



Zajednica opština Crne Gore  
KOMISIJA ZA PROSTORNO PLANIRANJE I KOMUNALNE DJELATNOSTI  
KOMISIJA ZA FINANSIRANJE LOKALNE SAMOUPRAVE  
Br: 03-465/16-1  
Podgorica, 18.05.2016. godine

## IZJAŠNENJE NA PREDLOG STUDIJE ZEMLJIŠNE POLITIKE

### *Načelne konstatacije*

Studija zemljišne politike na sveobuhvatan način analizira stanje u oblasti upravljanja zemljištem i njegovog finansiranja. Analiza je pokazala da je upravljanje zemljištem jedan od najvećih izazova za državu i lokalnu samoupravu koji generiše kvalitet uslova za život i rad građana i poslovanje privrednih subjekata. ***Kvalitetna zemljišna politika, stabilni uslovi i jasna pravila poslovanja preduslov su za stvaranje povoljnog poslovnog okruženja i privlačenja investicija.*** Posebno je pohvalno što je Studija uočila i kroz niz mjera promovisala sprovođenje ***ustavnog načela autonomnosti lokalne samouprave u vršenju sopstvenih poslova.***

Studija je ukazala da ***postojeći finansijski okvir za finansiranje zemljišne politike nije primjeren***, te da je neophodno unaprijediti važeću zakonodavnu regulativu u ovoj oblasti i obezbijediti adekvatan izvor finansiranja koji će odgovoriti izazovima postizanja ***vizije razvojne zemljišne politike - kompletno opremljeno građevinsko zemljište prije početka investicija.*** U prilog ovome govori i izvod iz Studije kojim se konstatuje da, radi obezbjeđivanja sredstava za finansiranje kapitalnih projekata, nije preporučljivo u potpunosti ukidati naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Studija po prvi put utvrđuje ***novi model finansiranja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta*** kroz uvođenje naknade za građenje i komunalni doprinos, pri čemu se preporučuje da „naknadu za komunalno opremanje kao dosadašnji instrument zemljišne politike treba primjenjivati dok se ne sagledaju efekti primjene predloženog modela rente i razvojne naknade i stvaranje mogućnosti da se kroz poresku politiku obezbijede dovoljna sredstva za navedene namjene“.

Zajednica opština izražava zadovoljstvo što je Studija prvi zvanični dokument kojim se konstatuje da ***donošenje planskog dokumenta utiče na promjenu vrijednosti nepokretnosti.*** Takođe, realokacija, odnosno promjena vrijednosti kroz ***prenamjenu zemljišta*** prepoznata je kao jedan od efikasnih instrumenata zemljišne politike kojim se u značajnoj mjeri može doprinijeti njegovom namjenskom

korišćenju i efikasnijoj valorizaciji kroz ostvarivanje principa zaštite javnog interesa i zaštite privatnog interesa a ne na štetu javnog interesa, te stvoriti pretpostavke za bolje uslove života i rada građana i poslovanja privrednih subjekata. Oporezivanje kapitalne dobiti, kao razlike između prodajne vrijednosti i vrijednosti nepokretnosti prije njegove prenamjene, od posebne je važnosti za obezbjeđivanje sredstava neophodnih za vođenje kvalitetne zemljišne politike i pravičnog oporezivanja nepokretnosti, a istovremeno instrument kojim se oporezuje povećana vrijednost zemljišta prouzrokovana donošenjem planske dokumentacije.

Predloženi model realokacije je posebno značajan zbog smanjenja troškova eksproprijacije, koji učestvuju u značajnom procentu u ukupnim troškovima komunalnog opremanja (30-50%). Ovim modelom se pravi zaokret u odnosu na postojeći sistem funkcionisanja procesa eksproprijacije koji se mogao odvijati tek nakon donošenja planskog dokumenta, a kojim se istovremeno uticalo i na povećanje vrijednost nepokretnosti koje treba da postanu predmetom eksproprijacije. To je dovelo do značajno povećanih troškova eksproprijacije, za čije finansiranje lokalne samouprave, imajući u vidu njihovu finansijsku situaciju i ograničene zakonske mogućnosti kojima se propisuju izvori sredstava za finansiranje ovih poslova, najčešće nemaju dovoljno sredstava kojim bi podmirile obaveze po ovom osnovu, što dalje dovodi do usporavanja cjelokupnog postupka ostvarivanja javnog interesa kroz postupak eksproprijacije i usporavanja, odnosno prekidanja u realizaciji tih projekata. U primjeni modela realokacije posebnu ulogu može imati predloženi plan uređenja manjih naselja.

