



Zajednica opština Crne Gore
Broj: 03-747/14
Podgorica, 18. novembar 2014. godine

**SAVJET ZA UNAPREĐENJE POSLOVNOG AMBIJENTA,
REGULATORNIH I STRUKTURNIH REFORMI
N/r predsjedniku dr Igoru Lukšiću**

PREDMET: Predlog tema za XXVII sjednicu Savjeta

Za XXVII sjednicu Savjeta za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi Vlade Crne Gore, Zajednica opština Crne Gore predlaže sledeću temu:

1. Inicijativa za uspostavljanje održivog sistema upravljanja građevinskim zemljištem i finansiranja lokalnih samouprava kao preduslova za kreiranje povoljnog poslovnog ambijenta

Zakonom o lokalnoj samoupravi utvrđeno je da se u opštini ostvaruje zadovoljavanje potreba od neposrednog i zajedničkog interesa za lokalno stanovništvo (član 4); da opština, u okviru sopstvenih poslova, između ostalog, donosi planove i programe razvoja, prostorno-urbanističke i druge planove (član 31), **da uređuje i obezbeđuje privođenje namjeni građevinskog zemljišta u skladu sa lokalnim planskim dokumentima, komunalno opremanje građevinskog zemljišta**, kao i obavljanje i razvoj komunalnih djelatnosti, održavanje komunalnih objekata i komunalnog reda (član 32).

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave kao sopstveni prihod opštine **utvrđena je naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta**, čija namjena je utvrđena zakonom. **Naknada za komunalno opremanje je kapitalni prihod namijenjen isključivo za pokriće troškova za pripremu za komunalno opremanje i komunalno opremanje građevinskog zemljišta**, što je utvrđeno Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Uređivanje građevinskog zemljišta, shodno Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata (član 52), je **djelatnost od javnog interesa**, kojom se stvaraju uslovi za sprovođenje prostorno-planskih dokumenata i maksimalno iskorišćavanje potencijala koji prostor, kao ograničeni i jedan od najvažnijih resursa Crne Gore, nudi.

Uređeno građevinsko zemljište je nezamjenjiv uslov (*conditio sine qua non*), ne samo za **razvoj investicionih aktivnosti**, već i **obavljanja komunalnih djelatnosti**, koje su zakonom utvrđene kao **djelatnosti od javnog interesa** i nezamjenjiv uslov života i rada lokalnog stanovništva i svih subjekata koji privređuju na teritoriji lokalne samouprave, kao i održavanje komunalne infrastrukture, opreme i sredstava neophodnih za obavljanje djelatnosti, što je jedini održivi način za privlačenje investicija i stvaranje povoljnog poslovnog ambijenta na lokalnom nivou.

Zakon o komunalnim djelatnostima, kao osnovni pravni akt koji uređuje komunalnu oblast, donešen je 1995. godine, u drugačijem pravno-političkom i privrednom ambijentu. Pokazalo se da u novonastalim uslovima ovaj zakon ne može da obezbijedi uspostavljanje odnosa u komunalnoj oblasti na sveobuhvatan, sinhronizovan i jasan način, tako da pojedine odredbe predstavljaju prepreku u obavljanju i razvoju komunalnih djelatnosti, kako za organe javne uprave, tako i za javna komunalna preduzeća. **Predlog novog Zakona o komunalnim djelatnostima koji je u skupštinskoj proceduri od 2011. godine**, sadrži značajni set inovativnih rješenja kako u pogledu uređivanja sistema komunalnih djelatnosti tako i u pogledu njihovog finansiranja. Tako se, između ostalog, Predlogom Zakona uvodi **komunalna naknada**, kao prihod **namijenjen za finansiranje zajedničke komunalne potrošnje** i tekuće i investiciono održavanje opreme i sredstava potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti, koji se nakon ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, finansiraju iz tekućih prihoda budžeta lokalnih samouprava. **Ukidanjem naknade za korišćenje građevinskog zemljišta** budžeti lokalnih samouprava su uskraćeni za cca **29 mil EUR na godišnjem nivou** (koliki je bio prihod od ove naknade za 2008. godinu), što bi za period 2009-2013. god. iznosilo oko 145 mil EUR. Ako se ima u vidu da je ukupan dug lokalnih samouprava na kraju 2013. godine iznosio 170.546.655,98 EUR, onda je očigledno koliki negativni uticaj ima ukidanje pomenutog fiskaliteta na stabilnost lokalnih finansija.

