



VLADA CRNE GORE
MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
LAMP - PROJEKAT ZEMLJIŠNE ADMINISTRACIJE I UPRAVLJANJA



STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE CRNE GORE

STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE CRNE GORE

KLIJENT:	Ministarstvo održivog razvoja i turizma LAMP - Projekat zemljišne administracije i upravljanja
NAZIV PROJEKTA:	Zemljišna politika Crne Gore
NAZIV IZVJEŠTAJA:	Studija zemljišne politike Crne Gore
REFERENTNI BR.:	T0-37902
RADNI TIM:	<p>Direktor projekta Audrey Jacob, Planer – Ekonomista</p> <p>Menadžeri projekta Andrea Renney, Planer – Ekonomista – Korišćenje zemljišta Neno Kovačević, Planer</p> <p>Eksperti za Fiskalnu politiku, Oporezivanje zemljišta i Opštinske prihode Andrea Renney, Planer – Ekonomista – Korišćenje zemljišta Zorica Babić, Planer – Ekonomista</p> <p>Prostorni planeri Neno Kovačević, Planer Dragana Šuković, Planer Ksenija Vukmanović, Planer Ksenija Pridraški, Planer</p> <p>Ekspert za Katastar Upravljanje zemljištem Predrag Babić</p> <p>Prostorna i Urbana Ekonomija Audrey Jacob, Planer – Ekonomista Mladen Vuksanović Jordan Vanderhoeven, Planer Robyn Brown – Planer- Ekonomista – Korišćenje zemljišta</p> <p>Prevod Bobana Knežević</p> <p>Stručni saradnici Nada Stanišić, Pravnik Dr. Dieter F. Kogler – University College Dublin</p>

1. SADRŽAJ

1.	UVOD.....	8
1.1	Definicija termina zemljišna politika	8
1.2	Ciljevi i vizija projekta.....	8
1.3	Metodologija projekta.....	9
2.	POSTOJEĆE STANJE	13
2.1	Zakonska regulativa koja reguliše zemljišnu politiku	13
2.2	Instrumenti zemljišne politike	23
2.2.1	Porez na nepokretnosti	23
2.2.2	Naknada za komunalno opremanje	29
2.2.3	Ostali fiskalni instrumenti	33
2.2.3.1	Sopstveni prihodi	36
2.2.3.2	Ustupljeni prihodi	37
2.3	Sistemi katastra, sa naročitim osvrtom na pitanje prenošenja plana parcelacije iz utvrđenog planskog dokumenta na katastarske planove.....	38
2.3.1	Osnove sistema katastra.....	38
2.3.2	Plan parcelacije.....	41
2.3.3	E-katastar i nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka (NIGP) - postojeće stanje	41
2.4	Bespravna gradnja u Crnoj Gori	43
3.	UPRAVLJAČKA STRUKTURA	45
4.	PROSTORNO PLANSKA DOKUMENTACIJA SA ASPEKTA ZEMLJIŠNE POLITIKE – SPROVODJENJE PLANOVA	48
4.1	Planska dokumentacija.....	48
4.2	Sprovođenje planova	49
4.2.1	Uslovi za sprovođenje planske dokumentacije	49
4.2.2	Komunalno opremanje građevinskog zemljišta	49
4.2.3	Ostvarivanje javnog interesa kroz postupak eksprijacije	50
4.3	Uticaji procesa prostornog planiranja na vrijednost zemljišta.....	52
4.4	Kritička analiza i ocjena postojeće zemljišne politike sa aspekta urbanističkog planiranja	53
5.	UTICAJ ZEMLJIŠNE POLITIKE NA PRIHODE - analiza prihoda i rashoda u izabranim opštinama.....	54
5.1	Budva	54
5.1.1	Prihodi.....	55
5.1.2	Rashodi.....	56
5.1.3	Analiza/Efekti	58

5.2	Podgorica	59
5.2.1	Prihodi.....	59
5.2.2	Rashodi.....	61
5.2.3	Analiza/Efekti	63
5.3	Nacionalni kapitalni program	63
6.	KRITIČKA ANALIZA I OCJENA POSTOJEĆE ZEMLJIŠNE POLITIKE U CRNOJ GORI.....	65
7.	STUDIJE SLUČAJA - UPOREDNA ANALIZA INSTRUMENATA ZEMLJIŠNE POLITIKE I ZAKONSKE REGULATIVE U NJEMAČKOJ SLOVENIJI I KANADI.....	69
7.1	Pregled zemljišne politike	69
7.1.1	Izvori prihoda opština	69
7.1.2	Izvori opštinskih rashoda.....	72
7.2	Njemačka	74
7.2.1	Upravljačka struktura	74
7.3	Ontario, Kanada	88
7.3.1	Upravljačka struktura	88
7.3.2	Fiskalna struktura – rashodi i prihodi.....	93
7.3.3	Mehanizmi finansiranja lokalnih samouprava	97
7.4	Slovenija.....	113
7.4.1	Upravljačka struktura	113
7.4.2	Prostorno-planska legislativa	115
7.4.3	Budžeti opština Slovenije	116
7.4.4	Mehanizmi finansiranja lokalnih samouprava	117
8.	PLAN	124
8.1	PRIJEDLOG NOVE ZEMLJIŠNE POLITIKE.....	124
8.1.1	Prijedlog integrisanog seta instrumenata zemljišne politike.....	124
8.1.2	Preporuke za poreski sistem	124
8.1.3	Sistem finansiranja izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture	125
8.1.4	Uređenje prostora i izgradnja objekata.....	132
8.1.5	Preporuke za reformu sistema katastra (sa osvrtom na pitanje prenošenja plana parcelacije iz utvrđenog planskog dokumenta na katastarske planove)	153
9.	EKONOMSKO MATEMATIČKA PROJEKCIJA EFEKATA PREDLOŽENIH INSTRUMENATA ZEMLJIŠNE POLITIKE	154
10.	UTICAJ PREDLOŽENE STUDIJE NA EKONOMSKI RAZVOJ	159
11.	PREDLOG IMPLEMENTACIJE STUDIJE ZEMLJIŠNE POLITIKE.....	162
12.	SEPARAT	164

13. PRILOZI.....	166
14. DOKUMENTACIONA OSNOVA.....	171

Slika 1: Metodologija projekta.....	9
Slika 2: Metodologija projekta – izvještaj o postojećem stanju	10
Slika 3: Metodologija faze dva – najbolje prakse i studije slučaja	11
Slika 4: Stope poreza na nepokretnosti po namjenama - 2012	25
Slika 5: Zone naknade u Podgorici.....	28
Slika 6: Naplata naknade za komunalno opremanje -2008 i 2012.....	30
Slika 7: Naplata naknade za komunalno opremanje - 2012.....	31
Slika 8: Prihodi svih lokalnih samouprava – 2008 -2012.....	35
Slika 9: Organi vlasti i ključno zakonodavstvo	45
Slika 10: Odgovornosti državnih i lokalnih vlasti – Objekti opšteg interesa – Član 7	46
Slika 11: Podaci o planiranom i postojećem građevinskom zemljištu u Crnoj Gori na nivou opština.....	52
Slika 12: Opština Budva – pregled budžeta za 2013.....	54
Slika 13: Opština Budva – 2013 prihodi.....	55
Slika 14: Porezi na nepokretnosti (€).....	55
Slika 15: Naknade (€).....	56
Slika 16: Budva – naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta 2007- 2013	56
Slika 17: Opština Budva – 2013 Rashodi	57
Slika 18: Budva – Kapitalni i operativni troškovi	57
Slika 19: Opština Budva – rashodi po kategorijama	58
Slika 20: Opština Podgorica – pregled budžeta za 2013. godinu	59
Slika 21: Opština Podgorica – 2013 Prihodi	59
Slika 22: Pregled prihoda prema tipu – 2013.....	60
Slika 23: Prihodi Opštine Podgorica za 2013. godinu.....	60
Slika 24: Opština Podgorica 2009 – 2014 Prihodi	61
Slika 25: Opština Podgorica – rashodi u 2013. godini	61
Slika 26: Vladini transferi – 2013 (€).....	62
Slika 27: Kapitalni troškovi za Opštinu Podgorica.....	62
Slika 29: Crna Gora – infrastrukturni projekti na čekanju.....	64
Slika 30: Opštinski prihodi – Slovenija 2013. godine	69
Slika 31: Opštinski prihodi – Njemačka 2013. godine.....	70
Slika 32: Opštinski prihodi – Ontario, Kanada 2013. godine.....	70
Slika 33: Opštinski prihodi – Crna Gora 2012. godina (ažurirano sa 2013. godinom)	71
Slika 34: Opštinski prihodi po glavi stanovnika - 2013.....	71
Slika 35: % prihoda po kategoriji	71
Slika 36: Slovenija	72
Slika 37: Njemačka	72
Slika 38: Ontario.....	72

Slika 39: Crna Gora.....	73
Slika 40: Opštinski rashodi po glavi stanovnika.....	73
Slika 41: Rashodi po kategorijama u %	73
Slika 42: Nivoi vlasti u Njemačkoj.....	74
Slika 43: Funkcije opštine.....	75
Slika 44: Prostorno plansko zakonodavstvo u Njemačkoj.....	76
Slika 45: Njemačka – bruto opštinski prihodi – 2013	78
Slika 46: Raspodjela opštinskih poreza	78
Slika 47: Njemačka 2014 - Prihodi od poreza opština	78
Slika 48: Metodologija ekvalizacije	79
Slika 49: Stope poreza na imovinu - Njemačka	80
Slika 50: Njemačka – Porez na imovinu kao % ukupnih lokalnih poreza – 2008 - 2013	81
Slika 51: Njemačka – Porez na nepokretnosti kao % od ukupnog prihoda za 2008 - 2013	81
Slika 52: Porez na promet nepokretnosti.....	82
Slika 53: Porez na promet nepokretnosti.....	82
Slika 54: Porez na nasljeđenu imovinu.....	83
Slika 55: Porez na nasljeđenu imovinu.....	83
Slika 56: Primici na lični dohodak	83
Slika 57: Sopstveni prihodi' opština - 2012.....	84
Slika 58: Ulaganja u PJP u Baden-Württemberg od 2005. godine	85
Slika 59: Zaduzenost po glavi stanovnika – Njemačka	85
Slika 60: Njemački model organizovanja zemljišta	86
Slika 61: Kanada – uloga i obaveze vlasti	89
Slika 62: Ontario, Kanada – prihodi u 2013. godini.....	94
Slika 63: Prihodi opština po mehanizmima finansiranja, 2013 Ontario	94
Slika 64: Ontario, Kanada – rashodi opština u 2013. godini	96
Slika 65: Ontario, Kanada – rashodi opština u 2013. godini po kategorijama	96
Slika 66: Kategorije poreza na imovinu	98
Slika 67: Grad Hamilton – Servisi finansirani sredstvima od poreza	99
Slika 68: Primjeri pristupa vrednovanja	101
Slika 69: Porez na nepokretnosti – Prihodi iz 2013. godine.....	101
Slika 70: Smanjenja i oslobađanja od obaveze plaćanja poreza na imovinu	102
Slika 71: Porez na promet nepokretnosti.....	102
Slika 72: Korisničke naknade – po glavi stanovnika i ukupni prihodi – Ontario - 2013	103
Slika 73: Egalizacije uplate u Kanadi.....	105
Slika 74: Egalizacije uplate 2008 - 2016.....	105
Slika 75: Primjeri PJP projekata u Kanadi	106
Slika 76: Primjeri politike naknade za izgradnju.....	107

Slika 77: Šire područje Toronta – Zeleni pojas	112
Slika 78: Zeleni pojas i granice opština	112
Slika 79: Centri urbanističkog rasta	113
Slika 80: Ukupan broj opština prema broju stanovnika	114
Slika 81: Spisak obaveza lokalnih samouprava	115
Slika 82: Budžeti opština Slovenije	117
Slika 83: Rashodi opština u Sloveniji	117
Slika 84: Porez na lični dohodak	118
Slika 85: Stope poreza na imovinu u Sloveniji	119
Slika 86: Prihodi od raznih tipova poreza na imovinu	119
Slika 87: Grupe poreza na nasljeđe	121
Slika 88: Grupe poreza na nasljeđe	122
Slika 89: Porez na povećanje vrijednosti zemljišta	123

1. UVOD

1.1 DEFINICIJA TERMINA ZEMLJIŠNA POLITIKA

Zemljišna politika je značajan element ukupne državne ekonomske politike i sastavni dio društveno-ekonomskog razvoja jedne zemlje. Ona obuhvata sprovođenje urbanističkih planova, demografski, ekonomski i urbani razvoj jedne zemlje.

Osnovni cilj zemljišne politike je postizanje optimalnih efekata u društvenom i ekonomskom razvoju korišćenjem zemljišta u okvirima politike održivog razvoja.

Efikasna zemljišna politika je i preduslov društveno-ekonomskog razvoja zemlje. Zemljišna politika zahvata sve sfere administracije zemlje, od upravljanja, organizacije, uređenja i korišćenja prostora, preko organizacije ekonomskih djelatnosti do obezbjeđenja javnih sadržaja. Integrisana priroda zemljišne politike zahtijeva sveobuhvatan pristup čime se postiže usklađenost različitog skupa instrumenata u domenu:

- planerske politike (urbanistički planovi, zoning, parcelacija, propisi o građenju, restrikcije izgradnje na određenim lokacijama i slično)
- poreske politike (porez na imovinu, porez na promet nepokretnosti, porez na nasljeđe i poklon, porez na neizgrađeno zemljište, porez na promjenu namjene zemljišta i slično)
- tržišne politike (tržište prometa zemljištem, opremanje zemljišta i sl.)
- finansijske politike (bankarske i druge finansijske institucije, kamatne stope, tržište kapitala i hartija od vrijednosti i slično) i
- administrativne politike (eksproprijacija, obaveza uređenja zemljišta, zaštita prirodnih i kulturnih dobara, evidencija vlasništva na zemljištu, evidencija vrijednosti, korišćenje zemljišta i drugih prava koja se odnose na zemljište).

Osim njene primjene na sve administrativne funkcije, zemljišna politika mora da bude osjetljiva na ekonomske faktore. Fiskalna politika, aspekt zemljišne politike koji reguliše javne prihode i rashode, uzima u obzir i vrijednost zemljišta, objekata, rentu i operativne troškove prilikom kreiranja mehanizama za generisanje prihoda. Politika mora da bude fleksibilna i da se prilagođava situaciji na tržištu, uzimajući u obzir široku namjenu površina i lokacija u cilju optimizacije javnih i privatnih investicija.

1.2 CILJEVI I VIZIJA PROJEKTA

Naš cilj u izradi *Studije zemljišne politike* je da unaprijedimo okvir fiskalne politike u Crnoj Gori kako bi se maksimizirali prihodi i mogućnosti za ekonomski razvoj.

Opšta vizija projekta je *“da se da prijedlog instrumenata zemljišne politike koji će maksimizirati potencijal za generisanje prihoda iz prostorno planske mreže kako bi se pokrile javne investicije i sprovedi ciljevi sistema planiranja. Instrumenti zemljišne politike su fiskalni alati koji su oporezovani u skladu sa planskim dokumentima kako bi se generisali prihodi za opštinu. Krajnji cilj projekta biće da se obezbijede instrumenti zemljišne politike kao podrška dugoročnoj fiskalnoj održivosti lokalnih samouprava u Crnoj Gori”*. Projekat ima pet glavnih ciljeva:

1. Kreiranje instrumenata zemljišne politike koji će omogućiti povrat i kapitalizaciju javnih investicija;
2. Pružanje fiskalnih stimulansa kako bi se podstakle namjene za proizvodnju, turizam i poljoprivredu;
3. Postavljanje osnova sistema za prenamjenu površina u cilju maksimizacije ekonomskih i društvenih benefita;
4. Obezbijediti instrumente zemljišne politike koji bi osigurali održivo korišćenje i destimulisali neodrživu upotrebu sa aspekta prostorne distribucije;

5. Jasno identifikovanje uloge privatnih inestitora i izvođača u procesu planiranja namjene površina.

Realizaciju postavljenih ciljeva moguće je sprovesti primjenom odgovarajućih mjera koje se mogu svrstati u tri kategorije:

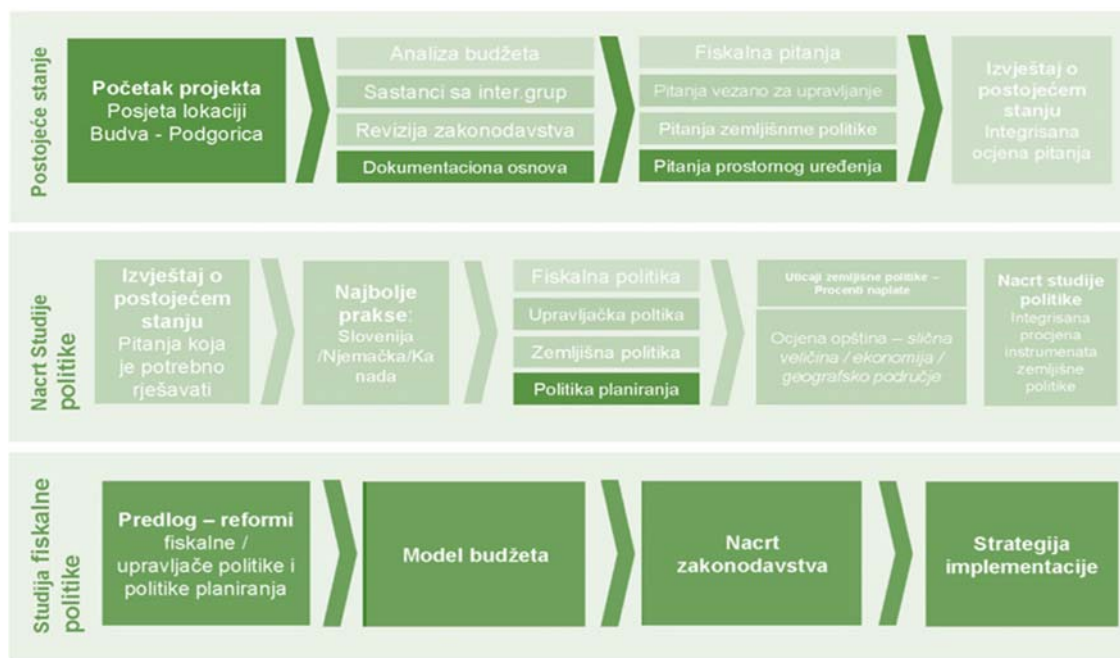
- 1. Pravne mjere** (analiza dosadašnje primjene zakona o imovini, zakona o porezu na nepokretnost, prihoda od imovine (rente), donošenje i usklađivanje podzakonskih akata o urbanom zoniranju, preparcelaciji i sl.
- 2. Ekonomsko-finansijske mjere** (transformacija načina finansiranja građevinskog zemljišta, uvođenje novih instrumenata zemljišne politike i modela finansiranja).
- 3. Organizaciono - institucionalne mjere** (unapređenje katastarskih evidencija, koordinacija nadležnih institucija, formiranje registra zemljišta i slično.

