



Zajednica opština Crne Gore

Broj: 03-177/24

Podgorica, 13. 02. 2024. god.

MINISTARSTVO POLJOPRIVREDE, ŠUMARSTVA I VODOPRIVREDE
Direktorat za šumarstvo, lovstvo i drvnu industriju

PREDMET: Izjašnjenje na Predlog Zakona o šumama

Poštovani ministre Joković,

U vezi Predloga Zakona o šumama, koje nam je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede dostavilo aktom br. 08-311/22-15603/34 od 05.02.2024. godine, Zajednica opština Crne Gore, na osnovu pristiglih primjedbi, predloga i sugestija iz opština, dostavlja

I Z J A Š N J E N J E

Ukidanju koncepta koncesionog modela korišćenja šuma i, posebno, koncesionih naknada, mora se pristupiti mnogo sistematičnije i obazrivije, na način kojim će se obezbijediti sigurnost i stabilnost ukupnih javnih prihoda, uključujući i prihode lokalnih samouprava. Način na koji je to utvrđeno u Predlogu Zakona o šumama ne obezbjeđuje ostvarivanje ovog cilja u potpunosti i ne obezbjeđuje dovoljnu garanciju zaštite zajemčenog ustavnog prava na lokalnu samoupravu. Ovo naročito u odnosu na opštine Sjevernog regiona kod kojih će ukidanje prihoda po osnovu koncesionih naknada za korišćenje šuma bez njihove adekvantne nadoknade prouzrokovati dodatne probleme u obezbjeđivanju likvidnosti opštinskih budžeta.

(I) Članom 76 stav 7 propisano je **da dio prihoda** ostvarenih prodajom drvnih sortimenata i drugih šumskih proizvoda, privredno društvo za gazdovanje šumama uplaćuje u budžet na **ime naknade** za korišćenje šuma, šumskog zemljišta i nedrvnih šumskih proizvoda u državnoj svojini. Navedenom odredbom Predloga zakona **ne utvrđuje se tačan procenat prihoda** privrednog društva koji će se uplaćivati u budžet države, a koji je suštinski osnovica za raspodjelu sredstava lokalnoj samoupravi i državi u odnosu 70%:30%. Ovakva formulacija u suprotnosti je sa načelom pravne sigurnosti i kao takva podložna promjenama i različitim tumačenjima, a na što smo ukazivali i u našem Izjašnjenju br: 03-649/23 od 19.05.2023. godine. Praksa pokazuje da u slučaju pokretanja postupka ocjene ustavnosti **nedovoljno precizne odredbe propisa**, Ustavni sud CG istu uvijek proglašava protivustavnom, jer se na takav način direktno povrijeđuje ustavno načelo pravne sigurnosti i vladavine prava.

U dostavljenom Izvještaju o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, predlagač propisa navodi: "privredno društvo će u prve dvije godine u državni budžet uplaćivati 20% prihoda, a od treće će biti moguće izdvajati 25% prihoda". Ovo je pitanje neophodno **precizno normirati** i jasno **utvrditi procenat izdvajanja** (generično ili po godinama) ili, pak, utvrditi **precizne kriterijume koji bi se koristili za izračunavanje ovog iznosa**, a koji mora da obezbijedi nivo prihoda budžeta opština po ovom osnovu najmanje u visini ostvarenih prihoda po osnovu koncesionih naknada za korišćenje šuma.

(II) U Izvještaju o sprovedenoj analizi uticaja propisa navedeno je da se negativni uticaj propisa odnosi na prihode lokalnih samouprava koje ukidanjem koncesija i prodaje drveta u

dubećem stanju formalno ostaju bez prihoda od koncesionih naknada. Taj negativni uticaj će se, po mišljenju Obradivača propisa, neutralisati na način što će privredno društvo plaćati naknadu na ime gazdovanja šumama u državnom vlasništvu, od koje će lokalne uprave dobiti zakonski dio te naknade u visini od 70%. Ovo pitanje je detaljnije obrađeno u dokumentu „Ekonomska analiza korišćenja šuma u Crnoj Gori“.

Uvidom u navedeni dokument zaključuje se da **gubitak prihoda lokalnih samouprava po osnovu koncesionih naknada nije samo formalan, već i suštinski**. Ukoliko izdvajanje dijela prihoda privrednog društva na ime naknade za korišćenje šuma i šumskog zemljišta bude u procentima koji su predloženi u RIA obrascu (ali ne i u normi Predloga Zakona, na koju manjkavost smo već ukazali) ukupna naknada za 2024. godinu bi, kako je to navedno u Analizi, bila u visini od 4.576.956€ (što je u nivou od 20% ukupnih prihoda koje preduzeće može da ostvari); za 2025. godinu 6.364.450€ (20% ukupnih prihoda za 2025. godinu); dok bi za 2026. godinu procjena naknade bila na nivou od 11.283.039€ (što je 25% planiranih prihoda za tu godinu). Od ovako utvrđenih iznosa naknada za korišćenje šuma i šumskog zemljišta lokalnim samoupravama bi se, u skladu sa Zakonom o finansiranju lokalne samouprave, opredjeljivalo 70% ostvarenih iznosa, što je redom po navedenim godinama: 2024 – 3.203.869€; 2025 – 4.455.115€, te za 2026. godinu 7.898.127€.

Ako se ovako dobijeni podaci porede sa ostvarenim prihodima opština po osnovu koncesionih naknada za korišćenje šuma u posljednje dvije godine shodno kojima su opštine u 2022. godini ukupno ostvarile 5.286.869,02€, a u 2023. godini 9.521.532,27€, onda je jasno da bi gubitak opština po osnovu prihoda od koncesionih naknada za korišćenje šuma bio izvjestan. Ovo naročito ako se ima u vidu komplikovana finansijska situacija sa kojom se suočavaju opštine Sjevernog regiona Crne Gore.

(III) Dodatnoj pravnoj i finansijskoj nesigurnosti opština doprinosi i to što će **pripadajući dio naknade za korišćenje šuma** opština direktno zavisiti od rezultata poslovanja novoosnovanog privrednog društva, što ako se uzme u obzir dosadašnja praksa poslovanja državnih preduzeća, te izazove sa kojima će se novoosnovano preduzeće za gazdovanje šumama susretati u svom radu, ne uliva povjerenje. Ukoliko bi ovo preduzeće negativno poslovalo, onda bi to za direktnu posljedicu imalo manje prihode opština po ovom osnovu.

Ne sporeći potrebu promjene postojećeg koncesionog modela korišćenja šuma radi otklanjanja brojnih problema i unaprijeđenja stanja u ovoj oblasti, kao nacionalna asocijacija svih opština u Crnoj Gori smatramo nedopustivim donošenje bilo kakvog propisa kojima će se ukinuti ili smanjiti prihodi jedinica lokalne samouprave, a da se pri tome ne obezbijedi njihova adekvatna kompenzacija. Na takav način se direktno krše odredbe člana 7 Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti kojim je propisano da je predlagač zakona ili drugog propisa koji ima za posljedicu smanjenje planiranih primitaka ili povećanje planiranih izdataka, dužan da, u postupku predlaganja, predloži izvore za finansiranje smanjenih planiranih primitaka i izvore finansiranja planiranih izdataka, odnosno utvrdi procjenu fiskalnog uticaja zakona ili drugog propisa koji predlaže. Zbog toga još jednom apelujemo na resorno ministarstvo da sistemskim pristupom u pripremi Zakona o šumama obezbijedi dovoljnu garanciju zaštite zajemčenog ustavnog prava na lokalnu samoupravu i prihode opština.

Srdačan pozdrav,