Zaokruživanje sistema benefita koje nudi efikasna zemljišna politika obezbijediće se, kako se to predlaže Studijom, donošenjem Zakona o procjeni vrijednosti nepokretnosti sa metodologijom, kojim bi se propisom utvrdili jedinstveni kriterijumi i metodologija za utvrđivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, a koja bi, imajući u vidu probleme sa kojim se lokalne samouprave susrijeću usljed nedostatka preciznih i tačnih podataka, bila kvalitetna osnova za pravedno oporezivanje nepokretnosti i obračun naknada za komunalno opremanje, odnosno predloženih supstituta.

***Dobra zemljišna politika mora biti u potpunosti sadržana u katastru nepokretnosti i kvalitetno uvezana sa organima lokalne upave zaduženim za poslove komunalnog opremanja i ubiranja lokalnih prihoda,*** kako bi se obezbijedila neophodna baza podataka za oporezivanje nepokretnosti i eventualno ubiranje komunalnog doprinosa. Zemljišna politika zasnovana na ovim osnovama će omogućiti organizovanje i funkcionisanje lokalnih zajednica po mjeri i potrebama građana i privrednih subjekata.

### ***Pojedinačne primjedbe, sugestije i komentari:***

(1) U poglavlju „2.1. Zakonska regulativa koja reguliše zemljišnu politiku“ potrebno je analizirati i ***Predlog Zakona o komunalnim djelatnostima*** i rješenja koja utiču na zemljišnu politiku. Naime, Predlogom Zakona se reguliše prihod za održavanje infrastrukture i objekata zajedničke komunalne potrošnje - ***komunalna naknada.***

Takođe, tim zakonom je definisano da se održavanje infrastrukture i objekata individualne komunalne potrošnje finansira iz cijene usluge.

U podnaslovu „Nacrt Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata“ navedeno je da se naknada za građenje plaća i za „elektroinstalacije“. U tom smislu, ukazujemo da je **izgradnja elektroinstalacija isključena iz sadržaja komunalnog opremanja** izmjenama i dopunama Zakona iz 2013. godine, kada je to urađeno iz razloga što lokalna samouprava nema nadležnosti u oblasti snabdjevanja električnom energijom. U Predlogu Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata (verzija iz decembra 2015. godine) u koji je Zajednica opština imala uvid, nije predloženo da izgradnja elektroinstalacija bude uključena u sadržaj komunalnog opremanja, pa je potrebno isvršiti predloženu korekciju kako na ovom mjestu, tako i u poglavlju „8.1.3.1 Naknada za građenje“, kao i u poglavlju „4.2.2 Komunalno opremanje građevinskog zemljišta“, gdje još treba dodatno isključiti i telekomunikacione i radiodifuzne objekte iz komunalnog opremanja, jer je to obaveza pružaoca odnosnih usluga, u skladu sa materijalnim zakonima. Takođe, u poglavlju „8.1.3.1 Naknada za građenje“ neophodno je u strukturu ove naknade dodati **troškove infrastrukture i drugih objekata za upravljanje komunalnim otpadom** - jer je u pitanju komunalna djelatnost individualne komunalne potrošnje.

(2) U poglavlju „2.2.2.2 Zakonski okvir“, prilikom analize rješenja iz Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, nijesu razmatrani efekti zakonskog rješenja po kome se građevinsko zemljište u zahvatu državnih planskih dokumenata vrši na osnovu **sporazuma između lokalne samouprave i Vlade**. Imajući u vidu da su najatraktivnije lokacije u području morskog dobra obuhvaćene državnim studijama lokacije, a čije komunalno opremanje iziskuje značajne troškove, Studijom je neophodno ukazati na potrebu uređivanja međusobnih odnosa (zaključivanjem sporazuma) između Vlade, odnosno subjekta kojeg ona ovlasti i jedinice lokalne samouprave.

(3) U naslovu „2.2.3.1 Sopstveni prihodi“, u podnaslovu „Lokalne takse“, nijesu obrađene **lokalne administrativne takse** koje predstavljaju sopstveni prihod lokalnih samouprava.

