



Zajednica opština Crne Gore  
**UPRAVNI ODBOR**  
Broj: 02-07/13  
Podgorica, 27.03.2013. godine

## **SAVJET ZA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA, REGULATORNIH I STRUKTURNIH REFORMI**

**Predmet:** *Dopune Predloga za inoviranje Akcionog plana za implementaciju preporuka Giljotina propisa (veza: naš akt broj: 02-06/13 od 19.03.2013. godine)*

Razmatrajući dokument „Fiskaliteti na lokalnom nivou”, koji je pripremljen za potrebe Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi Vlade Crne Gore, dajem sljedeće:

## **MIŠLJENJE**

### **OPŠTE PRIMJEDBE**

1. U cilju unapređenja poslovnog ambijenta i privlačenja investicija, predlaže se da se, u odredbama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i drugih propisa kojima se utvrđuje davanje saglasnosti i mišljenja ili obezbjeđenje drugih dokaza na tehničku dokumentaciju, razmotri njihovo ukidanje kao prethodnog uslova za izdavanje građevinske dozvole, kao i da se razmotri skraćivanje rokova u postupku izdavanja građevinske dozvole.

Imajući u vidu da je:

- određenim zakonskim propisima i opštim propisima lokalne samouprave utvrđen prilično veliki broj saglasnosti, mišljenja i sl. na tehničku dokumentaciju za izgradnju objekata,
- a da se u procesu prikupljanja urbanističko-tehničkih uslova isti subjekti konsultuju u pogledu davanja uslova za izgradnju objekata i njihovo priključenje na komunalnu infrastrukturu,
- kao i da je koncepcijskim opredjeljenjem Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata utvrđena odgovornost projekatana i revidenata za usaglašenost tehničke dokumentacije sa datim urbanističko-tehničkim uslovima,

nije uopšte potrebno da administracija još jednom da svoje viđenje sadržaja ovako pripremljene tehničke dokumentacije, naročito imajući u vidu kada svi ti zakonski i drugi propisi predviđaju nadležnosti sektorskih inspekcija, a vršioци revizije tehničke dokumentacije su u odgovarajućem postupku po svim fazama dali pozitivno mišljenje o njenoj usklađenosti sa uslovima, važećim propisima, normativima i standardima. Kako, između ostalog, davanje odnosnih saglasnosti i mišljenja, dodatno utiče na produživanje objektivno potrebnog vremena za izdavanje građevinske dozvole, njihovim eventualnim ukidanjem stvorili bi se uslovi za skraćenje zakonskog roka.

Prema predloženom konceptu, odnosne saglasnosti i mišljenja pribavljale bi se u postupku izdavanja odobrenja za rad jer razlozi njihovog uspostavljanja nalaze se u zaštitnim mjerama koje se odnose na korišćenje objekta a ne na samo njegovo građenje.

**2.** Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata propisano je da sadržaj komunalnog opremanja, između ostalog, čini i izgradnja: elektro, telekomunikacionih i radiodifuznih vodova, objekata i instalacija (član 65, tačka 1). Navedena rješenja u direktnoj su koliziji sa Zakonom o energetici i Zakonom o elektronskim komunikacijama, po kojima izgradnja ove infrastrukture nije prepoznata kao sastavni dio komunalnog opremanja, niti su utvrđena ovlašćenja i odgovornosti jedinica lokalne samouprave. Naime, odnosnim zakonima utvrđuju se obaveze privrednih subjekata koje obavljaju ove vrste djelatnosti i prava i obaveze investitora objekata. S druge strane, postavlja se pitanje opravdanosti rješenja da lokalne samouprave kao nivo vlasti izgrađuju infrastrukturu za potrebe privrednih subjekata koji ostvaruju profit po osnovu usluga koje pružaju korišćenjem pomenute infrastrukture.

Takođe, nakon više sastanaka sa predstavnicima Elektroprivrede i distributera elektronskih signala, koje je organizovao Sektor za komunalni razvoj Ministarstva održivog razvoja i turizma, jasno je ukazano na koliziju odnosnih rješenja, kao i na spremnost da se u tom slučaju opredjele za sprovođenje „svojih matičnih” propisa. Sve se ovo može negativno odraziti na buduće investitore.