1.3 METODOLOGIJA PROJEKTA

Opšti cilj Studije zemljišne politike je da se koriste najbolje prakse i studije slučaja kako bi se pružila zakonska rješenja finansijskih i organizacionih pitanja sa kojima se suočavaju lokalne samouprave u Crnoj Gori.

Da bi se predložili efikasni alati, izuzetno je bitno razumjeti postojeće instrumente zemljišne politike i njihovu uspješnost u postojećem kontekstu – prije nego što se predlože adekvatni mehanizmi. U cilju sagledavanja postojećeg stanja neophodno je analizirati i zakonske okvire koji regulišu svaki aspekt zemljišne administracije, sistem upravljanja prostorom, sistem prostornog planiranja, sistem evidencija. Sledeći korak su uporedne analize mjera i instrumenata zemljišnih politika Kanade, Njemačke i Slovenije.

Nakon sagledavanja i ocjene postojećeg stanja predložiće se reforme fiskalne, upravljačke i politike planiranja i u zavisnosti od prihvaćenih mjera i instrumenata, raditi model i strategija implementacije.



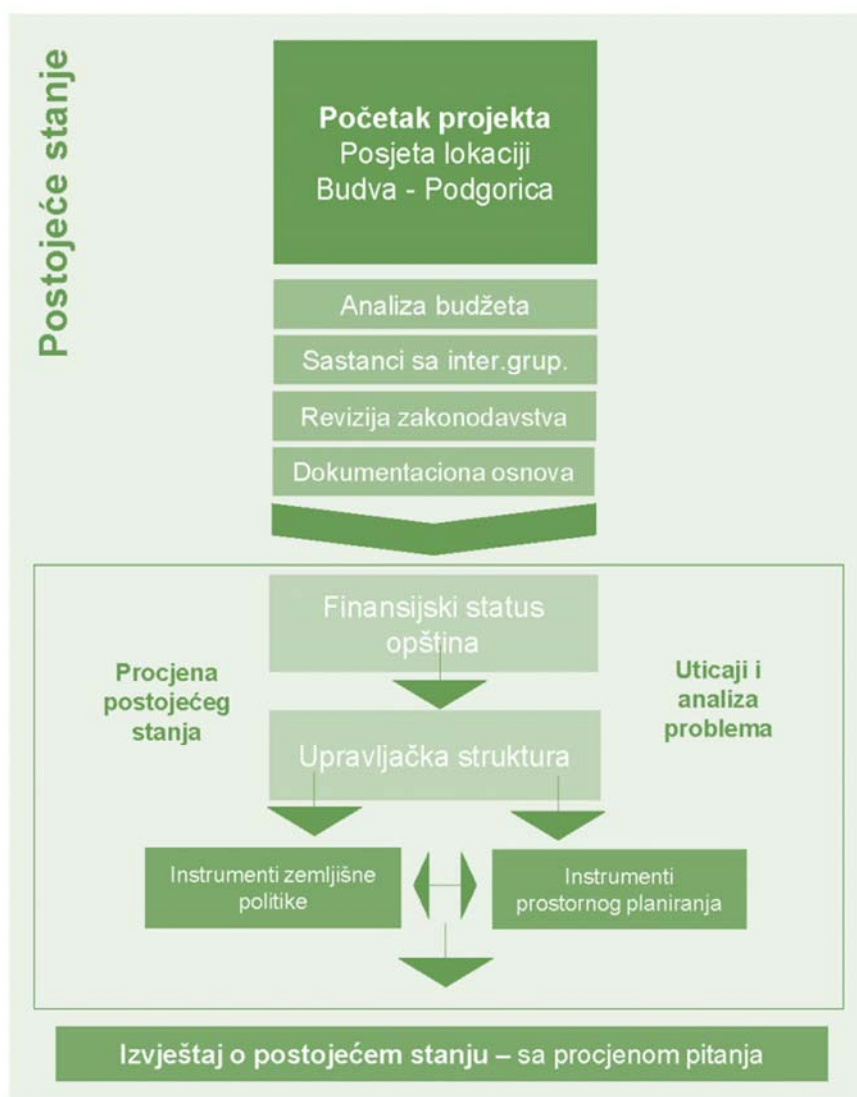
Slika 1: Metodologija projekta

Zadatak 1 – Iniciranje projekta

Ovaj projekat je započet obilaskom terena i radionicom sa relevantnim interesnim grupama naručioca posla. Radionica je otvorila mogućnost da se razgovara o metodologiji projekta i da se identifikuju ključni ciljevi, u isto vrijeme prikupljajući materijal za analitičku osnovu. Organizovani su sastanci sa predstavnicima sljedećih organa:

- 19.01.2015. godine – Opština Budva;
- 20.01.2015. godine – Ministarstvo finansija;
- 20.01.2015. godine – Ministarstvo održivog razvoja i turizma;
- 21.01.2015. godine – Opština Podgorica;
- 21.01.2015. godine – Uprava za nekretnine Crne Gore;
- 22.01.2015. godine – Zajednica opština Crne Gore;

Informacije sakupljene i identifikovana sporna pitanja tokom faze započinjanja projekta stvorila su osnov za analizu u narednim fazama projekta.



Slika 2: Metodologija projekta – izvještaj o postojećem stanju

Zadatak 2 – Razumijevanje fiskalnog stanja opština

Da bi se razumjelo kako se vrši implementacija instrumenata zemljišne politike, prvo je potrebno razumjeti sporna finansijska pitanja sa kojima se odabrane opštine suočavaju. Ovo će zahtjevati procjenu trenutnih ukupnih ostvarenih prihoda zajedno sa udjelom koji se ostvari iz svakog mehanizma zemljišne politike. Ovakav pregled prihoda urađen je i za Podgoricu i za Budvu.

Zadatak 3 – Upoznavanje sa upravljačkom strukturom

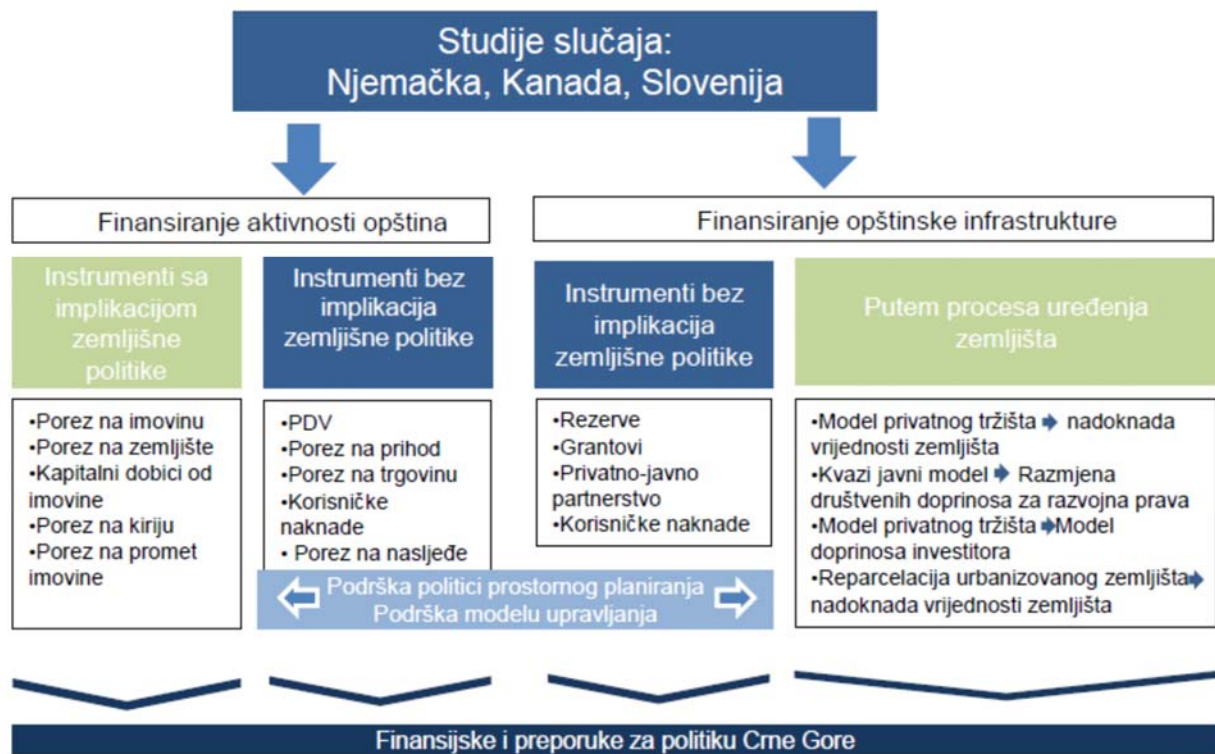
Treći korak je upoznavanje sa lokalnom upravljačkom strukturom, uključujući i koji državni organi su zaduženi za relevantno okvirno zakonodavstvo. Akcenat će se staviti na instrumente politike koji se koriste za zakonsko regulisanje procesa prostornog planiranja, poreza na imovinu, finansiranja komunalnih djelatnosti i vlasničkih prava nad parcelom, zajedno sa analizom namjena površina za koje je nadležna država, a za koje lokalna samouprava.

Zadatak 4 – Upoznavanje sa zakonima koji uređuju instrumente zemljišne politike

Ovaj dio se bavi procjenom postojećih instrumenata zemljišne politike; naknade za komunalno opremanje zemljišta, porez na nepokretnost i druge fiskalne alate koje uređuje *Zakon o finansiranju lokalnih samouprava*. Procjena svakog instrumenta će se vršiti pojedinačno – uz sveobuhvatnu analizu interakcije između mehanizama prihoda. Uticaji prostornog planiranja na instrumente za ostvarivanje prihoda su istaknuti u kontekstu u kojem se oni primjenjuju.

Zadatak 5 – Povezivanje instrumenata zemljišne politike i prostorno-planske dokumentacije

Glavna pitanja u pogledu instrumenata zemljišne politike detaljnije će se revidovati u naknadnim poglavljima. Pod ovim se podrazumijevaju i prostorni planovi i usklađenost razvoja infrastrukture. Njime se obuhvataju i pitanja vezana za proces dobijanja građevinske dozvole, promet nekretnina, urbanističke parcele i usklađenost sa postojećim katastarskim sistemima.



Slika 3: Metodologija faze dva – najbolje prakse i studije slučaja

U drugoj fazi projekta, za svaku od studija slučaja stvorena je holistička slika fiskalne strukture, zemljišne politike i sistema upravljanja prostorom. Kako bi se razumjela postojeća uloga mehanizama za generisanje prihoda, prvo treba da se stekne razumijevanje kompletnog fiskalnog okvira svake zemlje. Za svaku studiju slučaja takođe je urađen i pregled prihoda i analiza troškova. Ispitana je svaka politika i instrumenti uređenja zemljišta u kontekstu potencijalnih prihoda, pored sposobnosti da se ostvare društveni i ekonomski benefiti.

U tabeli iznad dat je prikaz metodologije za Fazu 2 projekta. Izvršena je procjena saznanja o svim aspektima funkcionisanja i kapitala opština. Iako je značajno da se razumiju doprinosi od mehanizama bez implikacija zemljišne politike, fokus je bio na kreiranju mehanizama finansiranja koji utiču na prostorno planiranje.

U pogledu funkcionisanja, oni se odnose isključivo na porez na zemlju, porez na promet, porez na kapitalne dobitke od imovine, porez na (prihode od) iznajmljivanje. Što se tiče kapitala za finansiranje / infrastrukture, oni se odnose na modele razvoja koji utiču na prostorno-plansku mrežu kroz relevante mehanizme za povrat troškova.

Dat je detaljan pregled prihoda i rashoda za svaku studiju slučaja. U pogledu prihoda, cilj je da se identifikuju ukupni prihodi generisani iz instrumenata zemljišne politike kako bi se što bolje razumjela fiskalna održivost. Dat je pregled studije slučaja za Njemačku, zatim za Kanadu i Sloveniju. Sumirane su lekcije i uporedni prikaz politika i potencijala za generisanje prihoda na osnovu studije slučaja Crne Gore. Date preporuke se odnose na sistem kao cjelinu. Ti instrumenti za generisanje prihoda i povrat troškova sa implikacijama zemljišne politike uzimaju u obzir ciljeve sistema za podsticanje ulaganja u proizvodnju, turizam i poljoprivredu i stimulanse za korišćenje i ograničenja.

Prije nego što se krene u sledeću fazu projekta, koja će obuhvatati zakonodavne reforme cjelokupnog sistema, potrebno je pribaviti mišljenje Ministarstva održivog razvoja i turizma.

2. POSTOJEĆE STANJE

2.1 ZAKONSKA REGULATIVA KOJA REGULIŠE ZEMLJIŠNU POLITIKU

Zakon o svojinsko pravnim odnosima („Sl.list CG“ br.19/09)

Zakonom o svojinsko pravnim odnosima koji je stupio na snagu marta 2009. godine u glavi VII-ETAŽNA SVOJINA, u članu 171 je propisano da na urbanističkoj parceli, na kojoj je stambena zgrada izgrađena, vlasnici posebnih djelova imaju zajedničku nedjeljivu svojinu.

Članom 155 istog Zakona je propisano da se pravo svojine na nepokretnostima upisuje na ime svih zajedničara.

Imajući u vidu da Zakonom nije propisan rok za upis ovog prava u katastru nepokretnosti, to je mali broj etažnih vlasnika iskoristio ovo pravo.

Navedeno za posljedicu ima: ili činjenicu da su u katastru nepokretnosti upisani investitori koji su gradili objekat (ako su zemljište pribavljali od opštine) ili opština, koja se upisivala u katastar nepokretnosti po osnovu činjenice da je nakon izgradnje objekata ostatak ubranističke parcele predstavljao, shodno namjeni površina iz planskog dokumenta, površinu koja predstavlja dobro od opšteg interesa, koje shodno istom Zakonu uživa posebnu zaštitu.

Iz navedenog je evidentno da podatke iz katastra nepokretnosti koji se odnose na segment upisa prava shodno članu 171 Zakona, treba prekontrolisati u saradnji sa nadležnim organima lokalne uprave koji vode evidenciju o formiranim Skupštinama vlasnika, ažurirati da etažni vlasnici upišu svoje pravo koje je propisano zakonom.

Ovo je važno kako sa aspekta tačnosti i kvaliteta evidencija, tako i sa aspekta naplate poreza za navedeno zemljište.

Stupanjem na snagu Zakona o svojinsko pravnim odnosima, trajno pravo korišćenja na građevinskom zemljištu se pretvara u pravo vlasništva vlasnika objekta, bez naknade (član 419 stav 1).

Međutim, kada u postupku privatizacije ili stečaja nije plaćena tržišna naknada za zemljište, tada ono ostaje u svojini države, a vlasnici objekta imaju pravo preče kupovine ili pravo prečeg zakupa (član 419 stav2).

Mišljenje da li je plaćena tržišna naknada u postupku privatizacije daje organ nadležan za poslove privatizacije, a u postupku stečaja, nadležni privredni sud (član 419 stav 4).

Takođe, u članu 419 i 420 istog zakona je propisana mogućnost pretvaranje prava korišćenja i upravljanja iz društvene svojine u pravo svojine dotadnjeg imaoaca prava, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, ili ako zainteresovano lice dokaže da je prije stupanja na snagu ovog zakona stekao pravo svojine na određenom zemljištu.

Izuzetno, zemljište za koje u postupku privatizacije ili stečaja nije plaćena tržišna naknada, ostaje u svojini države, na kome vlasnici objekta imaju pravo preče kupovine ili pravo prečeg zakupa.

Mišljenje da je plaćena tržišna naknada u postupku privatizacije ili stečaja daje organ nadležan za poslove privatizacije, odnosno nadležni privredni sud.

Članom 420 je propisana obaveza organa uprave nadležnog za vođenje katastra da dozvoli brisanje društvene svojine i upiše pravo svojine imalaca tih prava.

Međutim, navedenim odredbama nije propisan rok u kome su dotadašnji imaoци prava bili u obavezi da podnesu zahtjev za upis prava svojine što za posledicu ima neažurnu katastarsku evidenciju koja je osnova za naplatu poreza.

Zakon o državnoj imovini („Sl.list CG“ br.21/09)

Zakonom o državnoj imovini, utvrđena je prezumpcija vlasništva na građevinskom zemljištu u korist države, što je drugačije rješenje u odnosu na ono koje je bilo utvrđeno Zakonom o građevinskom zemljištu koji je prestao da važi (prezumpcija vlasništva je bila u korist Opština, jer su one po zakonu bile u obavezi da uređuju građevinsko zemljište).

Zakonom o građevinskom zemljištu koji je prestao da važi 2008 god. na sistemski način su bila uređena sva pitanja od značaja za tretman građevinskog zemljišta, postupak i procedura prenosa prava na građevinskom zemljištu, kao i naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, kao jedan od izvornih prihoda jedinica lokalne samouprave koji je bio namjenski, za izgradnju i održavanje komunalne infrastrukture.

Prema podacima iz Zajednice opština Crne Gore naknada za korišćenje građevinskog zemljišta svih opština u 2008. godini je iznosila 29 mil.eura.

Ova naknada i naknada za komunalno opremanje su omogućavale da se izvrše obaveze opštine u odnosu na pripremu za komunalno opremanje i samo komunalno opremanje.

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“ br. 51/08;40/10;34/11, 40/11;47/11;35/13;39/13 i 33/14)

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata, građevinsko zemljište je definisano na način da ono predstavlja zemljište koje je planskim dokumentom određeno za građenje objekata. Takođe je regulisano: pitanje sprovođenja planskih dokumenata kroz plan parcelacije (član57), obavezu vlasnika katastarske parcele da trpi promjene granica urbanističke parcele (član 59), uređivanje građevinskog zemljišta (poglavlje 6, odredbe članova 63-67).

Saglasno ovim odredbama je propisano opremanje građevinskog zemljišta koje obuhvata pripremu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i komunalno opremanje.