(4) U naslovu „2.2.3.2 Ustupljeni prihodi“, **naknada za opštinske puteve** je prepoznata kao ustupljeni prihod, iako ista predstavlja sopstveni prihod opština. U odnosu na ovu naknadu, ukazujemo da su lokalne samouprave, nakon izmjena Zakona o putevima iz 2009. godine kada je uvedena obaveza dobijanja saglasnosti Vlade na visinu istih, ostvarivale značajno manje prihode po ovom osnovu. Tako su lokalne samouprave po osnovu naknada za korišćenje opštinskih puteva u **2009. godini ostvarile 6.214.159€**, da bi po istom osnovu u **2010. godini** bilo ostvareno samo **2.765.753€**, koji iznosu su u manjem odstupanju ostvarivani i narednih godina. Za period do 2015. godine radi se izgubljenim prihodima po ovom osnovu u iznosu od **cca 20,5 mil€**. Inače, iznosi koje opštine ostvaruju po osnovu ove naknade nijesu ni približno dovoljni za održavanje i zaštitu izgrađenih saobraćajnica, što je i osnovna namjena ove naknade.

Prilikom definisanja ustupljenih prihoda u Studiji nije obrađena **godišnja naknada pri registraciji motornih vozila, traktora i njihovih priključnih vozila**, kao ni **naknada za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila (tzv. eko-naknada)**, koja je kao ustupljeni prihod utvrđena izmjenama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2010. godine. Međutim, izmjenama Uredbe o visini naknada, načinu obračuna i plaćanja naknada zbog zagađivanja životne sredine iz 2011. godine ova naknada je ukinuta.

(5) U naslovu „2.3.3 E-Katastar i nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka (NIGP) – postojeće stanje“ nije obrađen **problem neusaglašenost softverskih rješenja za administriranje poreza na nepokretnosti na lokalnom nivou sa novim, unaprijeđenim softverskim rješenjem Uprave za nekretnine**. Naime, Uprava za nekretnine je promijenila svoj informacioni sistem i evidenciju podataka u katastru nepokretnosti iskazuje kroz novi model prikazivanja podataka koji **nije usklađen sa aplikacijama koje podržavaju opštinske baze podataka o nepokretnostima**, što za posljedicu ima **da opštine nijesu u mogućnosti da na adekvatan način koriste podatke** koje im dostavlja Uprava za nekretnine. Primjenom novog informacionog sistema ukinuta je mogućnost dostavljanja podataka o nepokretnostima lokalnim samoupravama u formatu u kojem je do sada to rađeno, a koji podržavaju postojeći opštinski softveri za administriranje poreza.

**Teška finansijska situacija** sa kojom se suočava najveći broj jedinica lokalne samouprave dodatni je ograničavajući faktor koji onemogućava rješavanje ovog problema pojedinačno od strane svake opštine. Osim toga, izrada softverskog rješenja posebno za svaku opštinu imalo bi za posljedicu **nejedinstveno postupanje** opština, što bi izazvalo brojne probleme u praksi kod utvrđivanja, naplate i kontrole poreza na nepokretnosti.

Shodno **Zakonu o državnom premjeru i katastru**, Uprava za nekretnine je državni organ nadležan za vođenje evidencija o katastru nepokretnosti koji je, shodno Zakonu o porezu na nepokretnosti (član 15), dužan da je **podatke o svojini na nepokretnostima** na dan 01. januara tekuće godine dostavi nadležnom organu lokalne uprave do 31. januara tekuće godine. Takođe, Ministarstvo finansija je nadležno za vođenje **poreske politike u zemlji i vrši nadzor** nad sprovođenjem Zakona o porezu na nepokretnosti (član 17).

Shodno navedenom, Zajednica opština Crne Gore je uputila nadležnim državnim organima inicijativu za prevazilaženje ovog problema kojom se predlaže **hitno rješavanje** na način što će Ministarstvo finansija – Uprava za nekretnine izvršiti **doradu postojećeg softverskog rješenja koje će obezbijediti automatsko preuzimanje i adekvatnu replikaciju katastarskih podataka iz baze podataka katastra nepokretnosti koja odgovara postojećem softverskom rješenju za porez na nepokretnosti koje koriste opštine**, odnosno kojom se predlaže da Ministarstvo finansija, u saradnji sa Upravnom za nekretnine i lokalnim samoupravama, obezbijedi **izradu novog softvera koji će biti jedinstven u svim opštinama za potrebe utvrđivanja poreza na nepokretnosti, a koji će koristiti podatke iz baze podataka Uprave za nekretnine, u cilju utvrđivanja jednobraznog modela**

***oporezivanja nepokretnosti i neophodne evidencije i praćenja ovog poreza na nivou jedinica lokalne samouprave.***

(6) U naslovu „2.4 - Bespravna gradnja u Crnoj Gori“ konstatovano je da opštine nijesu uradile ***popis nelegalnih objekata***, iako je Zakonom o izgradnji objekata bila utvrđena ovakva obaveza. Razlog zašto opštine nijesu pristupile ovoj aktivnosti je sadržan u činjenici da je predmetni zakon bio u koliziji sa tadašnjim Zakonom o državnom premjeru i katastru koji je davao isključivu nadležnost za vršenje premjera državnom organu uprave nadležnom za poslove premjera i katastra. Međutim, i pored toga, lokalne samouprave ***vrše određene procjene nelegalnih objekata*** za potrebe praćenja stanja u prostoru i izrade planske dokumentacije.