Najavljene mjere u oblasti finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, sadržane u Analizi fiskaliteta na lokalnom nivou koju je usvojila Vlada Crne Gore decembra 2013. godine, u pogledu ukidanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta počev od 1. januara 2016. godine, dodatno će **destabilizovati lokalne finansije, urušiti sistem komunalnog opremanja građevinskog zemljišta i onemogućiti vođene zemljiše politike na lokalnom nivou**. Iako lokalne samouprave imaju zakonsku obavezu da komunalno opremaju građevinsko zemljište bez realnih izvora prihoda to neće biti moguće. Ovakav strateški pristup ne obezbjeđuje unapređenje poslovnog ambijenta. Naprotiv, neopremljeno građevinsko zemljište nije privlačno za investitore i nove investicije. Naime, pored izgradnje komunalne infrastrukture, lokalne samouprave imaju zakonom utvrđene mjere i mehanizme za rješavanje prethodnih pitanja u oblasti komunalnog opremanja, kao što su mjere eksproprijacije u cilju rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i mogućnost izmjene i dopune lokalnih planskih dokumenata za potrebe realizovanja investicija koje se odnose na izgradnju komunalne infrastrukture i sl. Takođe, u slučaju kada investitor sam komunalno oprema građevinsko zemljište, javlja se niz otvorenih pitanja u pogledu sticanja prava svojine nad komunalnom infrastrukturom, koja shodno

Zakonu o državnoj imovini, predstavlja državnu svojinu na kojoj svojinsko-pravna ovlaštenja vrši opština.

Predmetnom Analizom predloženo je da se prihodi od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta nadomjesti povećanjem stope poreza na nepokretnosti. **Potpuno je nerealno** da se na ovakav način mogu nadomjestiti izgubljena sredstva. Naime, analizom uporednih pokazatelja ostvarenja prihoda po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti za period 2008-2012. godina utvrđeno je da je **prihod po osnovu naknade za komunalno opremanje prosječno 2,5 puta veći od prihoda po osnovu poreza na nepokretnosti**. Važeće stope poreza na nepokretnosti su primjerene sadašnjem ekonomskom trenutku i snazi poreskih obveznika, pa bi svako značajnije povećavanje izazvalo znatno smanjenje stepena naplate ovih prihoda. Pored toga, porez na nepokretnosti ima tretman tekućeg prihoda koji je namijenjen za pokriće tekućih izdataka, pa bi prelivanje tekućih prihoda za potrebe pokrivanja kapitalnih izdataka dovelo do onemogućavanja funkcionisanja sistema lokalne samouprave u cjelini.

Ovakvo rješenje je u suprotnosti i **sa principom pravednosti** fiskalnog opterećenja. Raspoređivanje ukupnih troškova komunalnog opremanja građevinskog zemljišta na sve poreske obveznike nije pravično, obzirom da najveći dio troškova, koji se odnose na opremanje lokacije, nastaju usljed investicione aktivnosti samog investitora, a da pri tom investitor i dalje ima obavezu da sam komunalno oprema odnosnu lokaciju. Imajući u vidu životni ciklus građevinskog objekta, investitor će kroz povećani porez na nepokretnosti biti i dalje opterećen za isti iznos sredstava, s tom razlikom da će mu se finansijsko opterećenje samo odložiti. 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 konkretne lokacije, već služe svim korisnicima prostora i povećavaju vrijednost nepokretnosti i kvalitet prostora naselja u cjelini.