Priprema građevinskog zemljišta za komunalno opremanje obuhvata: rješavanje imovinsko pravnih odnosa, izradu planske, tehničke i druge dokumentacije, rušenje postojećih objekata i uređaja i uklanjanje materijala kao i premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija, kao i preduzimanje mjera zaštite spomenika kulture i zaštita spomenika prirode koji bi mogli biti ugroženi radovima na pripremi zemljišta.

Komunalno opremanje građevinskog zemljišta obuhvata: izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture a naročito: komunalnih objekata i instalacija do priključka na urbanističku parcelu (magistralnih, primarnih i sekundarnih objekata i vodova: kanalizacije, telekomunikacionih, radiodifuznih i drugih objekata) instalacija, puteva i ulica u naselju, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, pločnika, trgova, javnih površina u naselju, komunalnih objekata.

Obaveza uređivanja građevinskog zemljišta je obaveza jedinica lokalne samouprave, saglasno Programu uređenja prostora koji se donosi za svaku poslovnu godinu.

Građevinsko zemljište na teritoriji lokalne samouprave koje je obuhvaćeno državnim planskim dokumentom uređuje jedinica lokalne samouprave na način da se odnosi između Vlade Crne Gore i jedinice lokalne samouprave urede Sporazumom.

Finansiranje uređivanja građevinskog zemljišta je regulisano odredbama članova 66 i 67 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Investitor plaća naknadu za komunalno opremanje koja se koristi za pripremu za komunalno opremanje i komunalno opremanje.

Uslove, način, rokove i plaćanje naknade propisuje jedinica lokalne samouprave svojim odlukama, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr.

Odlukama najvećeg broja jedinica lokalne samouprave date su mogućnosti Investitorima da naknadu plaćaju odloženo, najčešće do tri godine za stambene i poslovne objekte.

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata je propisana mogućnost da investitor sam može izvršiti komunalno opremanje zemljišta u skladu sa planskim dokumentom, sa tim što međusobne odnose investitor utvrđuje ugovorom sa jedinicom lokalne samouprave.

Ova pitanja jedinice lokalne samouprave regulišu u zavisnosti od svojih uslova i postojeće komunalne opremljenosti.

Zakon o finansiranju lokalne samouprave („Sl.list RCG“ br.42/03;44/03 i „Sl.list CG“ br. 05/08,51/08 i 74/2010)

Zakonom o finansiranju lokalne samouprave je pored ostalog propisana visina prireza porezu na dohodak fizičkih lica (član 73).

Visina prireza iznosi od 13% do 15% od iznosa poreza na dohodak fizičkih lica.

Opštini se shodno ovom zakonu ustupa 12% prihoda od poreza na dohodak fizičkih lica ostvarenih na njenoj teritoriji, 80% od poreza na promet nepokretnosti ostvarenih na njenoj teritoriji i 70% od koncesionih naknada.

Zakon o porezu na nepokretnosti („Sl.list RCG“ br. 65/01 i „Sl.list CG“ br.75/10)

Porez na nepokretnost se obračunava u skladu sa odlukama jedinica lokalne samouprave i utvrđen je u rasponu od 0,1% do 1,0% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Izmjenama zakona od 2010 god. propisana je mogućnost lokalnim samoupravama da utvrde veće poreske stope i to u sljedećim slučajevima:

- za poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje do 50%, za sekundarni stambeni objekat do 100%, za objekat koji je izgrađen suprotno zakonu od 25% do 150%;
- i za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom do 150%.

Pretpostavka za navedeno je kvalitetna baza podataka za koju je nadležna Uprava za nekretnine. Ovo predstavlja veliki problem jer se ažuriranje podataka ne obavlja po službenoj dužnosti, nego zavisi od podnošenja zahtjeva stranaka, kojima često nije u interesu da izvrše upis promjena, jer tako izbegavaju plaćanje poreza.

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na nepokretnosti donešen je 17. februara 2015. (" Službeni list CG", broj 9/15) a primjenjivaće se od 01. Januara 2016. godine.

Izmjenama Zakona o porezu na nepokretnosti, stopa poreza na nepokretnosti je proporcionalna i može iznositi od 0,25% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Član 9a se mijenja i glasi:

(1) Jedinica lokalne samouprave može utvrditi višu, odnosno nižu poresku stopu od stope utvrđene u skladu sa članom 9 ovog zakona, i to za:

- 1) poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje;
- 2) sekundarni stambeni objekat, odnosno stan;
- 3) objekat koji je izgrađen suprotno zakonu;
- 4) ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioriternog turističkog lokaliteta na osnovu akta Vlade o utvrđivanju prioriternog turističkog lokaliteta;
- 5) ugostiteljski objekat koji se koristi suprotno namjeni utvrđenoj planskim dokumentom;
- 6) građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom.

(2) Izuzetno od stava 1 ovog člana, jedinica lokalne samouprave može, lice upisano u registar poljoprivrednih proizvođača kod nadležnog organa, pravno lice i preduzetnika, koji se bavi

proizvodnjom, doradom, pakovanjem ili preradom poljoprivrednih proizvoda proizvedenih u Crnoj Gori, osloboditi plaćanja poreza na nepokretnosti, koje se koriste za obavljanje ove djelatnosti.

Dodaje se pet novih članova koji glase:

Član 9b

(1) Za poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje, a čija površina prelazi 150.000 m², utvrđuje se poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Poljoprivredno zemljište koje se obrađuje, utvrđuje se propisom organa državne uprave nadležnog za poslove poljoprivrede.

Član 9c

(1) Za sekundarni stambeni objekat, odnosno stan poreska stopa se može uvećati do 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9 ovog zakona.

(2) Sekundarnim stambenim objektom, u smislu ovog zakona, smatra se stambeni objekat, odnosno stan koji nije prebivalište ili mjesto stalnog nastanjenja poreskog obveznika.

(3) Sekundarnim stambenim objektom, u smislu ovog zakona, smatra se i stambeni objekat odnosno stan u vlasništvu pravnog lica.

(4) Sekundarnim stambenim objektom, u smislu ovog zakona, ne smatra se stambeni objekat, odnosno stan poreskog obveznika kojem je to jedini stambeni objekat, odnosno stan na teritoriji Crne Gore.

Član 9d

(1) Za objekat koji je izgrađen suprotno zakonu može se utvrditi uvećana poreska stopa u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9 ovog zakona za objekat kojim se:

- rješava stambeno pitanje do 50%,
- ne rješava stambeno pitanje do 100%.

(2) Objektom koji je izgrađen suprotno zakonu, u smislu ovog zakona, smatra se objekat:

- koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji planski dokument;
- ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom;
- koji se ne koristi u skladu sa namjenom predviđenom planskim dokumentom;
- koji je izgrađen na uzurpiranom zemljištu.

Član 9e

(1) Za ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioriternog turističkog lokaliteta, u skladu sa propisom Vlade, može se utvrditi uvećana poreska stopa u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9 ovog zakona, za ugostiteljski objekat:

- kategorije 3*** od 2 do 2,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- kategorije 2** od 3 do 3,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- kategorije 1* od 4 do 4,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- koji se ne kategoriju, od 5 do 5,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Za ugostiteljski objekat iz stava 1 ovog člana koji je u funkciji 12 mjeseci u godini, poreska stopa može se umanjiti u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9 ovog zakona, za ugostiteljski objekat:

- kategorije 4**** do 30 %;
- kategorije preko 4**** do 70 %.

(3) Ugostiteljskim objektom iz stava 1 ovog člana smatra se objekat u kome se obavlja ugostiteljska djelatnost (hotel & resort, wild beauty resort, hotel, mali hotel, boutique hotel, hotel garni, aparthotel, condohotel, hostel, pansion, motel, turističko naselje, etno selo, eko lodge, vila, gostionica, planinarski dom, odmaralište, kamp i sl.), a koji se nalazi u zoni prioritnog turističkog lokaliteta.

(4) Za ugostiteljski objekat koji se koristi suprotno turističkoj namjeni definisanoj planskim dokumentom, može se propisati poreska stopa od 5% do 5,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(5) Ugostiteljskim objektom iz stava 4 ovog člana, smatra se objekat iz grupe primarnih i komplementarnih ugostiteljskih objekata, u skladu sa zakonom kojim se uređuje turizam.

Član 9f

(1) Za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom, poreska stopa može se uvećati do 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9 ovog zakona, osim za građevinsko zemljište namijenjeno za izgradnju privrednih objekata i objekata namijenjenih za dalju prodaju, za koje se nakon isteka roka od pet godina od dana usvajanja planskog dokumenta, utvrđuje poreska stopa u visini od 3% do 5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

(2) Građevinskim zemljištem iz stava 1 ovog člana smatra se zemljište koje se nalazi unutar granica građevinskog područja naselja koje je određeno planskim dokumentom za građenje objekata, osim objekata komunalne infrastrukture i drugih objekata od javnog interesa, na kojem nije izgrađen građevinski objekat predviđen planskim dokumentom ili nije pokrenut postupak za dobijanje građevinske dozvole.

Uredba o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti

(Sl.list CG br.36/11 i 66/15)

Uredba o bližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti je donijeta na osnovu člana 6 Zakona o porezu na nepokretnosti.

Članom 2 Uredbe je propisano da se tržišna vrijednost nepokretnosti određuje kao proizvod prosječne tržišne cijene m² nepokretnosti i veličine nepokretnosti, primjenom kriterijuma utvrđenih ovom uredbom.

Tržišnu vrijednost nepokretnosti, u skladu sa zakonom, određuje organ lokalne uprave nadležan za poslove utvrđivanja, naplate i kontrole lokalnih javnih prihoda (u daljem tekstu: nadležni organ lokalne uprave).“

Tržišna cijena m² nepokretnosti

Članom 3 Uredbe propisano je utvrđivanje tržišne cijene m² nepokretnosti i to:

(1) Prosječna tržišna cijena m² građevinskog objekta - stambenog objekta, utvrđuje se na osnovu prosječne tržišne cijene m² novoizgrađenog stambenog objekta u opštini, koju objavljuje organ uprave nadležan za poslove statistike (u daljem tekstu: Zavod), za godinu koja prethodi godini za koju se porez utvrđuje.

(2) Prosječna tržišna cijena m² građevinskog objekta - stambenog objekta, za opštine za koje se ne objavljuje prosječna tržišna cijena m² stambenog objekta utvrđuje se na osnovu prosječne tržišne cijene m² stambenog objekta u Crnoj Gori, koju objavljuje Zavod, za godinu koja prethodi godini za koju se porez utvrđuje.

(3) Prosječna tržišna cijena m² građevinskog objekta - poslovnog objekta, stambeno-poslovnog objekta i poslovnih prostorija utvrđuje se na način što se prosječna tržišna cijena m² stambenog objekta koriguje koeficijentom koji se kreće u rasponu od 1,00 do 2,00.

(4) Prosječna tržišna cijena m² građevinskog objekta koji nije obuhvaćen st. 1, 2 i 3 ovog člana određuje se na način što se prosječna tržišna cijena m² stambenog objekta koriguje koeficijentom koji se kreće u rasponu od 0,30 do 1,00.

(5) Prosječna tržišna cijena m² zemljišta, utvrđuje se na osnovu:

- prosječne tržišne cijene m² zemljišta u opštini koju objavljuje Zavod za godinu koja prethodi godini za koju se porez utvrđuje;
- prosječne tržišne cijene m² zemljišta u Crnoj Gori koju objavljuje Zavod za godinu koja prethodi godini za koju se porez utvrđuje; ili
- podataka o cijeni m² zemljišta i namjeni zemljišta iz ugovora o kupoprodaji zemljišta za prethodne tri fiskalne godine na osnovu reprezentativnog uzorka koji organ uprave nadležan za poslove poreza dostavlja opštini do 31. januara tekuće godine.

(6) Reprezentativni uzorak iz stava 5 alineja 3 ovog člana obuhvata podatke iz najmanje tri ugovora o kupoprodaji zemljišta.

(7) Ukoliko se tržišna cijena m² zemljišta ne može uvrstiti na način iz stava 5 ovog člana, prosječnu tržišnu cijenu m² zemljišta utvrđuje ovlašćeni vještak za procjenu nepokretnosti.

Tržišna vrijednost nepokretnosti određena u skladu sa čl. 2 i 3 ove uredbe, koriguje se koeficijentima iz člana 10 ove uredbe.

Članom 5 Uredbe su propisani kriterijumi za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti i to:

- namjena,
- veličina (veličina nepokretnosti za koju nema podataka u evidencijama Katastra ili ako ti podaci ne odgovaraju stvarnom stanju na terenu, određuje se u postupku utvrđivanja poreske obaveze, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poreska administracija),
- mjesto gdje se nalazi,
- kvalitet nepokretnosti i
- drugi elementi koji mogu imati uticaja na tržišnu vrijednost nepokretnosti.

Tržišna vrijednost nepokretnosti određena u skladu sa čl. 2 i 3 ove uredbe, koriguje se koeficijentima iz člana 10 ove uredbe :

- opštinski koeficijent nepokretnosti (0,10-2,00),
- koeficijent lokacije (0,10-2,00),
- koeficijent kvaliteta (koeficijent kvaliteta građevinskog objekta iz člana 9 stav 1 ove uredbe može se kretati u rasponu od 0,10 do 2,00 ; koeficijent kvaliteta zemljišta iz člana 9 stav 2 ove uredbe može se kretati u rasponu od 0,10 do 3,00.) i
- koeficijent starosti(1% umanjenje za svaku godinu starosti objekta).

Ova Uredba će se primjenjivati od 01. Januara 2016. godine.

Zakon o porezu na promet nepokretnosti („Sl.list CG“ 36/2013)

Porez na promet se obračunava u iznosu od 3% u odnosu na tržišnu vrijednost predmetne nepokretnosti.

Zakon o porezu na dodatu vrijednost

Shodno odredbama iz člana 3 Zakona o porezu na dodatu vrijednost „ Službeni list RCG“ , br.065/01, 012/02, 038/02, 072/02, 021/03, 076/05, 004/06, „Službeni list CG“, br.016/07, 073/10, 040/11, 029/13 i 009/15) predmet oporezivanja PDV je promet proizvoda i promet usluga koje poreski obveznik u okviru obavljanja svoje djelatnosti vrši uz naknadu, kao i uvoz proizvoda u Crnu Goru.

Članom 4 stav 1 citiranog zakona propisano je da promet proizvoda predstavlja prenos prava raspolaganja pokretnim, odnosno nepokretnim stvarima.

Odredbama iz člana 4 stav 4 navedenog zakona propisano je da se prometom proizvoda ne smatra promet zemljišta (poljoprivrednog, građevinskog, izgrađenog i neizgrađenog) za koje poreski obveznik pri nabavci nije imao pravo na odbitak ulaznog PDV-a.

Članom 7 Zakona o porezu na dodatu vrijednost propisano je da se prometom proizvoda ne smatra prenos cjelokupne imovine ili dijela imovine sa ili bez naknade ili kao ulog, ukoliko sticatelj imovine koji je poreski obveznik ili je izvršenjem prenosa postao poreski obveznik nastavi da obavlja istu djelatnost. U tom slučaju smatra se da sticatelj imovine stupa na mjesto njenog prenosioca. Sticatelj imovine je dužan da za stečene nepokretnosti izvrši ispravku ulaznog PDV, na način utvrđen članom 39 citiranog zakona.

Direktiva Evropske unije 2006/112

Članom 12 Direktive Evropske unije 2006/112 propisano je da države članice mogu smatrati poreskim obveznikom svaku osobu koja vrši isporuku, prije prvog useljenja, objekta ili dijela objekta i zemljišta na kojem je objekat smješten, kao i isporuku građevinskog zemljišta.

Prilogom X citirane direktive dat je popis transakcija koje države članice mogu nastaviti oporezivati, gdje se, između ostalog, navodi nabavka objekata i dijelova objekata ili zemljišta na kojem se oni nalaze, osim onih navedenih u članu 12 stav 1 tačka (a), ukoliko je obavljaju poreski obveznici koji su imali pravo na odbitak PDV-a plaćenju u prethodnoj fazi.

Shodno Zajedničkoj poziciji Evropske unije, u poglavlju 16 koje se odnosi na poreze, definisano je da je Evropskoj uniji prihvatljiv prijedlog Crne Gore za prelazni period do 31. decembra 2024. godine tokom kojeg će prenos građevinskog zemljišta sa ili bez građevina biti oslobođen PDV-a (bez prava na odbitak pretporeza za transakcije). Nakon ovog datuma Crna Gora će morati da se uskladi sa pravilima definisanim Direktivom Savjeta 2006/112/EZ.

Nacrt Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

Uređivanje građevinskog zemljišta (čl. 77 do 84) sadrži rješenja koja se razlikuju u odnosu na važeći Zakon.

Nacrtom je predviđeno da se za uređivanje građevinskog zemljišta plaća naknada za građenje i komunalni doprinos (član 80), za razliku od važećeg rješenja po kom je komunalni doprinos bio inkorporiran u naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i bio obaveza investitora. Dakle, prema ovom nacrtu, naknadu za građenje plaća investitor i to samo za komunalne objekte i instalacije za vodovod, fekalnu kanalizaciju, elektroinstalacije do priključka na urbanističku parcelu uključujući i priključak (član 79 tačka 1), a komunalni doprinos plaćaju vlasnici građevinskog zemljišta (član 82) i to za: puteve i ulice u naselju, atmosfersku kanalizaciju, javnu rasvjetu, nadvožnjake, podvožnjake i mostove, pješačke prolaze, pločnike, trgove, skverove, javna parkirališta u naselju, javne zelene površine, terene za rekreaciju, biciklističke staze i slično (član 79 tačka 2,3,4,5,6).

Nacrt Zakona o turizmu

Izmjenama je, pored ostalog izvršeno usklađivanje sa Direktivom 90/314 EEZ Evropske unije o putnim aranžmanima, aranžmanima za odmore i organizovanje putovanja – član 37-49; afirmisano opredjeljenje Crne Gore za kreiranje visokokvalitetnog turističkog proizvoda, što podrazumijeva intenzivno poboljšanje usluga i ukupne infrastrukture u pravcu unapređenja Crne Gore kao turističke destinacije /mješoviti hoteli, mješoviti rizorti i integrisani hoteli - član 101.

U okviru glave XVIII - Ugostiteljska djelatnost, u poglavlju – Podizanje nivoa kvaliteta postojećih hotela, propisani su uslovi da u hotelu kapaciteta minimum 120 smještajnih jedinica u Primorskom regionu i u Glavnom gradu može da se prodaju smještajne jedinice u cilju podizanja kategorije do 5*, čime postaju rezidencijalne jedinice.