Takođe, ukazujemo da ne stoji konstatacija da je ***naknada za legalizaciju neformalnog objekta*** isključivi prihod lokalne samouprave. Naime, članom 26 Predloga Zakona o legalizaciji neformalnih objekata utvrđeno je da je naknada za objekte za čiju je legalizaciju nadležno Ministarstvo, prihod budžeta Crne Gore, dok lokalne samouprave prihoduju sredstva od ove naknade za objekte za čiju legalizaciju je nadležan organ lokalne uprave. Kako su od predmetne naknade oslobođeni objekti osnovnog stanovanja i objekti od javnog, odnosno opšteg interesa, procjenjuje se da će uticaj ovog fiskaliteta na budžete lokalnih samouprava biti neznatan.

Iako Zakon o porezu na nepokretnosti (član 9a) propisuje mogućnost ***oporezivanja neformalnih objekata po uvećanoj stopi poreza***, ukazujemo na probleme u naplati ovog poreza zbog nemogućnosti identifikacije objekata izgrađenih suprotno zakonu. Pojedine opštine čiji su poreski organi pristupili donošenju rješenja za utvrđivanje poreske obaveze po ovom osnovu su se, nakon pokretanja žalbenog postupka od strane poreskih obveznika, u drugostepenom postupku ili u upravnom sporu, suočile sa poništavanjem takvih rješenja, uz obrazloženje da je poreska obaveza utvrđena za objekte koji nijesu upisani u katastar nepokretnosti, te da ne postoji pravni osnov za utvrđivanje poreske obaveze. Zato je neophodno, do donošenja Zakona o legalizaciji neformalnih objekata, precizno utvrditi ***pravni osnov za oporezivanje nepokretnosti koje nijesu upisane u katastar nepokretnosti***, kao i uspostavljanje i vođenje registra na način da se u isti mogu upisivati objekti koji nijesu upisani u zvaničnu evidenciju Uprave za nekretnine.

(7) U naslovu „3. Upravljačka struktura“, na slici 9 „Organi vlasti i ključno zakonodavstvo“ navedeno je da je predlagač Zakona o lokalnoj samoupravi Ministarstvo održivog razvoja i turizma, iako je predlagač ovog zakona Ministarstvo unutrašnjih poslova.

U okviru podnaslova „Analiza/efekti“ navedeno je da, prilikom izrade izmjena Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, u odnosu na pitanje oslobađanja plaćanja naknade za komunalno opremanje za objekte od opšteg interesa, nije izvršena ***fiskalna procjena uticaja ovakve politike na opštine***. U tom kontekstu, posebno ukazujemo na značaj ovakvih procjena prilikom pripreme zakonskih rješenja, naročito ako se ima u vidu najavljeno ukidanje naknade za komunalno

opremanje od 2020. godine. U narednoj tabeli predstavljeni su podaci o visini prihoda koje su sve opštine ostvarile po ovom osnovu od 2010. godine, pa je jasno koliki će negativan efekat izazvati ukidanje ovog prihoda na budžete lokalnih samouprava:

2010	2011	2012	2013	2014	2015
64.816.478,72	34.650.886,04	49.545.886,13	37.025.794,95	38.396.294,16	38.329.051,37

(8) U naslovu „4.2.2 Komunalno opremanje građevinskog zemljišta“ u posljednjem pasusu termin „**komunalni doprinos**“ treba zamijeniti sa terminom „**naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta**“, kako se ne bi stvarala zabuna oko važećeg fiskaliteta koji je obrađen pod ovim naslovom.