Prihvatanjem predloga ovakvog rješenja izmjene sadržaja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, imalo bi uticaja na smanjenje visine naknade za komunalno opremanje, a time bi se otklonila mogućnost da investitor po dva osnova plaća razvoj iste infrastrukture.

**3.** Stabilni budžeti lokalnih samouprava su osnovni preduslov za privlačenje značajnih investicija i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta. Značajno smanjenje prihoda lokalne samouprave izazvano postojećim uslovima ekonomske krize sa smanjenim obimom investicija i izmjenama zakonskih propisa u prethodnom periodu, kao i činjenica da prikupljena sredstva od naknada za komunalno opremanje ne omogućavaju lokalnim samoupravama čak ni da izvrše ugovorene obaveze prema investitorima, a kamoli da planiraju komunalno opremanje naselja u cjelini ili područja za koja je planirano da se u budućnosti naseljavaju, ukazuje da je potrebno pristupiti sistemskoj reformi uređivanja građevinskog zemljišta, kako sa aspekta utvrđivanja sadržaja

komunalnog opremanja, tako i utvrđivanja izvora i načina finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta. Pošto je riječ o sopstvenim poslovima lokalne samouprave, od velikog značaja je da centralne vlasti od samog početka ovog procesa uključe predstavnike lokalnih samouprava koji su najbolje upoznati sa problemima i izazovima u ovoj oblasti.

Poseban akcenat u ovoj reformi treba dati poštovanju principa po kome se ukidanje određenog lokalnog fiskaliteta mora nadomjestiti drugim koji je po svojoj izdašnosti i mehanizmima za naplatu adekvatan.

Određeni segmenti buduće reforme predloženi su u pojedinačnim primjedbama, predlozima i sugestijama koje slijede.

## **POJEDINAČNE PRIMJEDBE, PREDLOZI I SUGESTIJE NA POGLAVLJE IV PREPORUKE DOKUMENTA „FISKALITETI NA LOKALNOM NIVOU“**

1. Usklađivanje naknade za komunalno opremanje i naknade za korišćenje puteva i putnog zemljišta, na način da se naknada za komunalno opremanje umanjuje za iznose koji se prihoduju od naknade za korišćenje puteva i putnog zemljišta ili da se ukine naknada za korišćenje puteva i putnog zemljišta nije prihvatljivo i ne predstavlja dobar pristup u rješavanju ove problematike. Naime, gradnja putne infrastrukture, koja se shodno Zakonu o uređenju prostora sastoji od izgradnje: puteva i ulica u naselju, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, pločnika, trgova, skverova i javnih parkirališta u naselju (član 65 tačka 2), kao dominantne stavke u komunalnom opremanju, finansira se od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, koju plaća investitor. Takođe, pogrešno je tumačenje člana 22 Zakona o putevima da se finansiranje izgradnje i rekonstrukcije, održavanja i zaštite puteva isključivo vrši iz naknade za korišćenje puteva i putnog zemljišta, već se „finansiranje izgradnje i rekonstrukcije, održavanja i zaštite opštinskih puteva vrši iz budžeta jedinice lokalne samouprave“ (stav 7), čiji je jedan od prihoda i ova naknada.

Naknada za korišćenje puteva i putnog zemljišta je potrebna prvenstveno za održavanje i zaštitu izgrađenih saobraćajnica zbog njihove amortizacije, dok se naknada za komunalno opremanje prvenstveno koristi za izgradnju putne infrastrukture. Imajući u vidu da prikupljeni prihod od naknade za korišćenje puteva i putnog zemljišta nije dovoljan za realizaciju potrebnog obima radova na održavanju i zaštiti, te se ne može razmišljati o upotrebi tih sredstava za izgradnju putne infrastrukture. U toj korelaciji treba razmotriti izmjenu sadržaja elemenata na osnovu kojih se utvrđuje naknada za korišćenje puteva i putnog zemljišta na način da se ukine element za izgradnju puteva.

2. Utvrđivanjem stvarnih troškova komunalnog opremanja po m<sup>2</sup> dobilo bi se da su stvarni troškovi opremanja u novoplaniranim naseljima daleko veći od troškova koji su sada utvrđeni, 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.