Smještajne jedinice u hotelu kapaciteta minimum 60 smještanih jedinica u Središnjem i Sjevernom regionu mogu biti predmet pojedinačne prodaje u cilju podizanja kategorije do nivoa od minimum 4*, čime postaju rezidencijalne jedinice.

Takođe je propisana e-kategorizacija koja pojednostavljuje procedure i podrazumijeva centralizovanje podataka odnosno izradu jedinstvene baze podataka koji su se do sada nalazili na različitim mjestima. - član 116 st.13.

Jedna od značajnih novina u zakonu su podsticajne mjere propisane članom 152 nacrtu zakona.

U cilju podsticanja razvoja turizma, investitor odnosno vlasnik ugostiteljskog objekta i zaposleni imaju pravo na podsticajne mjere i to: za ulaganje u materijalnu i nematerijalnu imovinu, kao i procijenjene troškove zarada koji proizilaze iz otvaranja novih radnih mjesta zbog početnog ulaganja, izračunati za period od dvije godine i za velike investicione projekte, ulaganja u materijalnu i nematerijalnu imovinu.

Maksimalni iznos podsticaja je 50% investiranih sredstava za velika odnosno 60% za srednja i 70% za mala preduzeća. Investitor odnosno vlasnik je dužan zadržati investiciju u navedenom području najmanje 5 godina od dana završetka ulaganja za veliko, odnosno 3 godine za malo i srednje preduzeće i sačuvati radna mjesta u periodu od 5 godina za velika preduzeća odnosno 3 godine za mala i srednja preduzeća.

Pored navedenog, članom 156 su propisane turističke razvojne zone, koje određuje Vlada na prijedlog lokalne samouprave odnosno Ministarstva, uz prethodnu saglasnost organa nadležnog za kontrolu državne pomoći.

Zona se osniva na zemljištu koje je u državnoj svojini a pravna i fizička lica koja obavljaju djelatnost u ovoj zoni ostvaruju pravo na podsticajne mjere u skladu sa zakonom.

Minimalni iznos investicije u pojedinačnoj zoni je 3 miliona eura i sa najmanje 50 smještajnih jedinica minimalne kategorije 4 *.

Navedenim rješenjima se želi postići razvoj malog i srednjeg biznisa, sa namjerom da se osiguraju povoljnosti investitorima i gradnja poslovnih objekata na infrastrukturno opremljenom zemljištu.

Članom 157 Zakona su propisani državni podsticaji za privredna društva, pravna lica i preduzetnike koji obavljaju turističku ili ugostiteljsku djelatnost na prostoru turističke zone i to: oslobađanje PDV-a na sve usluge u ugostiteljstvu, plaćanja svih poreza, prireza i doprinosa na zarade, plaćanja poreza na imovinu, plaćanja poreza na dobit ostvarenoj na teritoriji, za privredne subjekte koji su u funkciji 6 mjeseci godišnje od dobijanja prvog odobrenja za rad u periodu od 10 godina, zatim za privredne subjekte koji obavljaju djelatnost u hotelu i sličnom objektu i u funkciji je najmanje 6 mjeseci godišnje od dobijanja prvog odobrenja za rad u periodu od 10 godina koji imaju pravo na zakup zemljišta na period od 30 godina, bez naknade, grant u iznosu od 17% stvarno utrošenih sredstava nakon isteka prve godine poslovanja, sa tim da korisnik granta mora da obezbijedi finansijski doprinos u najmanjoj vrijednosti 25% stvarnih troškova izgradnje objekata u okviru zone i državne benefite iz drugih izvora, sa tim da kumulativni iznos benefita ne može biti veći od 50% od ukupnih stvarnih troškova izgradnje.

Međusobna prava i obaveze Vlade i korisnika poreskih i drugih olakšica u skladu sa ovim zakonom, uređuju se posebnim ugovorom.

U pripremi Zakona korišćena su komparativna iskustva turističkih zemalja iz regiona: Grčke, Italije, Turske i Hrvatske.

Zakon o morskom dobru

U Crnoj Gori, ovaj zakon je donijet prvi put 1978 godine a prestao je da važi donošenjem Zakona iz 1992 godine koji se mijenjao 1994, 2008 i 2011. godine.

Važećim Zakonom, pojam morskog dobra je definisan na istovjetan način, kao i Zakonom iz 1978. godine iako je potpuno drugačija konstelacija društveno političkih prilika. Članom 4 Zakona o morskome dobru iz 1978. godine je bilo propisano da je morsko dobro u društvenoj svojini i da se ne može otuđiti iz društvene svojine kao i da morskim dobrom upravlja opština.

Međutim, tim Zakonom nije bilo regulisano pitanje zakonito stečenih stvarnih prava na zemljištu koje predstavlja morsko dobro.

Važećim Zakonom nije regulisan svojinsko pravni režim morskog dobra, jer je odredba člana 4 tog Zakona kojom je bilo uređeno to pitanje, prestala da važi stupanjem na snagu Zakona o državnoj imovini.

Svojinsko pravni režim morskog dobra je uređen Zakonom o svojinsko pravnim odnosima i Zakonom o državnoj imovini.

Članom 20 Zakona o svojinsko pravnim odnosima je propisano da dobra od opšteg interesa uživaju posebnu zaštitu u skladu sa zakonom.

Morsko dobro predstavlja dobro od opšteg interesa i izuzetno ono može biti objekat privatne svojine i drugih stvarnih prava.

Vlasnici i imaoči drugih stvarnih prava na ovim dobrima su dužni vršiti svoja prava u skladu sa načinom korišćenja propisanog posebnim zakonom.

Međutim, isti Zakon u članu 22 stav 3 propisuje da morska obala ne može biti predmet privatne svojine.

Dakle, uslovi pod kojima morsko dobro može biti objekat privatne svojine zakonom nijesu određeni, što u praksi za posljedicu ima različito tumačenje i primjenu.

Međutim, činjenica je da su na morskome dobru postojala valjana stečena stvarna prava, što se zaključuje iz člana 30 zakona kojim je propisano da vlasnici zemljišta na morskome dobru koje je stečeno na pravno valjan način do stupanja na snagu ovog zakona i koji je upisan kao privatna svojina, u slučaju njegovog zauzimanja, imaju pravo na naknadu po propisima o eksproprijaciji.

Odluku o visini naknade za korišćenje morskog dobra donosi Vlada i isti predstavlja prihod Javnog preduzeća i koristi se za zaštitu, uređenje i unapređenje morskog dobra kao i za izgradnju infrastrukturnih objekata, za potrebe morskog dobra.

Zakon o nacionalnim parkovima

Zakon o nacionalnim parkovima je donijet 2014. godine.

Nacionalnim parkovima upravlja privredno društvo sa svojstvom pravnog lica čiji je osnivač Vlada Crne Gore. Ovo privredno društvo upravlja NP na osnovu Plana upravljanja i godišnjih Programa upravljanja i vrše djelatnost u skladu sa aktom o osnivanju. Preduzima mjere i aktivnosti za ostvarivanje utvrđene politike u upravljanju, korišćenju, zaštiti, razvoju i unapređivanju nacionalnih parkova i sprovode mjere zaštite u skladu sa režimom zaštite.

Plan upravljanja donosi Vlada na period od pet godina a godišnji program upravljanja donosi privredno društvo.

Zakonom su propisane ekosistemske usluge, u cilju stvaranja direktnog ili indirektnog ekonomskog benefita za korisnike dobara nacionalnih parkova. Ove usluge se vrše samo na osnovu zaključenog ugovora sa privrednim društvom.

Zemljištem i drugim prirodnim dobrima u državnoj svojini koja se nalaze na području nacionalnih parkova upravlja privredno društvo.

Način, uslove i vrijeme davanja na korišćenje zemljišta nacionalnog parka uređuje se propisom Vlade.

Zemljištem i drugim prirodnim dobrima u privatnoj svojini koja se nalaze na području nacionalnih parkova upravlja vlasnik, u skladu sa prostornim planom posebne namjene, planom upravljanja i godišnjim programom upravljanja.

Vlasnik nepokretnosti u nacionalnom parku, kome se ograničava korišćenje nepokretnosti mjerama zaštite nacionalnog parka, ima pravo na naknadu štete srazmjerno umanjenju prihoda.

Predlog Zakona o komunalnim djelatnostima

Ovim zakonom određuju se komunalne djelatnosti, uređuju uslovi i način obavljanja komunalnih djelatnosti i druga pitanja od značaja za komunalne djelatnosti.

Obavljanje komunalnih djelatnosti obezbjeđuje i bliže uređuje jedinica lokalne samouprave u skladu sa zakonom.

Predlogom Zakona u članu 46 definisano je da se finansiranje obavljanja komunalne djelatnosti i tekućeg održavanja komunalne infrastrukture, opreme i sredstava obezbjeđuje se iz:

- cijene komunalne usluge, odnosno komunalnog proizvoda,
- budžeta jedinice lokalne samouprave i
- drugih izvora u skladu sa zakonom.

Član 52 Predloga Zakona propisuje da se Zajednička komunalna potrošnja i tekuće i investiciono održavanje opreme i sredstava potrebnih za obavljanje komunalnih djelatnosti iz člana 3 stav 1 tač. 3, 5, 6, 8, 9 i 14 ovog zakona finansira iz **komunalne naknade** koja predstavlja prihod budžeta jedinice lokalne samouprave.

Komunalnu naknadu plaćaju vlasnici: stambenog prostora, poslovnog prostora, garažnog prostora, građevinskog zemljišta koje služi u svrhu obavljanja djelatnosti, neizgrađenog građevinskog zemljišta, vlasnici nepokretnosti koje se nalaze u naseljima koja imaju obezbijeđenu javnu rasvjetu i pristupni put.

Komunalna naknada iz stava 1 ovog člana ne plaća se na nepokretnosti u državnoj svojini.

Komunalna naknada plaća se po jedinici površine (m²) nepokretnosti iz st. 3 i 4 ovog člana.

Visina komunalne naknade određuje se na osnovu lokacije, odnosno zone u kojoj se nalazi i namjene nepokretnosti.

Cijena komunalne naknade po jedinici mjere ne smije da bude različita za pojedine obveznike, odnosno pravna i fizička lica.

Metodologiju za određivanje visine komunalne naknade utvrđuje Vlada.

Nadležni organ jedinice lokalne samouprave utvrđuje iznos komunalne naknade, način, rokove i postupak plaćanja u skladu sa propisom iz stava 9 ovog člana.

Pored navedenih propisa, u ovoj oblasti su značajni:

- Zakon o eksproprijaciji („Sl.list RCG“ br.55/2000;12/2002;28/2006 i 21/09)
- Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Sl.list RCG“ br. 15/92,59/29 i 27/94)
- Zakon o vodama („Sl.list RCG“ br. 27/07)
- Zakon o šumama („Sl.list RCG“ br.55/00)
- Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti („Sl.list RCG“ br.29/07, „Sl.list CG“ br.73/10, 32/11, 40/11 i 43/15)
- Zakon o koncesijama („Sl.list CG“ 08/09)
- Zakon o životnoj sredini („Sl.list CG“ br. 48/08)
- Zakon o strateškoj procjeni uticaja na životnu sredinu („Sl.list RCG“ br. 80/05)
- Zakon o lokalnoj samoupravi („Sl.list RCG“ br. 42/03; 28/04; 75/05; 13/06; „Sl.list CG“ br.88/09; 03/10; 73/10; 38/12)
- Odluka o donošenju Prostornog plana Crne Gore („Sl.list CG“ br.24/08)
- Strategija razvoja turizma u Crnoj Gori do 2020 god.
- Strategija regionalnog razvoja Crne Gore za period 2014-2020 god.

Zakono vraćanju ranijim vlasnicima poljoprivrednog zemljišta iz društvene svojine ("Sl. list RCG", br. 14/92)

Poljoprivredno zemljište koje je postalo društvena svojina primjenom Zakona o poljoprivrednom zemljišnom fondu opšte narodne imovine i dodjeljivanje zemlje poljoprivrednim organizacijama ("Službeni list FNRJ", broj 22/53), Zakona o iskorišćavanju poljoprivrednog zemljišta ("Službeni list FNRJ", br. 43/59, 10/65, 25/65 i 12/67), Osnovnog zakona o eksproprijaciji ("Službeni list FNRJ", broj 28/47), Uredbe o imovinskim odnosima i reorganizaciji zemljoradničkih radnih zadruga ("Službeni list FNRJ", broj 14/53), vratiće se ranijim vlasnicima, odnosno njihovim pravnim sljedbenicima (u daljem tekstu: raniji vlasnik), pod uslovima i po postupku utvrđenim ovim zakonom.

Ranijem vlasniku vratiće se i poljoprivredno zemljište koje je postalo društvena svojina oduzimanjem bez pravnog osnova kao i na osnovu ugovora zaključenih primjenom prijetnje, prevare i zabluda (rušljivi ugovori).

Pod poljoprivrednim zemljištem, u smislu ovog zakona, smatra se:

- poljoprivredno zemljište oduzeto od ranijeg vlasnika kao višak iznad propisanog maksimuma;
- poljoprivredno zemljište koje je arondacijom postalo društvena svojina;
- poljoprivredno zemljište koje je prešlo u društvenu svojinu radi toga što ga raniji vlasnik nije obrađivao ili plaćao obaveze prema društvenoj zajednici u zakonom utvrđenom roku, a za to vrijeme ga je koristila bez ugovora radna organizacija, opština ili Republika;
- poljoprivredno zemljište koje je ekspropisano radi korišćenja u poljoprivredne svrhe;
- poljoprivredno zemljište koje poslije reorganizacije seljačkih radnih i zemljoradničkih zadruga nije vraćeno ranijem vlasniku.

Organ uprave nadležan za imovinsko-pravne poslove, shodno članu 18 ovog Zakona, pratiće njegovo sprovođenje i podnositi Vladi izvještaj o njegovom sprovođenju najmanje jedanput u šest mjeseci.

2.2 INSTRUMENTI ZEMLJIŠNE POLITIKE

Promjenom društveno-političkog i ekonomskog sistema u Crnoj Gori stvorili su se uslovi za unapređenje postojećih instrumenata zemljišne politike koji će imati funkciju sprovođenja principa održivog razvoja i racionalnog gazdovanja prostorom i stvaranje uslova za brži ekonomski razvoj.

Osnovni fiskalni instrumenti zemljišne politike su: porezi, prirezi porezu, naknade i takse.

2.2.1 POREZ NA NEPOKRETNOSTI

Porez na nepokretnosti se određuje u zavisnosti od vrijednosti zemlje i objekata kako bi se gradovima obezbijedili uslovi za kapitalne investicije i operativne troškove. Udio opštinskih prihoda koji se ostvari po osnovu poreza na nepokretnost varira od države do države. U zapadnoj Evropi, udio prihoda lokalne samouprave po osnovu poreza na nepokretnost je uravnoteženiji i kreće se između 5% i 10%.

Efikanas porez na nepokretnosti odlikuju četiri glavne karakteristike. Prije svega, mora da bude izuzetno vidljiv, sa transparentnim stopama za sve strane. Drugo, stope poreza na nepokretnost moraju da se ažuriraju godišnje. Cijene kuća obično rastu sporije nego prihodi ili troškovi poslovanja. Da bi se održavala fiskalna održivost, stope poreza na nepokretnost se moraju ažurirati kako bi se osiguralo da opštine mogu da pokrivaju troškove kako oni rastu. Treće, obzirom da je porez na nepokretnosti značajan instrument fiskalne nezavisnosti, lokalna samouprava je ta koja mora da utiče na visinu stopa. I konačno, stope poreza na nepokretnost moraju da odražavaju intenzitet

korišćenja. Stoga, poreske stope za objekte kao što su samostalni objekti za stanovanje jedne porodice, stanovi, poslovni objekti, hoteli i industrijske površine moraju da se razlikuju tako da odražavaju adekvatan stepen poreskog opterećenja u odnosu na potrebna ulaganja u komunalnu infrastrukturu. Crna Gora je od sticanja nezavisnosti imala intenzivne normativne aktivnosti kako u oblasti imovinskih zakona tako i u oblasti poreskih propisa. Ažurirano zakonodavstvo je predstavljeno nedavno, u decembru 2010. godine, kada je istaknuto da su prihodi koji se generišu iz ovog instrumenta, uvećani i to sa 16 miliona eura na 35 miliona.

2.2.1.1 ZAKONODAVNI OKVIR

Porez na nepokretnosti se definiše *Zakonom o porezu na nepokretnost* („Sl. RCG“, br. 65/01, 69/03, „Sl. RCG“, br. 75/10, "Sl.list CG" br.9-2015.). Prihodi koji se ostvare primjenom ovog zakona se u potpunosti stavljaju na raspolaganje lokalnim samoupravama. Članom 3 definiše se šta je sve oporezivo – nepokretnosti – koje obuhvataju zemljište, građevinski objekti i posebni djelovi objekata.

2.2.1.2 PORESKE STOPE

Članovima 9 i 9a se regulišu poreske stope. One mogu da se kreću od 0,1% do 1,0% u zavisnosti od odluka lokalne samouprave. Izmjenama zakona koji će se primjenjivati od 01.01.2016. godine, stopa poreza je proporcionalna i može iznositi od 0,25% do 1,0%.

NAPOMENA: S obzirom da je Skupština Crne Gore usvojila Zakon o izmjenama i dopunama zakona o porezu na nepokretnost koji će se primjenjivati od januara 2016. godine, u nastavku se analizira postojeći zakon a sve izmjene su prezentovane u poglavlju 2.1. Zakonska regulativa u oblasti zemljišne politike.

Članom 9a. Regulišu se izuzeci ili uvećanja stopa, koje se mogu naplaćivati u zavisnosti od tipa namjene površina.

Član 9 – Analiza/efekti

U periodu između 2008.i 2012. godine, došlo je do značajnog rasta poreskih stopa na nepokretnosti u svim opštinama i naplate. Ovo je ostvareno kroz uvećanje poreske osnovice, poboljšanjem zakonskih mehanizama naplate lica koji ne izmiruju svoje poreske obaveze, većeg angažmana lokanih poreskih uprava i kroz promovisanja saradnje sa katastrima.