(9) U naslovu „4.3 Uticaj procesa prostornog planiranja na vrijednost zemljišta“ potrebno je obraditi moguće **načine zaštite javnog interesa i zaštite privatnog interesa, ali ne na štetu javnog interesa** koji su, kao osnovni principi, utvrđeni u Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata. U tom smislu, ukazujemo da je Zajednica opština, prilikom davanja Mišljenja na Predlog Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, razmatrala mogućnosti primjene navedenih principa u procesu pripreme i donošenja lokalnih planskih dokumenata. Tako je predloženo da **reviziju lokalnih planskih dokumenata ne vrši privatni sektor, već Odbor za urbanizam** kojeg imenuje skupština opštine na period od 4 godine, sastava od osam do 12 članova, sa stručnim referencama i profesionalnim iskustvom u oblastima koje su od značaja za izradu i donošenje planskog dokumenta, sa mandatom od četiri godine. Zadatak odnosnog Odbora bi bio da vrši stručnu ocjenu i daje saglasnost na planski dokument u svakoj fazi njegove pripreme, a sa aspekta provjere usklađenosti sa odlukom o izradi; provjere usklađenosti sa propisanim standardima i normativima; provjere opravdanosti planskog rješenja; provjere potrebe za sprovođenjem javnog konkursa, kao i ocjene usaglašenosti sa planskim dokumentom širih teritorijalnih cjelina i usklađenosti sa zakonom; a naročito provjere planskih rješenja **sa aspekta zaštite javnog interesa i zaštite privatnog interesa, ali ne na štetu javnog interesa**. Da bi se obezbjedila zaštita svih segmenata u oblasti uređenja prostora, neophodno je utvrditi da odbor odluke donosi konsenzusom (jednoglasno). Na ovakav način diskreciona prava iz oblasti uređenja prostora izmještaju se sa pojedinačnog na kolektivni organ, što će doprinijeti povećanju pravne sigurnosti korisnika prostora u vršenju svojih prava i zadovoljenju svojih potreba. Napominjemo, da ovakvo rješenje ima uporište u uporednim sistemima koji su u svijetu prepoznati kao uzori u oblasti uređenja prostora. Osnivanje Odbora kao stalnog tijela doprinijelo bi afirmaciji struke u procesu planiranja, jasnom definisanju odgovornosti prema organu koji ga je imenovao i, na kraju, kao najvažnije, lokalna samouprava bi preuzela upravljanje prostorom u svoje ruke.

(10) U okviru poglavlja „5 - Uticaj zemljišne politike na prihode - analiza prihoda i rashoda u izabranim opštinama“ termin „**deficit**“ se ne koristi na ispravan način. Naime, shodno Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, deficit predstavlja razliku

između **primitaka i izdataka** (uz određene korekcije ovih kategorija), dok Studija u ovom poglavlju obrađuje procenat ostvarivanja prihoda, odnosno izvršenja rashoda, što su dva različita pojma u ekonomskoj terminologiji.

(11) U naslovu „6. Kritička analiza i ocjena postojeće zemljišne politike“ navedene su samo neke **biznis zone u opštinama**. Pored navedenih, i sljedeće lokalne samouprave su proglasile **biznis zone**, i to: Cetinje (Cetinje I i Cetinje II), Berane (Rudeš), Bijelo Polje (Nedakusi), Kolašin (Bakovića polje), Mojkovac (Babića Polje) i Nikšić.

U odnosu na probleme koji se odnose na porez na nepokretnosti, ukazujemo da nije obuhvaćen problem neusaglašenosti softverskih rješenja za administriranje poreza na nepokretnosti na lokalnom nivou sa novim, unaprijeđenim softverskim rješenjem Uprave za nekretnine (obuhvaćeno tačkom 5 ovog Izjašnjenja), kao ni problem u vezi oporezivanja „**poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje**, a čija površina prelazi 150.000 m<sup>2</sup>“. Naime, u važećem pravnom sistemu, ovakav propis ne postoji, iako je obaveza njegovog donošenja bila utvrđena još 2003. godine, kada je na snagu stupio Zakon o porezu na nepokretnosti i kada su izvršene suštinske **reforme sistema oporezivanja nepokretnosti**. Zbog toga opštine nijesu u mogućnosti da, u skladu sa zakonskim mogućnostima, ubiraju ovaj prihod, pa je Zajednica opština Crne Gore, u ovom smislu, nadležnim državnim organima podnijela **inicijativu** za hitno donošenje **propisa kojim će se precizno definisati pojam poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje, odnosno ne obrađuje**, kako bi opštine u Crnoj Gori bile u mogućnosti da sprovedu zakonom utvrđene odredbe na planu oporezivanja ovih nepokretnosti i, istovremeno, da doprinesu politici efikasnijeg korišćenja i obrade poljoprivrednog zemljišta u našoj zemlji.