Tako na primjer, analize na nivou zahvata pojedinih detaljnih urbanističkih planova u Glavnom gradu Podgorici pokazuju da postojeći nivo komunalne opremljenosti određenih gradskih zona iziskuje sredstva za finansiranje od naknade za komunalno opremanje čiji iznos bi bio i od 500,00 € do 700,00 € po m<sup>2</sup> novoizgrađenih objekata. Navedeno ukazuje, da princip određivanja naknade za komunalno opremanje po osnovu stvarnih troškova dovođenja komunalne infrastrukture do granica urbanističke parcele ima svojih nedostataka koje treba imati u vidu prilikom opredjeljivanja budućeg načina finansiranja.

Ukoliko bi se kroz dalju reformu uređivanja građevinskog zemljišta (Vidi: Načelna primjedba 2), 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 prostog 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.

**3.** Princip graničnih vrijednosti visine naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta suprotan je sa tačkom 2 Preporuka o utvrđivanju visine naknade kao izraza stvarnih troškova komunalnog opremanja. Naime, ovakav princip doveo bi do utvrđivanja iste visine naknade za različita područja: gdje se vrijednost zemljišta koje je predmet eksproprijacije značajno razlikuje; gdje je razuđenost teritorije različita što utiče na dužinu glavnih vodova komunalne infrastrukture a samim tim i na troškove njene izgradnje; kod različitih kategorija objekata čija upotreba zahtjeva različite kapacitete infrastrukture, i sl., a što bi kao krajnju konsekvencu imalo nemogućnost realizacije radova neophodnih za obezbjeđenjem potrebnog nivoa komunalne opremljenosti.

Tako, analiza urađena od strane Agencije za izgradnju i razvoj Podgorice za period 2011-2012. godine ukazuje da postojeća visina naknade ne obezbjeđuje

potrebna sredstva za komunalno opremanje lokacija i izgradnju objekata zajedničke komunalne potrošnje. Naime, na nivou Glavnog grada u ukupnim troškovima opremanja lokacija, eksproprijacija zemljišta učestvuje sa čak 37%, što nedvosmisleno govori da je nagla promjena svojinskih odnosa na gradskom građevinskom zemljištu koju nije pratila odgovarajuća dinamika promjena načina finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, s posebnim osvrtom na pitanje zahvatanja gradske rente, dovela do pitanja održivosti postojećeg sistema uređivanja građevinskog zemljišta.

Pored toga, primjena principa graničnih vrijednosti dovela bi do narušavanja principa autonomije lokalne samouprave u vršenju sopstvenih poslova i zakonom utvrđenog principa ravnopravnog regionalnog razvoja jer bi investitori iz manjih sredina (koncentrisanih u sjevernom regionu) radije gradili u već sada razvijenim regijama – tj. Glavnom gradu i primorskim opštinama. Takođe, ni inostrani investitori ne bi imali motiva da ulažu u sjeverni region.

**4.** Predlog o izjednačavanju cijene naknade za poslove objekte sa naknadama za stambene objekte nije realan jer bi se time minimizirao pozitivni uticaj lokacijske pogodnosti na obavljanje poslovne djelatnosti, a što predstavlja jedan od elemenata za utvrđivanje visine naknade za komunalno opremanje. Pomenuto izjednačavanje naknade bi bilo moguće samo u slučaju promjene načina finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, u kojem bi naknada predstavljala izraz samo stvarnih troškova komunalnog opremanja, a istovremeno gradska renta bila zahvatana primjenom drugih mehanizama. Pri tome, treba imati u vidu da jedinice lokalne samouprave u svojim odlukama o naknadama za komunalno opremanje nijesu dodatno opteretile privredu, nego su nižim iznosima naknade na određeni način subvencionirale građane koji rješavaju stambeno pitanje.

Takođe, dodatni razlog za postojanje razlika u visini naknade za poslovne i stambene objekte da različita namjena objekta može da utiče na potrebnu vrstu infrastrukture, a samim tim i na troškove njene izgradnje zbog većih potreba za pojedinim uslugama (npr. profil cjevovoda se razlikuje ako se gradi za potrebe stambenog objekta ili proizvodnog objekta).

