



ZAJEDNICA OPŠTINA CRNE GORE
KOMISIJA SA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE
KOMISIJA ZA PROSTORNO PLANIRANJE I KOMUNALNE DJELATNOSTI
Broj: 03-791/13
Podgorica, 25.11.2013. godine

Komisija za finansiranje lokalne samouprave i Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore, na zajedničkoj sjednici održanoj 22. novembra 2013. godine u Podgorici, povodom razmatranja dokumenta „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou”, daju sljedeće:

IZJAŠNENJE

Dokumentom „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou“, koji je za potrebe Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi Vlade Crne Gore pripremio Ministarstvo finansija, a koja je razmatrana na XXIII sjednici ovog tijela, u cilju unapređenja poslovnog ambijenta i privlačenja investicija, predlažu se izmjene pojedinih zakonskih propisa koji bi imale za posljedicu značajno smanjenje postojećih prihoda lokalnih samouprava.

U odnosu na ***naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta***, predlažu se tri scenarija koji imaju za cilj izmjene zakonskih propisa radi unapređenju poslovnog ambijenta na lokalnom nivou. Ovo bi dovelo do daljeg smanjenja lokalnih prihoda i prouzrokovalo posljedice u odnosu na vršenje poslova komunalnog opremanja građevinskog zemljišta koji su u nadležnosti lokalne samouprave.

SCENARIO I

U dijelu V dokumenta „Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou“ koji se odnosi na „Zaključna razmatranja i Preporuke“, jedan od predloženih scenarija se odnosi i na ukidanje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta počev od 1. januara 2016. godine.

➤ Prilikom definisanja ovog scenarija polazi 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.

1. Stav Obradivača da su „prihodi od ove naknade u direktnoj vezi sa investicijama, te ukoliko istih ne bude, ili bude na nižem nivou, lokalne samouprave Crne Gore ostaće bez značajnog izvora finansiranja“, ***neprihvatljiv je iz razloga što komunalno 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, kakvi su i: hidroelektrane, termoelektrane, objekti prenosne i distributivne mreže, 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 nijesu obavezne da obezbijede uređivanje građevinskog zemljišta, ukoliko ovi objekti nijesu predviđeni programom uređenja prostora. Međutim, ukoliko su ovi objekti predviđeni programom uređenja prostora, onda jedinice lokalne samouprave neće imati potrebnih sredstava da odgovore zahtjevima komunalnog opremanja građevinskog zemljišta za ove objekte. Ukoliko, pak, ovi objekti nijesu predviđeni programom uređenja prostora, svakako je da komunalno neuređeno građevinsko zemljište neće biti privlačno za investitore.

2. Kada je riječ o finansiranju komunalnog opremanja zemljišta, ***predloženo rješenje će se negativno odraziti i na finansiranje onih prostora za koje su lokalne samouprave već izvršile komunalno opremanje***, koje je finansirano najčešće iz kredita. Naime, u tom slučaju ***lokalne samouprave neće biti u stanju da povrate sredstva koja su tim povodom utrošena***, što će biti još jedan od dodatnih razloga za rast neizmirenih obaveza i deficita budžeta lokalnih samouprava.

➤ 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.***

1. ***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.***
2. ***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 ovog scenarija 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.**

3. Predloženi scenario 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 njegovog sticanja 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.

4. Čini se da su **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 ovom dokumentu.
5. Podaci u vezi sa procentom naplate prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti za 2012. godinu nijesu realni i objektivni, jer se u iskazu ukupno naplaćenih prihoda od ovog poreza nije uzelo u obzir da isti obuhvataju i naplaćena sredstva po osnovu izvršenog razreza iz prethodnih godina. Tabela na str. 49 ide u prilog ovoj tvrdnji, jer su, po ovim podacima, pojedine opštine ostvarile procenat naplate ovog poreza preko 100%, što je potpuno nelogično (Pljevlja 139,80%, Cetinje 113,24%, Šavnik 103,28%). Stvarni procenat naplate poreza na nepokretnosti je značajno manji (oko 40%).