Takođe, u ovom poglavlju je konstatovano da je Opština Budva u 2013. godini po osnovu poreza na „ugostiteljske objekte koji se nalaze **u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta** ostvarila znatno manje prihode od ovih namjena površina nego što je to bilo predviđeno“. Opština Budva nije bila u mogućnosti da za ove objekte u 2013. godini primjenjuje uvećanu stopu, jer je Uredba o utvrđivanju prioritetnog turističkog lokaliteta donijeta 2011. godine, a Zakonom o porezu na nepokretnosti je utvrđeno da se odredbe zakona koje se odnose na oporezivanja objekata u zoni prioritetnih turističkih lokaliteta primjenju od **početka treće fiskalne godine od donošenja akta Vlade o utvrđivanju prioritetnog turističkog lokaliteta i odgovarajuće planske dokumentacije**.

(12) U okviru naslova „7 - Studije slučaja – uporedna analiza instrumenata zemljišne politike i zakonske regulative u Njemačkoj, Sloveniji i Kanadi“ dat je uvid u nivo vlasti koji je zadužen za donošenje planskih dokumenata, dok nije pružena informacija o tome **ko je obrađivač plana**, tj. da li je to organ (lokalne) uprave, posebna direkcija, uprava, zavod ili agencija sa javnim ovlaštenjima ili, pak, planska dokumenta obrađuje privatni sektor, kao i ocjena najoptimalnijeg načina upravljanja prostorom u ovom pogledu.

(13) U naslovu 8.1.2. Preporuke za poreski sistem, podnaslov „Sistem oporezivanja zemljišta“ zamijeniti sa „**Sistem oporezivanja nepokretnosti**“, jer su u nastavku teksta obrađene sve vrste nepokretnosti, a ne samo zemljište.

U skladu sa naprijed navedenim sugestijama, neophodno je dodati preporuke:

- izrada **jedinstvenog softverskog rješenja za administriranje poreza za nepokretnosti** u svim opštinama koji će moći da koristi podatke iz baze podataka Uprave za nekretnine, u cilju utvrđivanja jedinstvenog modela oporezivanja nepokretnosti i neophodne evidencije i praćenja ovog poreza na nivo jedinica lokalne samouprave;
- donošenje propisa kojim će se precizno definisati **pojam poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje**;
- precizno utvrđivanje **pravnog osnova za oporezivanje nepokretnosti koje nijesu upisane u katastar nepokretnosti** i bliže definisanje načina ažuriranja **baze podataka za neupisane ili neformalne objekte**, uz propisivanje ovlašćenja lokalnom poreskom organu da može sam izvršiti upis u poresku bazu, kada to ne urade poreski obveznici;
- utvrđivanja **većeg procenta pripadnosti opštinama po osnovu prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica** ili utvrđivanja procenta pripadnosti **PDV-a**, kao mehanizma za obezbjeđivanja prihoda opštinama za vršenje sopstvenih poslova utvrđenih Zakonom o lokalnoj samoupravi (imajući u vidu iskustva sadržana u Studiji zemljišne politike (poglavlje 7 – Usporedna analiza instrumenata zemljišne politike i zakonske regulative u Njemačkoj, Sloveniji i Kanadi i ranijih inicijativa lokalnih samouprava i Zajednice opština na planu jačanja finansijske sposobnosti opština).

U podnaslovu „Porez na kapitalne dobitke (upravljanje urbanim zemljištem)“ ukazujemo da Zakon o porezu na dohodak fizičkih lica utvrđuje da se porez na dohodak plaća, između ostalog, i na **kapitalni dobitak** koji predstavlja razliku između prodajne i nabavne cijene imovine. Podržavamo da se poreska osnovica proširi na predloženi način iz Studije, ali ukazujemo da aktuelno softversko rješenje za administriranje poreza na dohodak fizičkih lica Poreske uprave **nije kompatibilno rješenjima iz zakona**, te je onemogućeno ubiranje prihoda po osnovu poreza na kapitalne dobitke.

Pored toga, softversko rješenje za administriranje poreza na promet nepokretnosti **ne sadrži evidenciju o izvršenim transakcijama nad zemljištem**, što ima za posljedicu da Poreska uprava ne utvrđuje prosječnu tržišnu cijenu zemljišta koja bi trebalo da, u skladu sa Uredbom o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti, bude osnovica za utvrđivanje tržišne vrijednosti koja služi za obračun poreza na zemljište. S tim u vezi, sugerišemo da Studija predloži **unaprjeđenje softverskog rješenja Poreske uprave radi postizanja kompatibilnosti sa zakonskim rješenjima**.