POREZ NA NEKRETNOSTI												
	Objekti						Građevinsko zemljište	Poljoprivredno zemljište			Šumsko zemljište	Prosječne stope
	Stanovanje	Sekundarni objekat	Poslovni objekti	Proizvodna postrojenja	Magacini i skladišta	Garaže		Obradivo	Neobradivo	Neplodno		
Andrijevica	0.25%	0.50%	1.00%	1.00%	-	0.10%	0.40%	0.20%	0.15%	0.10%	0.25%	0.40%
Bar	0.22%	0.50%	0.25%	0.20%	0.20%	0.10%	0.16%	0.12%	-	-	0.10%	0.21%
Berane	0.29%	0.58%	0.35%	0.10%	0.10%	0.23%	0.20%	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%	0.20%
Bijelo Polje	0.25%	0.50%	0.35%	0.15%	0.22%	0.20%	0.40%	0.15%	0.30%	0.10%	0.20%	0.26%
Budva	0.25%	0.50%	0.25%	0.10%	0.10%	0.15%	0.30%	0.20%	0.30%	0.10%	0.10%	0.21%
Danilovgrad	0.28%	0.56%	0.45%	0.30%	0.35%	0.15%	0.30%	0.20%	0.15%	0.10%	0.30%	0.29%
Herceg Novi	0.25%	0.50%	0.40%	0.30%	0.25%	0.15%	0.30%	0.10%	0.30%	0.10%	0.15%	0.25%
Kolašin	0.25%	0.50%	0.70%	0.35%	0.35%	0.10%	0.40%	0.10-0.50%	0.10-0.50%	0.10-0.50%	0.30-0.50%	0.24%
Kotor	0.28%	0.50%	0.60%	0.30%	0.30%	0.10%	0.50%	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%	0.27%

POREZ NA NEKRETNOSTI												
	Objekti						Građevinsko zemljište	Poljoprivredno zemljište			Šumsko zemljište	Prosječne stope
	Stanovanje	Sekundarni objekat	Poslovni objekti	Proizvodna postrojenja	Magacini i skladišta	Garaže		Obradivo	Neobradivo	Neplošno		
Mojkovac	0.25%	0.30%	0.30%	0.10%	0.10%	0.80%	0.20%	0.15%	0.20%	0.08%	0.30%	0.19%
Nikšić	0.25%	0.50%	0.60%	0.60%	-	0.10%	0.50%	0.20%	0.12%	0.10%	0.12%	0.31%
Plav	0.25%	0.50%	0.35%	0.35%	-	0.10%	0.30%	0.15%	0.20%	0.10%	0.30%	0.26%
Plužine	0.20%	0.40%	1.00%	1.00%	1.00%	1.00%	0.10%	0.20%	0.30-0.50%	0.10%	0.30%	0.56%
Prijepolje	0.40%	-	0.50%	0.60%	-	0.20%	0.40%	0.15%	0.10%	0.10%	0.15%	0.26%
Podgorica	0.27%	0.54%	0.42%	0.28%	0.32%	0.15%	0.45%	0.20%	0.15%	0.10%	0.20%	0.28%
Rožaje	0.27%	0.45%	0.25%	0.15%	0.15%	0.10%	0.30%	0.15%	0.22%	0.10%	0.30%	0.22%
Tivat	0.22%	0.44%	0.25%	0.20%	0.22%	0.15%	0.30%	0.10%	0.10%	0.10%	0.10%	0.20%
Ulcinj	0.25%	0.40%	0.20%	0.10%	0.10%	0.10%	0.30%	0.15%	0.20%	0.10%	0.10%	0.18%
Cetinje	0.23%	0.46%	0.35%	0.25%	0.20%	0.10%	0.25%	0.15%	0.10%	0.10%	0.10%	0.21%
Žabljak	0.25%	0.50%	0.60%	0.10%	0.20%	0.10%	0.50%	0.15%	0.12%	0.10%	0.12%	0.25%
Šavnik	0.35%	0.40%	0.40%	0.20%	0.20%	0.15%	0.50%	0.15%	0.15%	0.10%	0.15%	0.25%
Prosječna stopa	0.26%	0.48%	0.46%	0.32%	0.26%	0.17%	0.38%	0.15%	0.15%	0.09%	0.17%	0.26%

Slika 4 Stope poreza na nepokretnosti po namjenama - 2012

Izvor: Ministarstvo finansija – Porezi na lokalnom nivou

Članom 9a definišu se mogućnost povećanja poreskih stopa za određene kategorije:

- poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje,
- sekundarni stambeni objekat, odnosno stan,
- objekat koji je izgrađen suprotno zakonu,
- ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritnog turističkog lokaliteta a na osnovu akta Vlade o utvrđivanju prioritnog turističkog lokaliteta.

Kada je riječ o poljoprivrednom zemljištu koje se ne obrađuje, takvo zemljište može da se oporezuje 50% više. Za sekundarne stambene objekte obračunava se poreska stopa od 100% više od standardne poreske stope. Takođe,

- za objekat sa građevinskom dozvolom za koji investitor nije pribavio upotrebnu dozvolu u skladu sa zakonom 25%;
- za objekat ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom 50%;
- za objekat koji nije predviđen prostorno- planskom dokumentacijom 100%;
- za objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji detaljni urbanistički plan kojim je taj objekat planiran 100%;

Za ugostiteljski objekat koji nije izgrađen u skladu sa zakonom organ lokalne samouprave može propisati poresku stopu i to za:

- ugostiteljski objekat kategorije 3*** od 2 do 2,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- ugostiteljski objekat kategorije 2** od 3 do 3,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti;
- ugostiteljski objekat kategorije 1* od 4 do 4,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti i
- ugostiteljski objekti koji se ne kategoriju od 5 do 5,5% tržišne vrijednosti nepokretnosti.

- za građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskom dokumentacijom poreska stope se može uvećati 150% u odnosu na poresku stopu utvrđenu u skladu sa članom 9 ovog zakona.

2.2.1.3 PORESKA OSLOBOĐENJA I PORESKE OLAKŠICE

Član 11 definiše površine koje su oslobođene od poreza ili za koje su opredjeljene poreske olakšice po osnovu svojih namjena. Ovo se odnosi na nepokretnosti u državnoj svojini, koje koriste državni organi, organizacije i službe, organi jedinice lokalne samouprave i organizacije koje obavljaju javnu službu za funkcije za koje su osnovane; konzularne i diplomatske kancelarije, posebne međunarodne organizacije i NVO, nepokretnosti koje su u skladu sa zakonom proglašene spomenicima kulture, nepokretnosti u vlasništvu vjerskih organizacija i javne objekte i prostore.

Pored ovog, poreske olakšice se dodjeljuju poreskim obveznicima koji žive u svojim primarnim stambenim jedinicama. Ovo se može dodatno smanjiti u zavisnosti od broja stanara ili članova porodice koji žive u tim prostorijama, najviše do 50%.

2.2.1.4 KRITERIJUMI IMETODOLOGIJAZA ODREĐIVANJE TRŽIŠNE VRIJEDNOSTI NEPOKRETNOSTI

Jedinica lokalne uprave određuje tržišnu vrijednost nepokretnosti, stope poreza, vrši poslove kontrole naplate poreza, vodi registre oporezivih nepokretnosti i izvještava Ministarstvo.

Na osnovu člana 6 stav 2 Zakona o porezu na nepokretnosti (»Službeni list RCG«, broj 65/01 i »Službeni list CG«, broj 75/10), Vlada Crne Gore, na sjednici od 7. jula 2011. godine, donijela je Uredbu obližim kriterijumima i metodologiji za određivanje tržišne vrijednosti nepokretnosti:

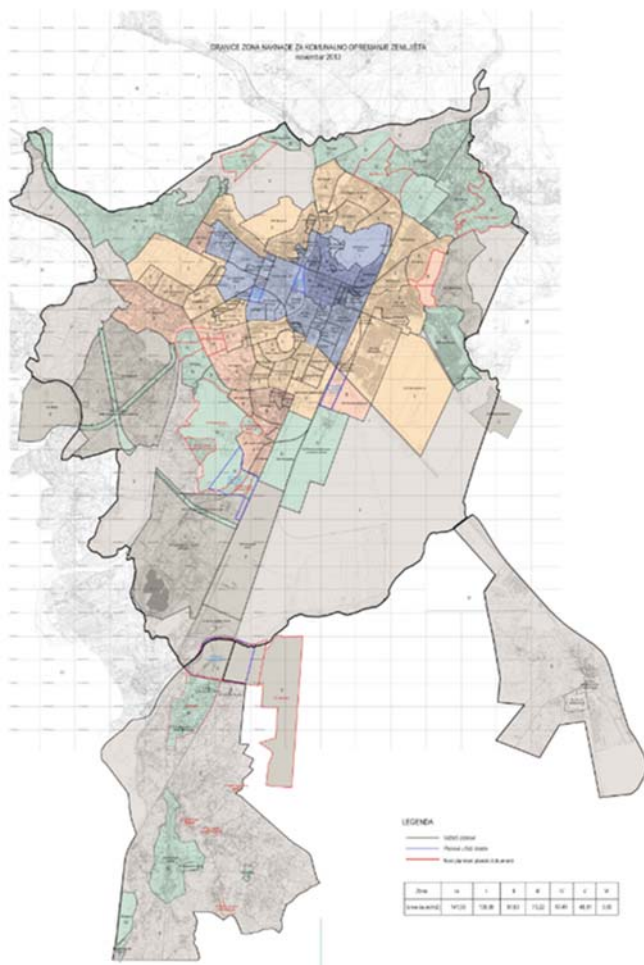
(1) Tržišna cijena m² nepokretnosti određuje se na osnovu prosječne tržišne cijene m² nepokretnosti po zonama i vrsti nepokretnosti koju utvrdi ovlašćeni vještak za procjenu nepokretnosti.

(2) Prosječna tržišna cijena m² nepokretnosti po zonama i vrsti nepokretnosti utvrđuje se na osnovu ugovora o kupoprodaji nepokretnosti za prethodne tri fiskalne godine, na osnovu reprezentativnog uzorka koji organ uprave nadležan za poreze (u daljem tekstu: Poreska uprava) dostavlja opštini do 31. januara tekuće godine.

(3) Ukoliko ne postoje ugovori iz stava 2 ovog člana prosječna tržišna cijena m² nepokretnosti predstavlja:

- 1) prosječnu tržišnu cijenu m² nepokretnosti u opštini, koju objavi organ uprave nadležan za poslove statistike (u daljem tekstu: Zavod)
- 2) prosječnu tržišnu cijenu m² nepokretnosti u Crnoj Gori, koju objavi Zavod za opštine za koje se ne objavljuje prosječna tržišna cijena m² nepokretnosti "

Ovako definisane odredbe člana 3 su kontradiktorne sa članom 4 navedene Uredbe kojom se tržišna vrijednost koja služi kao osnovica za obračun poreza na nepokretnosti koriguje koeficijentima kvaliteta, starosti, lokacije, a koje je korekcije evidentno već izvršila Poreska uprava. Nije utvrđena prosječna tržišna cijena novosagrađenih objekata koja bi kasnije trebalo da se koriguje sa navedenim koeficijentima za svaki konkretan slučaj. Na ovakav način, dobijaju se nerealno niske osnovice za obračun poreza na nepokretnosti.



Slika 5: Zone naknade u Podgorici

2.2.1.5 ANALIZA/EFEKTI

U periodu između 2008. i 2012. godine, došlo je do značajnog rasta prihoda ostvarenih po osnovu poreza na nepokretnosti. Prihod ostvaren po ovom osnovu u 2008. godini u iznosu 16,06 milona povećao se u 2012. na 38,99 miliona. U 2012. godini Budva prednjači sa naplaćenih 7.213.630,58€, slijedi Podgorica sa 5.129.709,03€, Bar 4.018.271,13€. Najmanji prihoda po ovom osnovu je ostvarila opština Šavnik 22.744,46 lako stopa naplate poreza na nepokretnost raste i unapređenja programa su uspješno realizovana, i dalje ostaje potencijal za naplatu poreza. Postoji nekoliko problema u postojećem zakonodavnom okviru.

Prvi problem predstavlja činjenica što u Crnoj Gori ne postoji zakon koji na sveobuhvatan način reguliše pitanje procjene vrijednosti nepokretnosti. Donošenjem ovakvog zakona bi se unifikovali kriterijumi i metodologija procjene vrijednosti nepokretnosti koja egzistira u zemljama Evropske Unije. Ovim zakonom bi se propisali i okviri i metodologija za utvrđivanje načina obračuna naknade za komunalno opremanje.

Postojećim zakonodavstvom u načinu obračuna naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, postoji niz neusklađenosti. Naime, zakonom je propisano da su jedinice lokalne samouprave ovlašćene da, u zavisnosti od svojih dosadašnjih ulaganja, ustanovljavaju obračun naknade za novoplanirane objekte. Ovakav način obračuna dovodi do toga da investitori koji grade u centru grada (gdje se najviše ulaže i gdje je komunalno opremanje faktički završeno) plaćaju veći iznos naknade u odnosu na investitore koji grade dalje od centra (gdje je nizak nivo komunalne

opremljenosti). Analize koje su urađene o tome da li je iznos naknade dovoljan za obezbjeđenje adekvatne komunalne infrastrukture i za njeno investiciono održavanje pokazuju da je nedovoljan, tako da je neophodno obezbijediti drugi instrument koji će biti optimalan. Iz ovih razloga su opštine bile prinuđene da vrše preliivanje sredstava iz zona sa većim komunalnim doprinosima na druga područja ili da se kreditno zadužuju. Po našem mišljenju, jedan od načina za prevazilaženje ovog problema je uvođenje naknade za građenje. Ukoliko bi se utvrdio način naplate naknade za građenje od investitora, stvorili bi se uslovi za obračun naknade kao izraza stvarnih troškova dovođenja komunalne infrastrukture do lokacije investitora, i njenog postepenog ukidanja. Uvođenje naknade za građenje (njeno utvrđivanje, način naplate, obveznici i dr.) predstavlja ključno pitanje od čijeg rješavanja zavise i mogući pravci reforme sistema uređivanja građevinskog zemljišta.

U razgovoru sa interesnim grupama, naglašeno je da su informacije o prosječnim tržišnim cijenama novoizgrađenih objekata ograničene. Obzirom da zakon ne propisuje jasno metodologiju, prisutne su određene nedosljednosti kod primjene zakona što u nekim slučajevima za posledicu ima manje oporezivanje ili u drugim slučajevima naplaćivanje previsokih poreskih stopa, uključujući i marginalizovane grupe ili grupe sa niskim primanjima. Obzirom na poteškoće kod primjene metodologije, postoji mnogo sporova oko poreskih stopa.

Potrebno je donijeti Zakon o procjeni imovine koji će precizno propisati metodologiju procjene – tako da bude ravnopravna, da uzima u obzir sve elemente od značaja za nepokretnost. Pravilno određena vrijednost nekretnine, za rezultat imaće veću naplatu ukupnog poreza. Građani rađe poštuju poreske regulative ukoliko im je u potpunosti jasno koji su benefiti.

Vlasničke parcele u evidenciji katastra se uglavnom ne poklapaju sa urbanističkim parcelama, što u praksi može dovesti do nepravilnog obračuna poreza.

2.2.2. NAKNADA ZA KOMUNALNO OPREMANJE

Sektor građevinarstva i nekretnina su jedni od najznačajnijih industrijskih grana u Crnoj Gori.¹ Veći dio direktnih stranih investicija (DSI) u Crnoj Gori odnosi se na investicije u imovinu ili zemljište. Naknada za komunalno opremanje zemljišta, predstavljaju mogućnosti za opštine da kapitalizuju ove investicije i da usmjere sredstva u komunalnu infrastrukturu.

U periodu između 2008. i 2012. godine, Crna Gora je doživjela ekspanziju u sektoru nekretnina. U 2008. godini, opštine poput Budve, ulagale su ogromna sredstva u infrastrukturu kako bi mogle da zadovolje potrebe postojećeg i predviđenog broja stanovnika. Projekcije su ukazivale na nastavak ovakve stope rasta, što će opštinama obezbijediti dovoljno izvora prihoda da nastave sa otplatom svojih dugova nastalih po osnovu izgradnje infrastrukture. Međutim, od 2012. godine došlo je do pada investicionih aktivnosti, prodaje i problemi sa prikupljanjem sredstava doveli su do smanjenja prihoda po osnovu naknada za komunalno opremanje. Lokalne samouprave su se prilagođavale ovom smanjenju prihoda, prodajom zemljišta i uzimajući skupe zajmove. Mnoge lokalne samouprave su dostigle limit u pogledu visine zaduživanja. Pored ovog, došlo je do značajnog porasta dospjelih neplaćenih dugovanja Vladi.

2.2.2.1. STOPA NAPLATE

Usljed izuzetno neuravnoteženih stopa rasta, neke opštine ostvaruju mnogo više prihoda od ovog instrumenta, dok druge ostvaruju malo ili nimalo prihoda. U tabeli ispod dat je prikaz naknada lokalnih samouprava za komunalno opremanje u 2008. i 2012. godini. Ako posmatramo učešće ostvarenih prihoda od naknade za komunalno opremanje u opštinama u odnosu na ukupno ostvarene naknade za komunalno opremanje, u oba posmatrana perioda uočavamo da je opština

¹ Američka privredna komora, *Poslovni izazovi u Crnoj Gori / Business Challenges in Montenegro*, November 2012

Budva ostvarila najveći procenat (42,14% u 2008. god. - 41,4% u 2012. god), zatim Podgorica (28% u 2008. god - 21% u 2012. god). U nekim primorskim opštinama procenat se povećao - Bar (11%), Kotor (10%), Herceg Novi (6.31%) i Tivat (4.5%). Ostale opštine, uglavnom na sjeveru, ostvaruju manje od 4% od ukupnih naknada za komunalno opremanje.