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 objekata i Nacrtom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti. Naime, Radnom verzijom Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata predviđa se proširenje vrste objekata koji se oslobađaju od obaveze plaćanja naknade za komunalno opremanje (stambeni i poslovni objekti namijenjeni za sopstvene potrebe), čime se, naknada za komunalno opremanje faktički ukida i prije 1. januara 2016. godine. Takođe, predloženo rješenje po kome vlasnik zemljišta na kom 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.

Budžeti lokalnih samouprava, shodno rješenjima iz Nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti, biće dodatno opterećeni umanjnjem prihoda iz razloga oslobađanja od 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 za koju je izdata upotrebna dozvola, kao i za godinu koja slijedi toj godini, utvrđivanjem manje stope poreza za ugostiteljske objekte sa 4 i više **** i dr., na račun povećanja donjeg limita oporezivanja sa 0,10% na 0,25% (što čini povećanje za 150%), jer će se povećanjem opterećenja poreskih obveznika uticati na znatno manji stepen naplate poreza na nepokretnosti.

Zajednica opština Crne Gore, kao asocijacija lokalnih vlasti, u svojim strateškim opredjeljenjima zalaže se za finansijski nezavisne, moderno uređene i inkluzivne lokalne samouprave koje pružaju kvalitetne usluge građanima u skladu sa dobrim evropskim praksama, **podržava** aktivnosti nacionalnih vlasti usmjerene na unapređenje poslovnog ambijenta. **Opštine razumiju potrebu i podržavaju uspostavljanje stimulativnih mehanizama za razvoj biznisa**, što je osnovni preduslov za nove investicije. U tom pogledu opštine su, kroz svoje **odluke o proglašenju biznis zona**, odluke kojim se uređuju pitanja naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i druge odluke, utvrdile mogućnosti za oslobađanje investitora od plaćanja naknade za komunalno opremanje i predvidjele brojne druge olakšice u pravcu stimulisanja investicionih aktivnosti na području opština u funkciji bržeg ekonomskog razvoja.

Zajednica opština smatra da **ukidanje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta** neće dovesti do postizanja postavljenog cilja, tj. unapređenja poslovnog ambijenata i privlačenja novih investicija na lokalnom nivou. Naprotiv, sprovođenje ovakvih rješenja, po mišljenju Zajednice opština, **dovešće do urušavanja sistema uređivanja građevinskog zemljišta, onemogućavanja planskog rada na pripremi i komunalnom opremanju građevinskog zemljišta u skladu sa planovima**, što će za posljedicu imati **destimulativan ambijent za investitore i negativno se odraziti na održivost lokalnih finansija**.

2. Inicijativa za uspostavljanje mehanizma za jačanje finansijske sposobnosti jedinica lokalne samouprave za korišćenje sredstava IPA fondova

U procesu pristupanja Crne Gore Evropskoj uniji značajna sredstva se opredjeljuju od strane EU kroz IPA fondove čiji je cilj podrška i pomoć centralnim i lokalnim vlastima u sprovođenju reformi i usvajanju i dostizanju standarda EU. Uslov za korišćenje EU sredstava je da opština obezbijedi određeni iznos sredstava za **predfinasiranje i kofinansiranje projekata** koji se finansiraju iz evropskih fondova, što, na žalost, značajan broj jedinica lokalne samouprave nije u prilici da obezbijedi zbog teške finansijske situacije u budžetima opština. Da bi se prevazišao ovaj problem, Zajednica opština ukazuje na potrebu formiranja **“revolving fonda”**, kao instrumenta pomoću kojeg bi se opštinama koje nijesu u prilici da obezbijede **sredstva za predfinisiranje projekata**, obezbijedila potrebna pomoć, čime bi se značajno unaprijedila apsorpciona sposobnost opština da koriste sredstava iz evropskih fondova, što je u ovoj fazi posebno važno.