Kada je u pitanju porez na nepokretnosti, neophodno je još jednom naglasti probleme u postupku utvrđivanja, naplate i kontrole ovog prihoda koji su sadržani u dokumentu „Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava“ Zajednice opština Crne Gore (Komisije za finansiranje lokalne samouprave) koja je dostavljena i Ministarstvu finansija. Ovi problemi odnose se na potrebu: preciznijeg određivanja načina formiranja tržišne vrijednosti nepokretnosti, utvrđivanja roka za podnošenje poreskih prijava za preduzetnike i pravna lica, utvrđivanja prekršaja i kaznenih mjera za počinjene prekršaje, unapređenja katastarske evidencije nepokretnosti, revidiranja oslobođenja (uvođenje obaveze plaćanja poreza na nepokretnosti za spomenike kulture i vjerske objekte koji se koriste za stanovanje i u turističke svrhe), preciznijeg definisanje postupaka dostavljanja i prinudne naplate poreza, donošenja podzakonskih propisa kojima će se definisati pitanja u vezi sa poljoprivrednim zemljištem i druga pitanja koja su se kroz implementaciju zakonske regulative pokazala nedovoljno jasnim ili neprimjenjivim.

➤ ***Lokalnim samoupravama se ne obezbjeđuje drugi izvor prihoda koji bi predstavljao adekvatan supstitut za slučaj ukidanja jednog od njihovih najznačajnijih prihoda – naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.***

1. 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“.***

2. Ako se ovome dodaju i izgubljeni 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.

3. Po osnovu svega navedenog, poslednjih godina u lokalnoj samoupravi došlo je do rasta deficita budžeta, porasta duga i povećanja njihovih neizmirenih obaveza.

➤ ***Prilikom pripreme bilo kakvih reformi koje za posljedicu imaju ukidanje pojedinih fiskaliteta mora se 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.“***

Po svemu sudeći, koncept SCENARIO I koji je predložen ovim dokumentom dovešće do toga da porez na nepokretnost bude osnovni i jedini sopstveni prihod lokalnih samouprava.

SCENARIO II

Ovim scenarijom predlaže se da naknada za komunalno opremanje ostane u sistemu izdavanja građevinske dozvole, s tim da lokalne samouprave izvrše njeno dalje smanjenje za poslovne objekte do nivoa istih utvrđenih za stambene objekte; za iznose koji se odnose na „puteve i ulice u naselju, nadvožnjake, podvožnjake i mostove, pješačke prolaze, pločnike, trgove, skverove i javna parkirališta u naselju“ koji se, po mišljenju Obradivača, prihoduju i po osnovu naknada za korišćenje puteva i putnog zemljišta, kao i da se Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata uspostavi princip graničnih vrijednosti visine naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

➤ **Uvođenje principa graničnih vrijednosti visine naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta 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 posljedicu imalo nemogućnost realizacije radova neophodnih za objezbjeđenje potrebnog nivoa komunalne opremljenosti.

Primjena principa graničnih vrijednosti dovodi do **narušavanja principa autonomije lokalne samouprave u vršenju sopstvenih poslova i zakonom utvrđenog principa ravnomyernog 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.

➤ Predloženo smanjenje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za iznos koji su odnosi na „puteve i ulica u naselju, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, pločnika, trgova, skverova i javnih parkirališta u naselju“, nije prihvatljivo, a ne predstavlja ni dobar pristup u rješavanju ove problematike.

1. Ovo iz razloga što **izgradnja putne infrastrukture, prema članu 65 tačka 2 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, obuhvata izgradnju: puteva i ulica u naselju, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, pločnika, trgova, skverova i javnih parkirališta u naselju, što predstavljaju dominantne stavke u komunalnom opremanju koje se isključivo finansiraju iz naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, koju plaća investitor.**

2. Pogrešno je tumačenje člana 22, stav 7 Zakona o putevima da se finansiranje izgradnje i rekonstrukcije, održavanja i zaštite puteva isključivo vrši iz naknade za korišćenje puteva i putnog zemljišta, jer se „finansiranje izgradnje i rekonstrukcije,

održavanja i zaštite opštinskih puteva vrši iz budžeta jedinice lokalne samouprave“, čiji je jedan od prihoda i ova vrsta naknade.