	NAKNADA ZA KOMUNALNO OPREMANJE 2008	NAKNADA ZA KOMUNALNO OPREMANJE 2012	% OD UKUPNIH NAKNADA ZA KO U 2008.	% OD UKUPNIH NAKNADA ZA KO U 2012.
Andrijevica	11,926.00	970.00	0.01	0.00
Bar	8,050,674.00	5,645,790.00	8.66	11.40
Berane	38,086.00	169,422.00	0.04	0.34
Bijelo Polje	349,643.00	402,562.00	0.38	0.81
Budva	39,190,965.00	20,514,330.00	42.14	41.40
Danilovgrad	382,779.00	138,679.00	0.41	0.28
Herceg Novi	6,457,546.00	3,125,466.00	6.94	6.31
Kolašin	1,128,277.00	101,866.00	1.21	0.21
Kotor	3,271,448.00	4,983,477.00	3.52	10.06
Mojkovac	15,502.00	69,877.00	0.02	0.14
Nikšić	2,249,284.00	1,055,462.00	2.42	2.13
Plav	94,538.00	68,290.00	0.10	0.14
Pljevlja	412,791.00	478,907.00	0.44	0.97
Podgorica	26,367,927.00	10,316,864.00	28.35	20.82
Rožaje	37,093.00	45,148.00	0.04	0.09
Tivat	2,206,620.00	2,251,621.00	2.37	4.54
Ulcinj	2,355,178.00	20,624.00	2.53	0.04
Cetinje	249,363.00	93,437.00	0.27	0.19
Žabljak	102,004.00	61,744.00	0.11	0.12
Šavnik	34,668.00	1,342.00	0.04	0.00
Ukupno	93,006,312.00	49,545,878.00	100.00	100.00

Slika 6: Naplata naknade za komunalno opremanje -2008 i 2012

Izvor: Ministarstvo finansija – poreski nameti na lokalnom nivou

Razvojni trendovi takođe utiču i na naknadu za uređenje građevinskog zemljišta. Ako posmatramo raspoložive podatke za period od 2007.-2012. godine možemo konstatovati da je naknada za komunalno opremanje zemljišta bila najveća u 2008.godini i iznosila je oko 93 miliona eura (opština Budva oko 39 miliona eura), dok je u 2012. godini ova naknada iznosila oko 49.5 miliona eura (opština Budva 20,5 miliona eura).

U 2012. godini, iznos opštinskih prihoda od naplate naknada za komunalno opremanje znatno je varirao u zavisnosti od regiona. U Budvi, sredstva ostvarena iz naknade za komunalno opremanje činile su više od 50% ukupnog budžeta opštine. Podgorica, Tivat, Kotor i Herceg Novi su takođe ostvarili značajne prihode u budžetu od naknade za komunalno opremanje.

	NAKNADA ZA KOMUNALNO OPREMANJE	UKUPAN BUDŽET	% OD NAKNADE ZA KOMUNALNO OPREMANJE
Andrijevisa	€ 970	€ 2,425,000	0.04%
Bar	€ 5,645,790	€ 16,359,867	34.51%
Berane	€ 169,422	€ 7,148,608	2.37%
Bijelo Polje	€ 402,562	€ 10,001,540	4.03%
Budva	€ 20,514,330	€ 39,344,707	52.14%
Danilovgrad	€ 138,679	€ 3,841,524	3.61%
Herceg Novi	€ 3,125,466	€ 10,981,961	28.46%
Kolašin	€ 101,866	€ 2,680,684	3.80%
Kotor	€ 4,983,477	€ 13,378,462	37.25%
Mojkovac	€ 69,877	€ 2,578,487	2.71%
Nikšić	€ 1,055,462	€ 15,363,348	6.87%
Plav	€ 68,290	€ 3,431,658	1.99%
Pljevlja	€ 478,907	€ 8,771,190	5.46%
Podgorica	€ 10,316,864	€ 43,604,666	23.66%
Rožaje	€ 45,148	€ 4,299,810	1.05%
Tivat	€ 2,251,621	€ 10,763,007	20.92%
Ulcinj	€ 20,624	€ 4,388,085	0.47%
Cetinje	€ 93,437	€ 7,535,242	1.24%
Žabljak	€ 61,744	€ 1,025,648	6.02%
Šavnik	€ 1,342	€ 1,342,000	0.10%
Ukupno	€ 49,545,878,00	€ 209,265,494,00	23,68%

Slika 7: Naplata naknade za komunalno opremanje - 2012

Izvor: Ministarstvo finansija – poreski nameti na lokalnom nivou

2.2.2.2. ZAKONSKI OKVIR

Zakonski okvir za komunalno opremanje (KO) građevinskog zemljišta definisan je Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata (Sl.list CGbr.51/08,40/10,34/11, 40/11, 47/11,35/13,39/13, 33/14). Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata je primarni zakon o planiranju pripremljen od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma. Ovim Zakonom je utvrđena nadležnost Lokalnih samouprava da donose lokalna planska dokumenta i utvrđuje ovlašćenje lokalnih samouprava da donose odluku kojom regulišu pitanje naplate naknade za komunalno opremanje.

Tako je članom 63 Zakona definisano uređenja građevinskog zemljišta:

- opremanje zemljišta na način koji omogućava implementaciju planskog dokumenta. Uređivanje građevinskog zemljišta obuhvata pripremu građevinskog zemljišta za komunalno opremanje i komunalno opremanje.
- Uređivanje građevinskog zemljišta obezbjeđuje lokalna samouprava u skladu sa Programom.

- Lokalna samouprava nije obavezna da obezbijedi uređivanje građevinskog zemljišta za objekte od opšteg interesa za koje investitor ne plaća naknadu za komunalno opremanje, ukoliko ovi objekti nijesu predviđeni Programom iz člana 16 ovog zakona.
- Odnosi između Vlade i lokalne samouprave u pogledu uređivanja građevinskog zemljišta koje je obuhvaćeno državnim planskim dokumentom uređuju se sporazumom.

Program, član 16. Zakona, predstavlja jednogodišnji plan prostornog razvoja. Sadrži procjenu potrebe izrade novih, izmjene i dopune postojećih planskih dokumenata i mjere od značaja za izradu i donošenje tih dokumenata koji definiše koja planska dokumenta i infrastruktura treba da se realizuje u narednoj godini. Programom se utvrđuje dinamika uređenja prostora, izvori finansiranja, rokovi uređenja, operativne mjere za sprovođenje planskog dokumenta, a naročito mjere za komunalno opremanje građevinskog zemljišta iz člana 65 ovog zakona, kao i druge mjere za sprovođenje politike uređenja prostora.

Program, po potrebi, sadrži i mjere, u skladu sa preuzetim međunarodnim obavezama, u odnosu na objekte izgrađene suprotno zakonu.

U pripremi i donošenju Programa ostvaruje se učešće javnosti.

Priprema građevinskog zemljišta za komunalno opremanje naročito obuhvata:

- rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, izradu planske, tehničke i druge dokumentacije;
- preduzimanje mjera zaštite spomenika kulture i zaštite spomenika prirode koji bi mogli biti ugroženi radovima na pripremi zemljišta;
- rušenje postojećih objekata i uređaja i uklanjanje materijala, kao i premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija.

Komunalno opremanje građevinskog zemljišta obuhvata izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture, a naročito:

- komunalnih objekata i instalacija do priključka na urbanističku parcelu uključujući i priključak za vodovod, fekalnu i atmosfersku kanalizaciju i javnu rasvjetu;
- puteva i ulica u naselju, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, pločnika, trgova, skverova i javnih parkirališta u naselju;
- zelenih površina u naselju, blokovskog zelenila, terena za rekreaciju, dječijih igrališta, parkova, pješačkih staza i travnjaka, biciklističkih staza, javnih gradskih komunalnih objekata i groblja; (JAVNE POVRŠINE)
- deponija i objekata za preradu i uništavanje otpadnih materijala;
- priključaka komunalnih instalacija čija funkcija može biti od značaja u uslovima nastanka vanredne situacije, elementarnih nepogoda ili radi zaštite države.

Članom 66 Zakona investitor je obavezan platiti naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Ovim članom je definisano i oslobađanje od plaćanja naknade za:

- objekte od opšteg interesa;
- rekonstrukciju objekata i postrojenja koji svojim sadržajem predstavljaju rizik za životnu sredinu i zdravlje ljudi, uz prethodno pribavljeno mišljenje organa nadležnog za poslove zaštite životne sredine;
- objekte iz člana 117 tač. 1 i 3 ovog zakona.

Lokalne samouprave su ovlašćene i da ne izmiruju naknadu za komunalno opremanje za objekte od lokalnog značaja. Drugi dio člana 66. tiče se regulativa za naplatu :

- Uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade propisuje lokalna samouprava, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr., uz prethodnu saglasnost Vlade.

- Sredstva od naknade iz stava 1 ovog člana uplaćuju se na poseban račun budžeta jedinice lokalne samouprave i mogu se koristiti samo za pripremu i komunalno opremanje građevinskog zemljišta 'na prostoru na kojem se objekat gradi'.
- Izuzetno od stava 5 ovog člana, sredstva od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta mogu se koristiti za pripremu i komunalno opremanje građevinskog zemljišta drugih prostora, ako je prostor na kojem se objekat gradi u potpunosti komunalno opremljen.

Član 67 definiše mogućnost lokalnih samouprava da sklope ugovore sa investitorima koji su zainteresovani da sopstvenim sredstvima komunalno opreme lokaciju.

Visina naknada se značajno razlikuje na teritoriji Crne Gore. Takođe, naknade se značajno razlikuju zavisno od zone građenja u jednoj istoj lokalnoj samoupravi, ali i kategoriji objekata. Primjera radi, ova vrsta naknade u Budvi, zavisno od zone, kreće se u rasponu od 290,9 €/m² u ekskluzivnoj zoni do 135,75 €/m² četvrtjoj zoni.

2.2.3. OSTALI FISKALNI INSTRUMENTI

Zakon o finansiranju lokalne samouprave (Sl.list RCG" br. 42/03,44/03 i „Sl.list CG“ br. 05/08,51/08 i 74/2010) reguliše instrumente koje koriste lokalne samouprave za generisanje prihoda. Oni uključuju sopstvene prihode:

- porez na nepokretnosti u skladu sa posebnim zakonom;
- prirez porezu na dohodak fizičkih lica u skladu sa ovim zakonom;
- lokalne administrativne takse, u skladu sa posebnim zakonom;
- lokalne komunalne takse, u skladu sa posebnim zakonom;
- naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, u skladu sa posebnim zakonom;
- naknade za korišćenje opštinskih puteva, u skladu sa posebnim zakonom;
- naknada za zaštitu i unapređenje životne sredine, u skladu sa posebnim zakonom.

U periodu između 2008. i 2012. godine, ukupan prihod lokalnih samouprava je opao za 38,5%. Sopstveni prihodi lokalnih samouprava opali su za 37,6%, i to sa €214.6 miliona na €133.9. Ustupljeni prihodi opali su za 13% sa €37.7 miliona na €32.7 miliona. Egalizacioni fond je uvećan za 7% dok su transferi i ostali prihodi opali za 32.3% i 69.6%.

PRIMICI	2008	2009	2010	2011	2012
I SOPSTVENI PRIHODI	214.574.431,00	164.703.458,00	156.036.960,38	113.533.870,72	133.882.060,91
1. Lokalni porezi	39.769.507,00	42.319.304,00	44.587.245,80	44.446.728,65	50.963.320,15
<i>Prirez porezu na dohodak fizičkih lica</i>	<i>18.505.189,00</i>	<i>15.647.514,00</i>	<i>14.539.989,31</i>	<i>14.549.830,46</i>	<i>14.969.220,02</i>
<i>Porez na nepokretnosti</i>	<i>16.057.126,00</i>	<i>21.078.784,00</i>	<i>24.560.026,43</i>	<i>29.896.898,19</i>	<i>35.994.100,13</i>
<i>Porez na potrošnju</i>	<i>1.811.197,00</i>	<i>2.000.585,00</i>	<i>2.000.681,68</i>	-	-
<i>Porez na firmu ili naziv</i>	<i>2.487.538,00</i>	<i>2.828.971,00</i>	<i>2.795.783,51</i>	-	-

PRIMICI	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Porez na igre na sreću i zabavne igre</i>	908.457,00	763.450,00	690.764,87	-	-
2. Lokalne takse	8.914.171,00	6.220.461,00	5.742.344,56	5.969.432,77	5.497.737,24
<i>Lokalne administrativne takse</i>	2.834.596,00	2.581.964,00	2.046.739,64	2.101.784,43	1.596.441,10
<i>Lokalne komunalne takse</i>	6.079.575,00	3.638.497,00	3.448.026,33	3.619.912,75	3.653.549,09
<i>Ostale takse</i>	-	-	247.578,59	247.735,59	247.747,05
3. Naknade	127.337.970,00	75.282.726,00	71.183.841,82	38.839.648,43	53.062.418,39
<i>Naknade za korišćenje građevinskog zemljišta</i>	29.013.631,00	3.561.936,00	670.609,90	-	-
<i>Naknade za komunalno opremanje</i>	93.006.312,00	65.506.631,00	64.816.478,72	34.650.886,04	49.545.886,13
<i>Naknade za korišćenje opštinskih puteva</i>	5.318.027,00	6.214.159,00	2.765.753,40	2.924.398,53	2.629.995,87
<i>Ostale naknade</i>	-	-	2.930.999,80	1.264.363,86	886.536,39
4. Ostali lokalni prihodi	24.814.149,00	18.147.185,00	12.231.030,10	12.644.344,65	13.827.856,11
5. Prihodi od prodaje imovine	13.738.634,00	22.733.782,00	22.292.498,10	11.633.716,22	10.530.729,02
II USTUPLJENI PRIHODI	37.688.028,00	26.045.776,00	23.128.114,84	31.280.976,20	32.760.326,15
<i>1. Porez na dohodak fizičkih lica</i>	14.307.410,00	12.871.310,00	11.528.897,04	13.378.754,71	13.295.841,95
<i>2. Porez na promet nepokretnosti</i>	18.948.439,00	8.788.036,00	8.217.646,23	9.867.323,70	11.486.052,09
<i>3. Koncesione naknade za korišćenje prirodnih</i>	2.913.508,00	2.792.896,00	2.823.775,43	5.682.087,48	6.279.013,19

PRIMICI	2008	2009	2010	2011	2012
<i>dobara</i>					
4. Godišnja naknada za registraciju motornih vozila, traktora i priključnih vozila	1.518.671,00	1.593.534,00	557.796,14	1.425.978,91	1.682.944,71
5. Naknada za korišćenje drumskih mot. voz. i njihovih priključnih voz. (eko naknada)	-	-	-	926.831,40	16.474,21
III EGALIZACIONI FOND	21.256.485,00	19.373.935,00	16.919.018,90	22.761.327,59	22.803.010,89
IV TRANSFERI	4.417.379,00	3.344.359,00	1.892.155,33	2.450.093,54	2.988.030,03
1. Uslovne dotacije iz budžeta države	1.812.019,00	1.101.708,00	435.000,00	1.603.909,09	2.864.326,23
2. Ostali transferi	2.605.360,00	2.242.651,00	1.457.155,33	846.184,45	123.703,80
V DRUGA PRIMANJA	69.912.586,00	66.999.423,00	40.034.325,65	39.839.274,18	21.271.085,18
1. Donacije	1.980.484,00	5.213.949,00	3.075.774,67	4.244.191,55	2.881.375,29
2. Pozajmice i krediti	17.313.887,00	17.486.691,00	22.053.555,85	21.414.387,43	7.816.189,22
3. Sredstva prenešena iz prethodne godine	50.618.215,00	44.298.783,00	14.904.995,13	14.180.695,20	10.573.520,67
UKUPNO:	347.848.909,00	280.466.951,00	238.010.575,10	209.865.542,23	213.704.513,16

Slika 8: Prihodi svih lokalnih samouprava – 2008-2012

2.2.3.1. SOPSTVENI PRIHODI

PRIREZ POREZU NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Prerez porezu na dohodak fizičkih lica u 2012. godini iznosi 7% od ukupnih prihoda opštine. Opštine mogu da uvedu i poresku stopu do 13% primanja za građane koji borave na njenoj teritoriji. U glavnom gradu Podgorici, ova stopa iznosi 15%.

Grad Budva generiše 1.5 miliona eura po osnovu poreza na dohodak fizičkih lica, u poređenju sa Podgoricom, gdje ovaj prihod iznosi 15,7 miliona eura. I pored izuzetno razvijenog turizma, ovaj prihod čini samo 4,5% budžeta Budve, dok u Podgorici on predstavlja 30,8% budžeta. Ovo ukazuje na to da iako je turizam pokretač lokalne ekonomije – zarade u sektoru turizma su relativno niske i ne generišu proporcionalne ekonomske benefite.

Ostala pitanja vezano za porez na dohodak fizičkih lica odnose se na kašnjenja u plaćanju koja proizilaze ili usled odobrenih odloženih plaćanja ili usled neblagovremenog podnošenja prijave za obračun poreza, kao i zbog postojanja sive ekonomije koja prouzrokuje neplaćanje poreza na dohodak fizičkih lica a samim tim i prireza na porez.

LOKALNE TAKSE

Prihodi po osnovu lokalnih komunalnih taksi su opali za 40% u periodu od 2008-2012. godine, sa 6 miliona na 3,6 miliona. Oni su u 2012. godini činili 1,71% ukupnih opštinskih prihoda. Smanjenje je posledica izmjena Zakona o lokalnim komunalnim taksama (koje su stupile na snagu 01.01.2008.) kojima su ukinute iste po osnovu korišćenja objekata kojima se vrši prenos električne energije, korišćenja telekomunikacionih objekata, postavljanje TV stanica i korišćenje morske obale u poslovne svrhe. Ovaj izvor prihoda nije zamijenjen što je za posledicu imalo značajan finansijski deficit (prosječno učešće prihoda po ovom osnovu u ukupnim prihodima opština je iznosilo oko 5,05% a u 2012. 1,71%) .

Lokalne administrativne takse utvđene su propisima lokalnih samouprava donesenih u skladu sa Zakonom o administrativnim taksama. Shodno Zakonu, taksenu tarifu za spise i radnje iz nadležnosti lokalne uprave utvrđuje nadležni organ lokalne uprave.

Prihodi po osnovu lokalnih administrativnih taksi su opali za 44%, sa 2,8 miliona u 2008. godini na 1.59 miliona u 2012.godini.

NAKNADA ZA KORIŠĆENJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

U 2009. godini, Vlada je ukinula mogućnost da lokalne samouprave naplaćuju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. Namjera je bila da se ukidanjem ovih naknada poveća porez na nepokretnosti. Međutim, iako su stope naplate poreza na nepokretnost rasle, to ipak nije bilo dovoljno da bi se nadoknadio gubitak prihoda. Uklanjanje ovog mehanizma predstavlja godišnji gubitak od 29 miliona EUR (iznos za 2008).

NAKNADA ZA OPŠTINSKE PUTEVE

Zakon o putevima ("Službeni list Crne Gore", br. 54/09, 40/10, 73/10, 36/11, 40/11) reguliše naknadu za korišćenje opštinskih puteva, gdje lokalna samouprava može da naplaćuje naknadu za „1) sredstva od naknada iz maloprodajne cijene tečnih goriva i akciza na tečna goriva; 2) sredstva ostvarena iz naknada za korišćenje puteva; 3) zajmova i kredita; 4) donacije; 5) ulaganja domaćih i stranih lica”. Naknade za korišćenje puteva su opale za 50% od 2008 - 2012. godine, i to sa 5,3 miliona eura na 2,6 miliona.