(14) U poglavlju „8.1.3.1 Naknada za građenje“ predloženo je da se naknada za građenje plaća na 20 godina, a da se lokalna samouprava zaduži za obezbjeđivanje sredstava za izgradnju infrastrukture planom. U vezi sa navedenim, ukazujemo da je



najveći broj jedinica lokalne samouprave u Crnoj Gori prezadužen, te da je u trenutnim uslovima ovakav predlog nemoguće realizovati. Iz tog razloga, mišljenja smo da bi za potrebe obezbjeđivanja sredstava za izgradnju komunalne infrastrukture trebalo razmotriti i druge modalitete, poput zaduživanja Države, te kasnijeg povraćaja budžetu Crne Gore po osnovu naplate rata od naknade za građenje, ili slično.

(15) U poglavlju „8.1.3.2 - Komunalni doprinos“ predviđeno je da se komunalni doprinos plaća za održavanje komunalnih objekata, a da se metodologija obračuna zasniva na već izgrađenoj komunalnoj infrastrukturi. Napominjemo da je izvor prihoda za ove aktivnosti utvrđen Predlogom Zakona o komunalnim djelatnostima (**komunalna naknada**), dok bi ukidanjem naknade za komunalno opremanje prestao da postoji izvor prihoda za **izgradnju komunalne infrastrukture zajedničke komunalne potrošnje**, kao i oporezovanje lokacijske povoljnosti kroz gradsku rentu koja je integrisana u navedenom fiskalitetu. Naime, gradska renta predstavlja zahvatanje za povoljnosti koje nudi određena lokacija tj. svojevrsni doprinos za pristup i korišćenje objekata u opštoj upotrebi i drugih javnih sadržaja.

Pored toga, potrebno je precizno definisati **za šta se i ko plaća komunalni doprinos**. Naime, potrebno je precizirati komunalnu infrastrukturu koja bi se gradila iz sredstava po osnovu komunalnog doprinosa, a to bi trebala da bude komunalna infrastruktura i objekti koji ne služe isključivo za komunalno opremanje urbanističkih parcela, tj. lokacija, već služe za unapređenje kvaliteta života i poslovanja u kontekstu šire lokalne zajednice.

Studija treba precizira ko bi bili obveznici plaćanja komunalnog doprinosa. Predlažemo da to budu svi vlasnici nepokretnosti. Nije opravdano da se ukine komunalni doprinos za vlasnike poslovnih prostorija, jer isti koriste i ubiraju dodatni profit, između ostalog, i korišćenjem infrastrukture zajedničke komunalne potrošnje, što značajno utiče na kvalitet poslovanja i bezbjednost poslovnih objekata, kao i korist od benefita koje pruža odgovarajuća lokacija.

Imajući prethodno u vidu, **komunalni doprinos treba da predstavlja supstitut mogućim izgubljenim prihodima po osnovu ukidanja naknade za komunalno opremanje**. Takođe, metodologija za obračun treba da se zasniva na planiranoj, a neizgrađenoj infrastrukturi, kao i da eventualno pokrije troškove zaduženja prethodnog opremanja zone ovom vrstom infrastrukture.

Takođe, potrebno je predložiti **metodologiju za obračun i administriranje** ove vrste prihoda, imajući u vidu da se radi o velikom broju poreskih obveznika, te bi mjesečno obračunavanje, utvrđivanje visine doprinosa u skladu sa komplikovanom procedurom postupka, kao i dostavljanje rješenja ovaj model učinilo neodrživim.

U podnaslovu „Vladini grantovi“ predložiti i davanje podrške opštinama kada je u pitanju **komunalno opremanje lokacija za objekte od opšteg interesa**, budući da se radi o značajnom iznosu sredstava, a čiji izvor prihoda je ukinut izmjenama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2013. godine.

(16) U poglavlju „8.1.4.4 Građevinsko zemljište“ potrebno je preložiti pravni osnov za donošenje podzakonskog akta kojim bi se definisalo šta je **izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište**, a za potrebe oporezivanja **neizgrađenog građevinskog zemljišta po uvećanoj stopi**, kako je to utvrđeno u Zakonu o porezu na nepokretnosti. Predloženim podzakonskim aktom treba dati rješenje za svaki pojam pojedinačno (npr. ako je planskim dokumentom na određenoj lokaciji predviđena izgradnja objekta maksimalne visine P+5, a izgrađen je objekat P+4 – da li se u tom slučaju ima smatrati da je građevinsko zemljište privedeno namjeni, djelimično privedeno ili nije privedeno, naročito imajući u vidu da planski dokument daje određena ograničenja u pogledu maksimalne spratnosti i zauzetosti, a ponekad i u pogledu minimalne, pri čemu se investitoru daje mogućnost da se prema sopstvenom nahođenju opredijeli za spratnost i površinu objekta, a u okviru raspona utvrđenog parametrima iz planskog dokumenta. Ili, ako se novim planskim dokumentom planira izgradnja saobraćajnice ili nekog drugog javnog sadržaja, a na terenu se nalaze urbanističke parcele privedeni namjeni po ranijem planskom dokumentu, da li se ima smatrati da je odnosno zemljište privedno ili nije privedeno namjeni).