3. 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 eventualno 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.

SCENARIO III

Scenario III polazi od pretpostavki iz scenarija II, s tim da se predlaže lokalnim samoupravama da omoguće investitorima odloženo plaćanje naknade za komunalno opremanje u mjesečnim ratama na period od 10 godina. Po mišljenju Obradivača, na ovaj način obezbijedio bi se manji pritisak na građane i privredu u periodu početka investicije, a sa druge strane bi se obezbijedio dugoročno stabilniji izvor finansiranja lokalnih samouprava.

➤ ***Imajući u vidu da se komunalno opremanje građevinskog zemljišta finansira isključivo iz naknade za komunalno opremanje, u slučaju prihvatanja ovog scenarija, 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.***

1. 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 tri godine.
2. Prihvatanje scenarija III dovelo bi do povećanja duga lokalnih samouprava i deficita u njihovim budžetima. Smatramo da se, u odnosu na predloženi scenario, jedinice lokalne samouprave, shodno svojim mogućnostima, samostalno opredjeljuju za odložno plaćanje naknade za komunalno opremanje na period od 10 godina (ili za drugi vremenski period) u mjesečnim iznosima uplate iste.

GENERALNE PREPORUKE

U dijelu „5.6. Generalna preporuka“ data je konačna preporuka lokalnim samoupravama da se razmotri princip plaćanja svih obaveza po jednoj fakturi, odnosno računu. Sistem „jedan račun“ podrazumijeva da se sve obaveze koje ima građanin ili privredni subjekat

dobijaju od strane lokalne samouprave najkasnije do 10-tog u mjesecu za prethodni mjesec sa svim troškovima koje je potrebno da izmiri.

➤ Preporuka nije usklađena sa **sistemom naplate lokalnih javnih prihoda. Važećim zakonskim propisima nije utvrđen mjesečni način plaćanja ni jednog od lokalnih javnih prihoda.** Naprotiv. Zakonom o porezu na nepokretnosti propisano da se porez na nepokretnosti plaća u dvije jednake rate, od kojih prva dopijeva 30. juna, a druga 30. novembra godine za koju se porez utvrđuje. Način plaćanja lokalne takse se utvrđuje u zavisnosti od nastanka taksene obaveze, dok se naknada za komunalno oprmanje plaća po osnovu zaključenog ugovora i utvrđenih međusobnih ugovorenih obaveza.

➤ 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.

1. 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.

2. 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).

Na osnovu naprijed navedenog, Komisija za finansiranje lokalne samouprave i Komisija za prostorno planiranje i komunalne djelatnosti Zajednice opština Crne Gore, u pogledu predloženih scenarija koji se odnose na naknadu za komunalno opremanje zauzele su sljedeći

STAV

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 prihvatljiv predloženi scenario II kojim se predlaže da naknada za komunalno opremanje ostane u sistemu, pod sljedećim uslovima:

1. da se ne vrši izjednačavanja naknade za komunalno opremanje i naknade za puteve, jer se radi o različitim vrstama naknada čije su namjene zakonom utvrđene i potpuno različite. Umanjenje naknade za komunalno opremanje za iznos naknade za puteve predstavljalo bi povredu zakonskih propisa i narušilo princip vladavine prava, te ozbiljno dovelo u pitanje finansijsku održivost lokalne samouprave;
2. da jedinice lokalne samouprave svojim propisom utvrde mogućnosti za odložno plaćanje naknade za komunalno opremanje i rokove za plaćanje iste (3-5 godina), u zavisnosti od veličine objekata i prema stvarnim procjenama, potrebama i mogućnostima svake jedinice lokalne samouprave;
3. da jedinice lokalne samouprave izvrše (postupno) izjednačavanje visine naknade za poslovne i stambene objekte.

PREDSJEDNIK KOMISIJE ZA
FINANSIRANJE LOKALNE
SAMOUPRAVE

mr Miomir Jakšić, sr.

PREDSJEDNIK KOMISIJE ZA
PROSTORNO PLANIRANJE I
KOMUNALNE DJELATNOSTI

Oliver Marković, sr.