NAKNADA ZA ZAŠTITU I UNAPREĐENJE ŽIVOTNE SREDINE

Zakon o finansiranju lokalne samouprave ostavlja mogućnost uvođenja naknade za zaštitu životne sredine. Međutim, zakonom još uvijek nisu definisani uslovi za uvođenje ove naknade. Lokalne samouprave trenutno nisu u mogućnosti da koriste definisani zakon kako bi prikupili neophodnu količinu prihoda.

2.2.3.2. USTUPLJENI PRIHODI

Ustupljeni prihodi su prihodi pod nadležnosti državnih vlasti i obuhvataju porez na dohodak fizičkih lica, porez na promet nepokretnosti, koncesione naknade, godišnje naknade za registraciju vozila i eko naknade. Državna poreska uprava i lokalni poreski organi su obavezni da razmjenjuju informacije o utvrđenim i naplaćenim prihodima (do sada nije bilo omogućeno jedinicama lokalnih samouprava da prate ovu vrstu prihoda).

Izmjenama i dopunama *Zakon o finansiranju lokalne samouprave* iz 2010 težilo se da se pomogne opštinama tako što bi se povećanjem ustupljenih prihoda nadomjestio minus od ukinutih prihoda. Međutim, projekcije koje je Ministarstvo finansija uradilo nijesu bile potpune tako da ukinuti prihodi nijesu nadoknađeni prihodima koji su ustupljeni. Prema podacima, prihodi su opali sa 37.7 miliona eura u 2008. godini na 32.8 miliona u 2012. godini.

POREZ NA DOHODAK FIZIČKIH LICA

Izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju lokalne samouprave iz 2010. godine povećana je stopa poreza na lična primanja koja pripada opštinama sa 10% na 12% (osim Prijestonice kojoj se ustupa 16% i Glavnom gradu 13%). Prihodi u ovom sektoru su ostali relativno stabilni, i neznatno su opali u periodu od 2008-2012. sa 14,3 na 13,3 miliona eura.

POREZ NA PROMET NEPOKRETNOSTI

Pored poreza na nepokretnost, porez na promet nepokretnosti je dodatni mehanizam za generisanje prihoda – koji se plaća u trenutku prodaje nepokretnosti u iznosu od 3% od poreske osnovice. Definisan Zakonom o porezu na promet nepokretnosti, 10% prihoda ostvarenih iz ovog mehanizma pripada budžetu Crne Gore, 80% opštinama i 10% Egalizacionom fondu. Od 2008. godine, prihodi od poreza na promet nepokretnosti opadaju, sa 18,9 miliona eura na 11,5 miliona.

KONCESIONE NAKNADE ZA KORIŠĆENJE PRIRODNIH RESURSA

Koncesione naknade bilježe značajan porast u toku perioda od 2008. godine, i to sa 2,9 miliona eura na 6,3 miliona. Međutim lokalne samouprave nemaju uvid u prihod koji se ostvari po osnovu koncesija i prirodnih resursa. Nema ažuriranih podataka u skladu sa Zakonom o koncesijama, čime je opštinama dodatno otežano da predvide prihode.

GODIŠNJA NAKNADA ZA REGISTRACIJU MOTORNIH VOZILA, TRAKTORA I PRIKLJUČNIH VOZILA

Prihodi od naknada za registraciju motornih vozila, traktora i priključnih vozila u periodu od 2008. do 2012. kreću se i rasponu 1,42-1,68 miliona eura. Izuzetak je 2010. godina u kojoj je ova naknada iznosila 557 hiljada.

NAKNADA ZA KORIŠĆENJE DRUMSKIH MOTORNIH VOZILA I PRIKLJUČNIH VOZILA (EKO-NAKNADA)

Izmjenama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava iz 2010. godine, utvrđena je naknada za korišćenje drumskih motornih vozila i njihovih priključnih vozila. Prihodi ostvareni ovom naknadom iznosili su cca 927 hiljada eura. Sredinom 2011. ova naknada je ukinuta.

2.3 SISTEMI KATASTRA, SA NAROČITIM OSVRTOM NA PITANJE PRENOŠENJA PLANA PARCELACIJE IZ UTVRĐENOG PLANSKOG DOKUMENTA NA KATASTARSKE PLANOVE

2.3.1 OSNOVE SISTEMA KATASTRA

Na teritoriji Crne Gore postoje tri vrste katastarskih evidencija:

- Katastar nepokretnosti
- Katastar zemljišta
- Popisni katastar

2.3.1.1 KATASTAR NEPOKRETNOSTI

Katastar nepokretnosti sadrži podatke o:

- zemljištu - katastarskoj parceli (naziv katastarske opštine; broj, oblik i površina parcele; vrsta zemljišta; katastarska kultura; katastarska i bonitetna klasa; katastarski prihod; naziv ili adresa);
- objektima (položaj; oblik; građevinska bruto površina u skladu sa standardima; način korišćenja; naziv objekta; adresa; spratnost; godina izgradnje i pravni status izgradnje);
- posebnim djelovima objekta (položaj; oblik; neto površina u skladu sa standardima; način korišćenja; naziv objekta; adresa; spratnost; sobnost; godina izgradnje i pravni status);
- pravima na nepokretnostima i nosiocima tih prava;
- teretima i ograničenjima (stvarne i lične službenosti, hipoteka, realni tereti, zajednička svojina nasljednika, eksproprijacija, deeksprijacija, povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenja, koncesija, ugovorno pravo preče kupovine, pravo otkupa, pravo prekupa, pravo zakupa, ugovor o doživotnom izdržavanju, pravne činjenice koje se odnose na ličnost i na nepokretnost, određena obligaciona prava i dr.).

List nepokretnosti je osnovni dokumenat o nepokretnostima i pravima na njima u evidenciji katastra nepokretnosti.

List nepokretnosti sadrži podatke o:

- zemljištu-parceli (A list);
- imaocu prava na zemljištu-parceli (B list);
- objektima i posebnim djelovima objekata i imaocima prava na njima (V list);
- teretima i ograničenjima (G list).

Evidencija katastra nepokretnosti nastala je na osnovu premjera teritorije, izrade elaborata i utvrđivanjem stvarnih prava na nepokretnostima, kroz proces izlaganja podataka na javni uvid.

Evidencija katastra nepokretnosti sadrži grafičke podatke, koji se odnose na položaj u prostoru određen koordinatama, oblikom i površinom nepokretnosti.

2.3.1.2 KATASTAR ZEMLJIŠTA

Katastar zemljišta sadrži podatke o:

- zemljištu - katastarskoj parceli (naziv katastarske opštine; broj, oblik i površina parcele; način korišćenja zemljišta);
- pravima na nepokretnosti i posjednicima,

- opisno teretima i ograničenjima

Posjedovni list je osnovni dokumenat o nepokretnostima u evidenciji katastra zemljišta.

Posjedovni list sadrži podatke o:

- Posjednicima, obimu prava i opisu stvarno pravnog odnosa;
- Zemljištu - Parcelama i zgradama (bez razrade).

Evidencija katastra zemljišta je evidencija o faktičkom stanju nepokretnosti (državini), nastala na osnovu premjera teritorije i sadrži grafičke podatke, koji se odnose na položaj u prostoru određen koordinatama, oblikom i površinom nepokretnosti. Za evidenciju katastra zemljišta potrebno je utvrditi stvarna prava na nepokretnostima (osnov sticanja, vrstu prava i obim prava).

Ova vrsta evidencije ne sadrži podatke o objektima i posebnim djelovima objekata, već zbirno podatke o ukupnoj površini objekata.

2.3.1.3 POPISNI KATASTAR

Popisni katastar sadrži podatke o:

- zemljištu - katastarskoj parceli (naziv katastarske opštine; blok, broj i površina parcele; način korišćenja zemljišta);
- pravima na nepokretnosti i posjednicima,
- opisno teretima i ograničenjima

Posjedovni list je osnovni dokumenat o nepokretnostima u evidenciji popisnog katastra.

Posjedovni list sadrži podatke o:

- Posjednicima
- Zemljištu - Parcelama i zgradama (bez razrade)

Evidencija popisnog katastra je evidencija nastala je bez premjera teritorije, 50-tih godina prošlog vijeka, za potrebe naplate poreza.

Popisni katastar ne sadrži podatke o položaju, obliku i granicama nepokretnosti, odnosno ne postoji grafički prikaz nepokretnosti, tako da samim tim podatak o površini nepokretnosti je nepouzdan.

Za evidenciju popisnog katastra potrebno je izvršiti premjer teritorije, izraditi elaborate premjera i utvrditi stvarna prava na nepokretnostima (osnov sticanja, vrstu prava i obim prava). Evidencija popisnog katastra prihvata se kao pravno valjana, ali nepouzdana.

Uprava za nekretnine u skladu sa usvojenim Srednjoročnim programom radova na premjeru i izradi katastra nepokretnosti za period 2008. - 2013. godine, od sredstava Budžeta Crne Gore realizuje projekte osnivanja katastra nepokretnosti na nepremjerenom dijelu opština Podgorica, Cetinje, Andrijevića, Berane, Bijelo Polje, Nikšić, Mojkovac i Rožaje u ukupnoj površini od 272.269 ha i nastavak započetih aktivnosti u okviru Projekta LAMP za opštinu Plav površine 45.106 ha.

Uprava za nekretnine u okviru projekta Zemljišne administracije i upravljanja (LAMP) od sredstava zajma Svjetske banke realizuje projekte osnivanja katastra nepokretnosti na nepremjerenom dijelu opština Andrijevića, Berane, Nikšić, Mojkovac, Pljevlja, Žabljak i Šavnik za nepremjereni dio opštine Šavnik u ukupnoj površini od 238.534 ha.

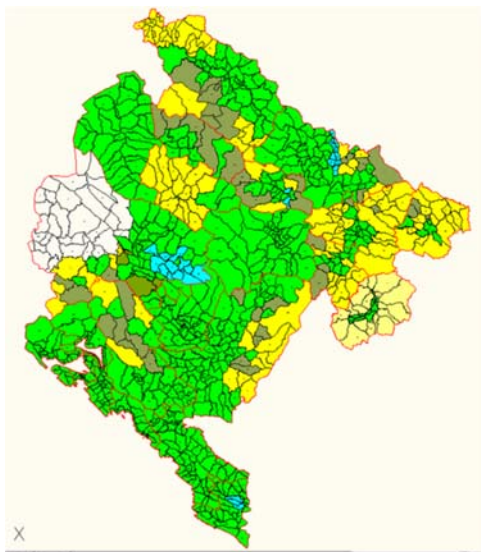
Ukupna površina na kojoj je u toku realizacija projekata osnivanja katastra nepokretnosti na nepremjerenom dijelu teritorije Crne Gore je 555.909 ha.

Srednjoročnim programom radova na premjeru i izradi katastra nepokretnosti za period 2008. - 2013. godine, predviđen je premjer na teritoriji od 250.000 ha, što nedvosmisleno ukazuje na činjenicu da se u proteklom periodu ušlo u realizaciji projekata osnivanja katastra nepokretnosti u

mnogo većoj površini od predviđene. Napominjemo da su svi projekti rađeni u skladu sa prioritetima i donesenim zaključcima Vlade Crne Gore.

Uprava za nekretnosti u projektima koji su finansirani iz Budžeta Crne Gore, obavlja poslove koji se odnose na: izrada projekata geodetske osnove, aerofotogrametrijsko snimanje, izrada fotomaterijala i izrada digitalnog zapisa snimaka, terensku dešifraciju i prikupljanje podataka o nepokretnostima i imaoima prava, katastarsko klasiranje, obradu prikupljenih podataka i izradu digitalnog katastarskog plana i baze podataka, poslove pripreme dokumentacije za potrebe komisije i stranaka (štampani materijal) i izlaganje podataka na javni uvid. Izlaganje podataka na javni uvid je faza utvrđivanja prava na nepokretnostima u okviru kojeg se vodi upravni postupak pred Komisijom za izlaganje podataka na javni uvid.

Vrsta evidencije	Površina %
Katastar nepokretnosti	64
Izlaganje podataka na javni uvid	14
Pripremljeni elaborati za izlaganje podataka na javni uvid Budžet CG i Zajma Svjetske banke	12
Katastar zemljišta	2
Popisni katastar – nepremjereni dio	8



Katastar nepokretnosti	
Izlaganje podataka na javni uvid	
Pripremljeni elaborati za izlaganje podataka na javni uvid Budžet CG i Zajma Svjetske banke	
Katastar zemljišta	
Popisni katastar	

2.3.2 PLAN PARCELACIJE

U skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata (sl.list CG, br. 51/08, 40/10, 34/11, 47/11, 35/13, i 39/13), Uprava za nekretnine je dužna da plan parcelacije utvrđen planskim dokumentom prenese na katastarske planove u roku od 30 dana od dana dostavljanja. Prema komentarima predstavnika Uprave za nekretnine prenošenje plana parcelacije nije u skladu sa Zakonom o državnom premejeru i katastru nepokretnosti ("Sl. list RCG", br. 29/07, "Sl. list Crne Gore", br. 32/11 i 40/11).

Po njihovom mišljenju prenošenje plana parcelacije u bazu podataka nije u skladu sa zakonskom regulativom, imajući u vidu činjenicu da svaka promjena u grafičkoj ili numeričkoj bazi podataka mora biti odrađena na osnovu pravosnažnog i konačnog rješenja koje je donešeno na osnovu priloženih isprava podobnih za upis. Što se tiče tehničkog dijela prenošenja Plana parcelacije u grafičku bazu Uprave za nekretnine, to može podrazumijevati insertovanje podataka: koordinata lomnih tačaka urbanističkih parcela i linija, odnosno poligona koje predstavljaju granicu urbanističke parcele, kao i tekstualnog dijela vezanog za broj urbanističke parcele.

U bazi podataka katastarskih evidencija, ovi podaci se mogu kartirati u pomoćnim slojevima, u cilju vizuelizacije i preklopa sa podacima za koje je nadležna Uprava za nekretnine i po njihovom mišljenju, nikako kao podatak sa kojim se automatski mijenja podatak o katastarskoj parceli.

Planska dokumentacija koja se dostavlja Upravi za nekretnine sadrži kompletne podatke o konkretnom planskom dokumentu, međutim podaci koji se odnose na plan parcelacije, dobijeni u digitalnoj formi, po njihovom mišljenju, nijesu sadržali elemente na osnovu kojih bi se na jasan i nedvosmislen način mogao prenijeti kao Plan parcelacije, o čemu je obaviješteno Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Prenošenje plana parcelacije se isključivo odnosi na vizuelizaciju i pomoć u radu prilikom rješavanja zahtjeva za sprovođenje parcelacije po DUP-u u toku upravnog postupka koji vodi prvostepeni organ, odnosno područne jedinice, na čijoj teritoriji se nalazi nepokretnost. Oni smatraju da crtež plana parcelacije ne može biti osnova za promjenu i upis u bazu podataka katastarskih evidencija, te da to nije u skladu sa pravnom regulativom da se izvrši cijepanje u grafičkoj, a u alfanumeričkoj bazi ne, jer se dovodi u pitanje cilj konzistentnosti podataka.

Za implementaciju plana parcelacije je veoma važno obezbjeđenje ažurnih katastarskih podloga, kao i redovno usaglašavanje katastarske nepokretnosti Uprave za nekretnine, koja je nadležna za obezbjeđenje podloga za izradu planske dokumentacije.

2.3.3 E-KATASTAR I NACIONALNA INFRASTRUKTURA GEOPROSTORNIH PODATAKA (NIGP) - POSTOJEĆE STANJE

Uprava za nekretnine je u okviru Projekta zemljišne administracije i upravljanja realizovala projekat nadogradnje katastarskog informacionog sistema koji omogućava svim korisnicima, da na brz i efikasan način izvrše pregled podataka katastarskih evidencija u realnom vremenu, on-line pristupom podacima korišćenjem web aplikaciju eKatastar, a sve saglasno zakonskoj regulativi.

Web aplikacija eKatastar omogućava internim i eksternim korisnicima da pregledaju podatke o nepokretnostima za teritoriju Crne Gore, sa detaljnošću postojeće katastarske evidencije, katastra nepokretnosti, katastra zemljišta i popisnog katastra.

U zavisnosti od zakonske regulative, koja propisuje dostupnost i način korišćenja podataka, a saglasno tome dobijenih privilegija korisničkih naloga, pregled ovih podataka omogućen je retragom prema broju lista nepokretnosti, odnosno posjedovnog lista ili broju parcele, prema nosiocu prava i slično.

Obezbijeđena je mogućnost praćenja statusa predatog zahtjeva, pomoću koda koji stranka dobija podnošenjem zahtjeva.

Aktivnosti koje su u softverskom rješenju implementirane, a njihova primjena se očekuje krajem 2015. odnosno početkom 2016. godine odnose se na:

- mogućnost preuzimanja e-potpisanog dokumenta (LN ili PL), što će u mnogome olakšati, a samim tim i ubrzati rad kako zaposlenih tako i svih korisnika sistema a podataka sa kojima raspolaže UZN;
- podnošenja zahtjeva od strane Notara, za sprovođenje promjena u katastru i kontrola već predatih zahtjeva u cilju onemogućavanja nedozvoljenih transakcija;
- korišćenje e-servisa od strane državnih organa, organa lokalne samouprave (već se koriste od strane državnih organa);
- povezivanje sa drugim informacionim sistemima uz poštovanje međunarodnih standarda.

Korišćenjem dostupnih podataka katastarskih evidencija putem web aplikacije, odnosno e-servisa o vlasničkoj strukturi i grafičkih podataka putem GeoPortala UZN, obezbijeđeni su preduslovi za razvoj novih tehnoloških dostignuća korišćenja, preuzimanja i razmjene podataka, a sve sa ciljem efikasnije i razvijenije zemljišne administracije.

Ono što je obaveza svih nadležnih institucija, svakako jeste ažurnost i poboljšanje kvaliteta kako postojećih tako i novih podataka iz nadležnosti Uprave za nekretnine i drugih relevantnih institucija.

Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti, "Sl. list RCG", br. 29/07, "Sl. list Crne Gore", br. 73/10, 32/11, 40/11, propisano je osnivanje Nacionalne infrastrukture geoprostornih podataka (NIGP).

Uspostavljanje NIGP-a, zasniva se na principima definisanim direktivom INSPIRE - Infrastruktura za prostorne informacije u Evropi, čija je implementacija imperativ u procesu evropskih integracija. U zemljama regiona odgovornost za uspostavljanje NIGP je povjereno nacionalnim katastarsko-kartografskim institucijama.