(17) U okviru naslova „8.1.4.12 Koncesije“ date preporuke se, pored predloženog, moraju usmjeriti i rješavanje problema **informisanja lokalnih samouprava o koncesionim naknadama**, odnosno o visini utvrđenih i ukupno naplaćenih prihoda od koncesionih i drugih naknada za korišćenje prirodnih bogatstava. Shodno važećim zakonskim rješenjima, registar koncesionih ugovora vodi nadležna Komisija za koncesije. Međutim, ovaj registar ne sadrži ažurnu evidenciju zaključenih ugovora, kao ni podatke koji su potrebni za praćenje utvrđenih i naplaćenih prihoda po osnovu koncesionih naknada (u skladu sa članom 15, stav 3 Zakona o koncesionim naknadama, registar ugovora o koncesijama sadrži samo podatke o: nazivu koncesionara, nazivu koncedenta, predmetu koncesije, datumu zaključenja koncesionog ugovora i vremenu trajanja koncesije). Dodatno ukazujemo na problem nedovoljne i neadekvatne inspeksijske kontrola naplate ovih naknade, kako zbog nedostatka kadrova inspeksijskih organa, tako i zbog nekompletnih inspeksijskih kontrola.

Iz navedenih razloga, predlažemo da se dodaju sljedeće preporuke za oblast koncesionih naknada:

- informisanje lokalnih samouprava o detaljima svih zaključenih koncesionih ugovora, uz razmatranje eventualne mogućnosti da se Zakonom o koncesijama utvrdi da pri ugovaranju pojedinih ugovora o koncesijama budu obavezno uključeni i predstavnici lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi prirodno dobro koje je predmet koncesije;
- razmotriti mogućnost da Komisija za koncesije u sprovođenju Zakona o koncesijama, lokalnim samoupravama dostavlja potrebne informacije iz zaključenih ugovora;
- da Poreska uprava na svom web sajtu objavljuje podatke o utvrđenim i naplaćenim iznosima koncesionih naknada.

(18) U poglavlju „9. Ekonomsko matematička projekcija efekata predloženih instrumenata zemljišne politike“ navedeno je da se porezom na nepokretnosti, između ostalog, finansira zamjena infrastrukture. Ta konstatacija ne stoji iz razloga što **porez na nepokretnosti nije kapitalni prihod**, već predstavlja tekući prihod namijenjen isključivo finansiranju tekućih rashoda. Imajući u vidu činjenicu da se brojnim zakonskim rješenjima ukidaju pojedini sopstveni izvori prihoda opština, te da se porez na nepokretnosti izdvojio kao osnovni sopstveni izvor prihoda koji je nedovoljan čak i za finansiranje tekućih rashoda lokalnih samouprava, jasno je da se sredstva po ovom osnovu ne mogu koristiti za finansiranje izgradnje i zamjene infrastrukture. Ako bi se razmišljalo da porez na nepokretnosti postane kapitalni prihod, onda bi se morao osmisliti supstitut za finansiranje tekućih rashoda po osnovu vršenja sopstvenih poslova lokalne samouprave (npr. udio u raspodjeli PDV-a, akciza, povećanje procenta pripadnosti poreza na dohodak, i sl.).

(19) Studija treba da obradi **uticaj oslobađanja pojedinih kategorija investitora po održivost sistema komunalnog opremanja**, kao i najavljeno ukidanje naknade za komunalno opremanje, odnosno naknade za građenje, te da predloži mjere za nadomještanje ovih izgubljenih prihoda.

PREDSJEDNIK KOMISIJE ZA  
FINANSIRANJE LOKALNE  
SAMOUPRAVE  
mr Miomir Jakšić



PREDSJEDNIK KOMISIJE ZA  
PROSTORNO PLANIRANJE I  
KOMUNALNE DJELATNOSTI  
Oliver Marković