Radi jačanja kapaciteta apsorpcije EU fondova, Zajednica opština Crne Gore, u ime svih jedinica lokalne samouprave, podnijela je Ministarstvu finansija (septembar 2013. godine) **inicijativu za formiranje “revolving fonda”**, na koju je dobila odgovor da će Ministarstvo finansija **„razmotriti mogućnost osnivanja ovog fonda u narednom periodu“**. Vlada Crne Gore je u Strategiji regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020., u cilju jačanja kapaciteta apsorpcije sredstava iz evropskih fondova, utvrdila potrebu formiranja fonda za pomoć jedinicama lokalne samouprave za predfinansiranje projekata koji se finansiraju iz EU fondova. Imajući u vidu da su u toku aktivnosti na pripremi Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave, Zajednica opština ukazuje na potrebu rješavanja ovog pitanja ovim zakonom, a slijedeći smjernice u odnosu na ovo pitanje utvrđene Strategijom regionalnog razvoja Crne Gore 2014-2020.

Prema pravilima EU u sprovođenju grant projekata, korisnici grantova mogu dobiti predfinasiranje od Evropske unije u visini od 90% troškova projekta, a preostalih 10% se dobija nakon odobrenja završnog izvještaja projekta. Kako bi pripremili završni izvještaj, korisnici granta treba da pripreme i finansijski izvještaj koji je odobren od strane ovlašćenog revizora, a koji uključuje sve troškove projekta, kao i dokaze da su svi ti troškovi plaćeni.

No, budući da sve opštine nemaju kapacitete da isfinansiraju ovih 10% (koje će im EU uplatiti nakon odobrenja završnog izvještaja), u praksi se dešavaju praktični problemi koji ove opštine onemogućavaju da do kraja implementiraju projekte i dostave finalne izvještaje. Grant korisnici su obavezni grant ugovorom da dostave finalni izvještaj u periodu 3 mjeseca nakon završetka projekta. Međutim, kako najveći broj opština nije u mogućnosti da sve ove aktivnosti blagovremeno izvrši i finansira, može doći do neželjenog zahtjeva EU da opštine vrate novac koji su prethodno dobile. Ovo je ekstremno problematična situacija koja zahtijeva adekvatnu reakciju i intervenciju centralnih vlasti, s obzirom da bi povratak sredstava EU bio ozbiljan šok za ionako skromne budžete opština.

Uspostavljanje ovakvog mehanizma je veoma važno za Crnu Goru u perspektivi pridruživanja Evropskoj uniji, gdje u sprovođenju politike ekonomske i socijalne kohezije EU, lokalne samouprave imaju veoma važnu ulogu u stvaranju dobrog apsorpcionog kapaciteta.

Na osnovu svega navedenog, Zajednica opština predlaže Savjetu za unapređenje poslovnog ambijenta, regulatornih i strukturnih reformi Vlade Crne Gore da utvrdi sljedeće:

ZAKLJUČKE

1. Obavezuje se Ministarstvo finansija i Ministarstvo održivog razvoja i turizma, da preispitaju utvrđene i najavljene mjere u oblastima uređivanja građevinskog zemljišta, obavljanja komunalnih djelatnosti i finansiranja lokalnih samouprava, u cilju stvaranja povoljnog poslovnog ambijenta i privlačenja investicija na lokalnom nivou, kao i obezbjeđivanja održivog sistema finansiranja lokalnih samouprava.
2. Preporučuje se Skupštini Crne Gore da intezivira aktivnosti na razmatranju i usvajanju Predloga Zakona o komunalnim djelatnostima.
3. Obavezuje se Ministarstvo finansija da u Zakonu o finansiranju lokalne samouprave uspostavi mehanizam kojim će se osnažiti finansijska sposobnost jedinica lokalne samouprave za korišćenje sredstava IPA fondova kroz formiranje revolving fonda i utvrđivanje kriterijuma za korišćenje sredstava fonda.

GENERALNI SEKRETAR
Refik Bojadžić