**5.** Kako preporuke 1, 3 i 4 nijesu prihvatljive, iz istih razloga bilo bi nemoguće utvrditi jedinstvene elemente i njihovo učešće u formiranju naknade na nivou Crne Gore. Takođe, smatramo da bi propisivanjem ovakve metodologije, odnosno regulatornog okvira od strane Vlade bilo ugrožavanje autonomije lokalne samouprave u vršenju sopstvenih poslova.

**6.** U ovom momentu, naknada za komunalno opremanje je značajan prihod lokalnih samouprava, pa bi njeno supstituisanje povećanjem poreskog opterećenja bilo u suprotnosti sa principima fiskalne politike Crne Gore i moguće preveliki teret za građane. S druge strane, u slučaju njenog ukidanja u dugom roku neophodno bi bilo da se utvrdi adekvatan izvor finansiranja opremanja građevinskog zemljišta koji bi imao efikasne mehanizme njegove naplate. U

svakom slučaju, ovo treba da bude predmet predložene reforme sistema uređenja građevinskog zemljišta.

Pri tome, treba imati u vidu da pojedini primjeri iz međunarodnog iskustva (više od 20 država SAD-a) pokazuju da je moguće održivo funkcionisanje sistema uređivanja građevinskog zemljišta koje počiva na primjeni modela koji efikasno kombinuje naplatu naknade od investitora (eng. *impact fee*), koja predstavlja stvarne troškove dovođenja komunalne infrastrukture do lokacije, cijene komunalnih usluga i такси i poreza kojima se vrši zahvatanje gradske rente.

**7.** Mehanizmi sufinansiranja od strane države u slučaju smanjenja naknade za komunalno opremanje morali bi biti utvrđeni u obimu potencijalno mogućih prihoda po ovom osnovu i stvarnih troškova komunalnog opremanja (novoplanirani objekti, neformalni objekti, industrijski objekti, rudnici, deponije, i sl.), a ne u obimu naplaćenih naknada čiji su iznosi bili ograničeni u mnogome i zbog nedostatka mehanizama prinudne naplate.

**8.** Smatramo da je Zakonom o putevima uspostavljen regulatorni okvir za lokalni nivo na način što se utvrđuje da prethodnu saglasnost na visinu zakonom utvrđenih naknada za opštinske puteve daje Vlada Crne Gore (član 22, stav 5).

**9.** Obavezivanje da se regulatornim okvirom izvrši usklađivanje visine naknada suprotan je odredbama drugih zakona koji daju pravo lokalnim samoupravama da samostalno usvajaju odluke za pomenute prihode.

**10.** Saglasni smo da u zakonskom okviru postoji dualizam u pogledu lokalne komunalne takse za korišćenje reklamnih panoa i bilborda i naknade za postavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na putu i pored puta. Iako u praksi nijesu ubirana oba prihoda u konkretnim slučajevima, smatramo da je potrebno ukinuti jedan od njih. Pošto se predlažu i druge izmjene Zakona o putevima, smatramo da je iz tog razloga, a i zbog izbjegavanja obaveza organizovanja duplih javnih rasprava povodom izmjene zakonskih propisa koje imaju isti cilj, predlažemo da se iz fiskaliteta lokalne samouprave izuzme naknada za postavljanje komercijalno-tržišnih, komercijalno-individualnih i komercijalno-informativnih natpisa na putu i pored puta (iz člana 22, stav 5 riječi: „i 4” brisati).

**11.** Uvidom u materijal „Fiskaliteti na lokalnom nivou“, članovi komisija su konstatovali da pojedini podaci nijesu sveobuhvatni i da ne daju pravu sliku o stanju prihoda lokalnih samouprava po ovim osnovima, kao i visini naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta po pojedinim zonama. Tako je, na primjer, u tabeli 10. za Opštinu Nikšić navedena visina naknade samo za zone IA, IB i IC, dok nijesu unijeti podaci za zone II, III i IV. Ovako prikazani podaci daju znatno veću prosječnu vrijednost naknade na nivou ove opštine.

PREDSJEDNIK UPRAVNOG ODBORA  
dr Miomir Mugoša, sr.