činjenicu nije ukazano u dokumentu „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou“.**

Ako se ovome dodaju i prihodi koje bi lokalne samouprave izgubile po osnovu ukidanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kako je predloženo ovim scenariom (od koje su lokalne samouprave u 2012. godini ostvarile 49.545.886,13 eura), onda bi se s pravom postavilo pitanje održivosti i osnovnog funkcionisanja jedinica lokalne samouprave.

Po osnovu svega navedenog, poslednjih godina u lokalnoj samoupravi došlo je do rasta deficita budžeta, porasta duga i povećanja njihovih neizmirenih obaveza, pa se stoga prilikom **pripreme i sprovođenja bilo kakvih reformi koje za posledicu imaju ukidanje pojedinih fiskaliteta mora obezbijediti njihovo nadomještanje drugim, koji su po svojoj izdašnosti i mehanizmu za naplatu adekvatni. U tom smislu je i Preporuka (2005) br. 21 Savjeta Evrope, koja jasno navodi: „Generalno, kada više vlasti donose odluke koje smanjuju poresku osnovicu lokalnih vlasti, treba obezbijediti nadoknadu.“**

Iako je Vlada Crne Gore zaključkom br. 08-2802/3 od 12. decembra 2013. godine, povodom razmatranja dokumenta „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou“, prihvatila Scenario I - tj. ukidanje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta počev od 1. januara 2016. godine, svi negativni elementi sadržani u Scenariju II i III koji se odnose na smanjivanje iznosa naknade za komunalno opremanje ili su već sprovedeni ili su predloženi Radnom verzijom Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekatama i Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti.

S tim u vezi, potrebno **je upozoriti donosiocce odluka, da se dosljednom realizacijom pojedinačnih elemenata utvrđenih SCENARIJIMA I-III, može izazvati finansijska nestabilnost i mogući bankrot lokalnih samouprava.**

Na osnovu naprijed navedenog, Komisija za finansiranje lokalne samouprave i Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore, zauzele su sljedeći

S T A V

Neophodno je da naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao jedini održivi izvor kapitalnih prihoda i najvažniji instrument zemljišne politike jedinica lokalne samouprave, ***ostane u sistemu uređenja prostora i izgradnji objekata Crne Gore.***

Radi unapređenja poslovnog ambijenta i stvaranja uslova za privlačenje investicija na lokalnom nivou u sprovođenju politike Vlade Crne Gore u ovoj oblasti, jedinice lokalne samouprave su opredjeljenja da je prihvatljivo:

1. da jedinice lokalne samouprave svojim propisom utvrde mogućnosti za odložno plaćanje naknade za komunalno opremanje i rokove za plaćanje iste (3-5 godina), ut zavisnosti od veličine objekata i prema stvarnim procjenama, potrebama i mogućnostima svake jedinice lokalne samouprave;
2. da se gradska renta, kao dio prihoda kojim se finansira izgradnja objekata zajedničke komunalne potrošnje, propiše kao element naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta ili da se zahvatanje gradske rente obezbijedi efikasnim mjerama poreske politike;
3. da jedinice lokalne samouprave izvrše izjednačavanje visine naknade za poslovne i stambene objekte.

PREDSJEDNIK KOMISIJE ZA
FINANSIRANJE LOKALNE
SAMOUPRAVE

mr Miomir Jakšić

PREDSJEDNIK KOMISIJE ZA
PROSTORNO PLANIRANJE I
KOMUNALNE DJELATNOSTI

Oliver Marković