Direktiva 2007/2/EC Evropskog parlamenta i Savjeta Evropske unije o uspostavljanju infrastrukture prostornih informacija u Evropskoj uniji (Infrastruktura za prostorne informacije u Evropskoj zajednici- INSPIRE) je stupila na snagu 15. maja 2007. godine. Iako je obavezujuća isključivo za zemlje članice Evropske unije, imajući u vidu opredijeljenost Crne Gore ka pristupanju Evropskoj uniji i značaj geoprostornih podataka u savremenom društvu, strateški cilj naše države je i uključivanje INSPIRE direktive u crnogorsko zakonodavstvo.

Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti propisan je pravni osnov za uspostavljanje NIGP-a u Crnoj Gori:

- Uspostavljanje NIGP-a, njegovo održavanje i korišćenje;
- Formiranje Savjeta NIGP-a
- Obaveze i ovlašćenja Savjeta NIGP-a
- Ostali elementi NIGP-a: subjekti NIGP-a, sadržaj, odgovornosti, mrežni servisi, nacionalni geoportal, ...
- NIGP predstavlja strategiju, tehnologiju, pravila, standarde i ljudske resurse koji su potrebni za prikupljanje, obradu, čuvanje, pristup, razmjenu i optimalno korišćenje geoprostornih podataka Crne Gore.
- NIGP obuhvata digitalne geopodatke i odgovarajuće servise geopodataka za teritoriju Crne Gore koji su u nadležnosti: organa državne i javne uprave, organa lokalne samouprave, pravnih lica koja obavljaju poslove od javnog interesa, pravnih lica kojima je povjereno upravljanje geopodacima i pravnih lica koja koriste podatke i servise obuhvaćene NIGP-om i koja pružaju usluge javnih servisa na osnovu tih geopodataka.

Crnogorskim zakonodavstvom obuhvaćeno je oko 35% odredbi INSPIRE direktive, ali osnivanje Savjeta nije odrađeno, a samim tim i ostale planirane aktivnosti.

2.4 BESPRAVNA GRADNJA U CRNOJ GORI

Pitanje bespravne gradnje u Crnoj Gori je aktuelno više od 20 godina. Iako je Zakonom o izgradnji objekata od 2000. godine bila predviđena obaveza opština da u toku te godine izvrše popis bespravnih objekata, to nije urađeno, tako da danas nema preciznih zvaničnih podataka o broju ovih objekata.

Podaci evidentirani u Upravi za nekretnine ne predstavljaju podatke koji su relevantni za ovaj problem, što svakako u narednom periodu treba riješiti.

Pitanje bespravno izgrađenih objekata je uzrok više posljedica krupnih razmjera: narušavanje prostora i njegovu degradaciju, nizak nivo kvaliteta života građana, negativan uticaj na životnu sredinu, seizmičke rizike, nemogućnost naplate poreza i naknade za komunalno opremanje/iako su bespravni graditelji svoje objekte nezakonito priključili na infrastrukturu/.

Crna Gora je potpisnik Bečke deklaracije od 2004. godine čime je prihvatila obaveze da uredi pitanja regularizacije neformalnih naselja i poboljša život građana u njima.

Još 2012. godine je pripremljen Zakon o legalizaciji neformalnih objekata i dostavljen u skupštinsku proceduru. Međutim, još uvijek nije uvršten u dnevni red Skupštine, iako je poznato da je Bečkom deklaracijom predviđen rok do 2015. godine za potpuno regionalno rješavanje ovih pitanja.

Prijedlogom zakona, kako je i navedeno u dokumentu, propisano je da se zakon primjenjuje na objekte koji se nalaze na orto foto snimku koji je izrađen 2010.-2011. godine. Međutim imajući u vidu da od dostavljanja Prijedloga zakona Skupštini prošlo više od tri godine, predlagač zakona će prije konačnog usvajanja eventualno sagledati potrebu izrade novog snimka stanja u prostoru koji bi mogao predstavljati osnovu za bazu neformalnih objekata.

Bitno je ukazati da je predlagač dostavio amandmane na prijedlog zakona koji se odnosi na status objekata u zaštićenim zonama (zona morskog dobra, nacionalni parkovi i dr.), koji se prema osnovnom tekstu Prijedloga zakona nijesu mogli legalizovati. Naime, neformalni objekti izgrađeni u zaštićenim zonama, shodno amandmanima, dobijaju status privremenih neformalnih objekata, koji će egzistirati u prostoru, plaćati godišnje naknade za korišćenje prostora, do privođenja prostora namjeni, odnosno donošenja planskog dokumenta.

Prema prijedlogu zakona sredstva koja će biti prikupljena u procesu legalizacije od naplate komunalnih naknada ulažu se u prostor na kome su prikupljena čime se unapređuje komunalna infrastruktura.

Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, za neformalne objekte, obračunava se i naplaćuje u skladu sa propisom jedinice lokalne samouprave kojim se uređuju uslovi, način, rokovi i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje. Ova naknada i naknada za izgradnju regionalnog sistema vodosnabdijevanja, za neformalne objekte osnovnog stanovanja, plaća se u jednakim mjesečnim ratama, navedenim u zahtjevu vlasnika neformalnog objekta, a najviše u 240 mjesečnih rata (Prijedlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata, član 25).

Za druge neformalne objekte, naknade iz stava 2 ovog člana, plaćaju se u jednakim mjesečnim ratama, navedenim u zahtjevu vlasnika neformalnog objekta, a najviše u 120 mjesečnih rata.

Naknada za legalizaciju neformalnog objekta plaća se u iznosu od 5%, od utvrđene naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i predstavlja prihod jedinice lokalne samouprave.

Naknada za legalizaciju ne plaća se za neformalne objekte osnovnog stanovanja i za neformalne objekte od javnog, odnosno opšteg interesa.

Projekcija prihoda koji se odnose na naplatu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta je zasnovana na prosječnoj naknadi za stambene objekte na primjeru Glavnog grada - Podgorice (70,00 €/ m²) i primjenjuje se na prosječnu kvadraturu objekta 100m². Za ostale objekte naknada je uvećana 50% (105,00 €/m²) i primjenjuje se na prosječnu kvadraturu objekata 200m².

40 000 neformalnih objekata upisanih u evidenciju Uprave za nekretnine	
12 286 objekata	28 627 objekata
(objekti osnovnog stanovanja 30%)	(ostali objekti)
12.286 x 100 m² x 70.00 = 86,002,000.00	28.627 x 200 m² x 105.00 = 601,167,000.00
Naknada za legalizaciju 5%	
	30,058,350.00
Ukupno:	
86,002,000.00	631,225,350.00
86,002,000.00/20 god.= 4,300,100.00	631,225,350.00/10 = 63,122,535.00

Projekcija podataka datih u nastavku urađena je na osnovu pretpostavke da je prosječan iznos poreza za neformalni stambeni objekat 100€ godišnje. Prosječna poreska stopa za stambene objekte je 0,26%, dok je u većini odluka propisana poreska stopa za sekundarne stambene objekte duplo veća – 0,52%.

40 000 neformalnih objekata upisanih u evidenciju Uprave za nekretnine	
12 286 objekata	28 627 objekata
(objekti osnovnog stanovanja 30%)	(ostali objekti)
12 286x100€= 1.226.800€	28.627x200€=5.325.400€
	Stopa poreza se uvećava za 100%
Ukupno:6.552.200€	

*MORT- Porez na nepokretnosti- sadašnje stanje I potencijali-Analiza zakonske regulative , januar 2014.

Prema nezvaničnim procjenama u Crnoj Gori izgrađeno je još oko 60 000 neformalnih objekata, koji nijesu upisani u evidenciju nepokretnosti. Imajući u vidu navedeno, značajni prihodi mogu da se ostvare od naplate poreza za ove objekte.

3. UPRAVLJAČKA STRUKTURA

Sve sistemske i materijalne propise u Crnoj Gori donosi Skupština Crne Gore.

Predlagač ovih zakona je Vlada Crne Gore, sa tim što je Poslovníkom o radu Skupštine propisana mogućnost da predlagač zakona može biti i određen broj poslanika i određen broj građana.

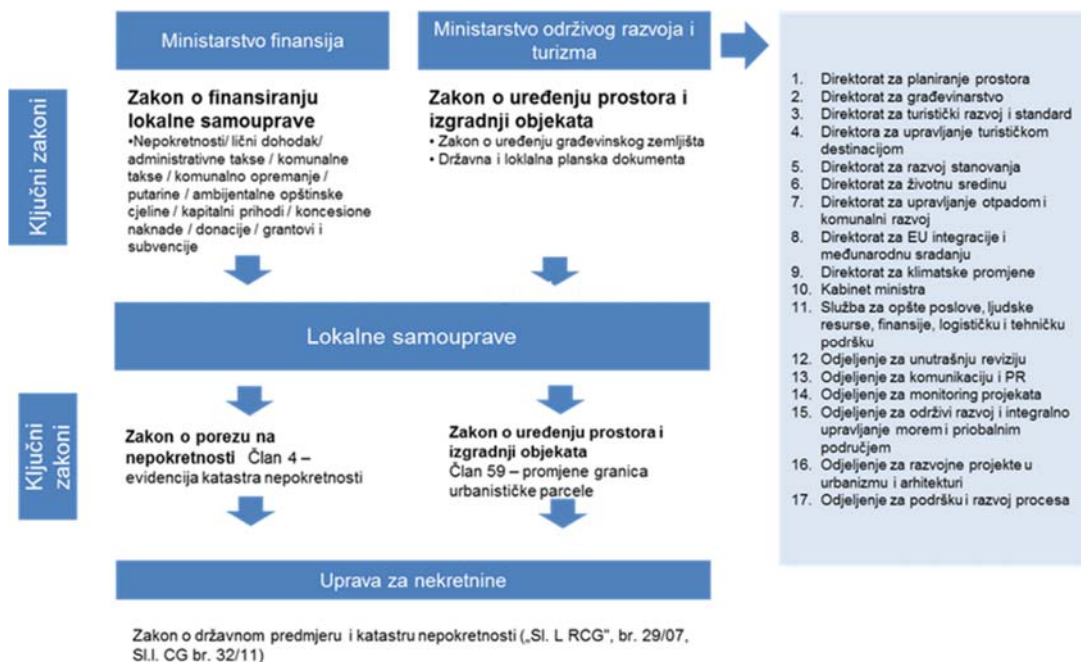
Na Skupštini Vladu predstavlja Ministar u zavisnosti od oblasti koja se uređuje zakonom.

Sistemske i materijalne propise se utvrđuju i obaveze i prava jedinica lokalnih samouprava i njihova ovlašćenja da u okvirima zakona urede pitanja za koja su ovlašćena.

Ove odluke donose skupštine jedinica lokalne samouprave.

Kada je u pitanju oblast zemljišne politike, kao što je naprijed navedeno od značaja su sljedeći zakoni:

‘Zakon o finansiranju lokalne samouprave’ (Sl.list RCG“ br. 42/03, 44/03 i, Sl.list CG“ br. 05/08, 51/08 i 74/2010) je sistemski zakon kojim se regulišu okviri finansiranja lokalne samouprave i sopstveni prihodi opština, dok se posebnim propisima regulišu podijeljeni i ustupljeni prihodi. To su: Zakon o porezu na nepokretnosti, koji utvrđuje okvirne stope i daje ovlašćenja opštinama da propisuju svoje poreske stope unutar minimuma i maksimuma, zatim Zakon o administrativnim taksama, Zakon o komunalnim taksama, Zakon o zaštiti životne sredine kojim se utvrđuje ovlašćenje opština za uvođenje naknade za zaštitu životne sredine, Zakon o putevima kojim se utvrđuje ovlašćenje opština za uvođenje naknade za puteve, Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata kojim se utvrđuje ovlašćenje opština da regulišu pitanje naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Opštine mogu da koriste ove instrumente da bi prikupili neophodna sredstva za svoj budžet. Međutim, opštine su takođe i u obavezi da informišu Ministarstvo finansija o implementaciji i načinima raspolaganja sa prihodima i moraju da dobiju odobrenje na opštinske odluke prije njihovog usvajanja./od Vlade, na odluku o Budžetu, na Odluku o naknadi za komunalno opremanje, na odluku o naknadi za puteve/



Slika 9: Organi vlasti i ključno zakonodavstvo

Zakon o lokalnoj samoupravi koji (član 1)“ obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.” Ovaj zakon omogućava opštinama da same upravljaju i planiraju aktivnosti na lokalnom nivou. U dijelu 3 opisani su poslovi u koje opštine moraju da budu uključene; one obuhvataju planiranje i administraciju. Dio 4 sadrži kratak opis raspoloživih opštinskih instrumenata za generisanje prihoda i uslov za opštine da formiraju godišnji budžet.

Kada je u pitanju Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata (Sl.list CG br. 51/08, 40/10, 34/11, 40/11, 47/11, 35/13, 39/13, 33/14) nadležni organ državne uprave za njegovu pripremu i implementaciju je Ministarstvo održivog razvoja i turizma. Njime su regulisana državna i lokalna planska dokumenta, procedure njihovog donošenja, sprovođenje planskih dokumenata, uređivanje građevinskog zemljišta, izgradnja objekata tehnička dokumentacija za objekte i dr.

<ul style="list-style-type: none"> • Državni objekti od opšteg interesa su: • putevi (autoputevi, magistralni i regionalni putevi); • aerodromi ; • željeznička infrastruktura ; • morske luke i lukobrani; • magistralni plinovodi i naftovodi; • međuregionalni i regionalni objekti vodosnabdijevanja; • hidroelektrane i termoelektrane ; • objekti za proizvodnju električne energije iz obnovljivih izvora; • objekti za obrazovanje, nauku, zdravstvo, sport, kulturu i socijalnu zaštitu; • proizvodni sistemi koji zapošljavaju najmanje 50 radnika; • hoteli sa četiri i pet zvjezdica; • objekti prenosne i distributivne mreže naponskog nivoa 35 KV ; • radio difuzni objekti, • žičare koje povezuju teritorije dvije ili više lokalnih samouprava, • objekti ruralnog razvoja (poljoprivredni, seoskog stanovanja i turizma, stočarstva, vinogradarstva, voćarstva) koji se nalaze na teritoriji dvije ili više lokalnih samouprava i skloništa u državnoj svojini. 	<ul style="list-style-type: none"> • Lokalnim objektima od opšteg interesa smatraju se: • vodovodna; • telekomunikaciona i kanalizaciona infrastruktura; • toplovodi; opštinski putevi (lokalni i ne kategorisani) i prateći objekti; • ulice u naseljima i trgovima; • parking prostori, • pijace; • gradska groblja; • podzemni i nadzemni prolazi; • javne garaže; • objekti distributivne mreže naponskog nivoa do 35 kV • javna rasvjeta; • javne i zelene površine i gradski parkovi, • ski-liftovi, žičare koje se grade na teritoriji jedne lokalne samouprave,
--	---

Slika 10: Odgovornosti državnih i lokalnih vlasti – Objekti opšteg interesa – Član 7

Područje gdje se Zakon o finansiranju lokalne samouprave i Zakon o prostornom uređenju i izgradnji objekata preklapaju su 'Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta'. ZFLS uređuje prihode od ovog servisa, dok ZPUIO reguliše metodologiju za utvrđivanje iznosa za naplatu. Porez na nepokretnosti i ZPUIO definišu uslove prema kojima opštine mogu da tolerišu izvjesna odstupanja od katastarskih karti.

Analiza / Efekti

Materijalni zakoni koji se donose o ovoj oblasti moraju da budu saglasni sa ratifikovanom Poveljom o lokalnoj samoupravi. To znači da, iako se donose propisi kojima se utvrđuju okviri nadležnosti Države i opština, treba insistirati na tome da Opštine imaju svoju imovinu, da imaju svoje izvorne nadležnosti i fiskalnu autonomiju.

Prema tome, svi propisi kojima je ustanovljena prethodna saglasnost za odlučivanje Opština o imovini od strane Vlade i saglasnost na odluke od strane pojedinih ministarstava, treba mijenjati i

omogućiti da opštine svoja ovlašćenja koriste samostalno, uz zakonom propisanu kontrolu/upravni nadzor i dr./.

Nezavisnost u prikupljanju prihoda je ključna za funkcionalnu opštinu – one su najbliže rješavanju pitanja sa kojima se suočavaju lokalne zajednice i imaju najveću sposobnost da na efikasan način upravljaju problemima.

Izmjene propisa u duhu ograničavanja autonomije lokalne samouprave i smanjenja sopstvenih prihoda u korist ustupljenih i podijeljenih prihoda, kao i opšte poznata činjenica globalne krize, su uticale na gubitke u opštinama. Osim toga nepostojanje i izostanak kontrole od strane organa državne uprave u odnosu na opštine je uticalo da se problemi prezaduženosti pojedinih opština kasno zapaze, što je uticalo na produbljivanje problema. U slučaju Budve, investicije u infrastrukturu za vodosnabdijevanje i upravljanje otpadnim vodama uslovili su potrebu za dodatnim prihodima kako bi se izmirila velika dugovanja. Opština je predložila uvođenje porezana životnu sredinu – instrument definisan Zakonom o finansiranju lokalnih samouprava – koji tek treba da bude odobren.

Ovo nas dovodi do sljedećeg pitanja sa kojima se suočavaju upravljačke strukture – ko i na koji način treba da finansira objekte od opšteg interesa/državne/.. I pored promovisanja ideje o oslobađanju plaćanja komunalija za objekte od državnog interesa, jasno je da neko mora uložiti sredstva za komunalno opremanje takvih lokacija. Opština nije dužna, ali ako je Država ove objekte Zakonom proglasila objektima od opšteg interesa, tada ona mora biti garant ili obezbijediti sredstva za komunalno opremanje takvih objekata, bez obzira što je Zakonom propisana mogućnost da i sam investitor može komunalno opremiti određeno zemljište. Prilikom izrade Zakona, nije izvršena, fiskalna procjena uticaja takve državne politike na investitore i na opštine koje su ovlašćene da naplaćuju naknadu, što je veliki propust. Takođe je evidentno da se relevantni ekonomski benefiti od državnih politika ne usmjeravaju ka opštini, obzirom da od 2013. godine nije bilo transfera iz državnih fondova u egalizacioni fond. Fiskalna procjena uticaja treba da definiše, koliki su ukupni troškovi za navedene namjene, na koji način oni treba da se redistribuiraju kako bi se osigurala fiskalna održivost. Međutim, izgleda da se ovo ne dešava u državi – što je dovelo do velikih dužničkih opterećenja u opštinama širom zemlje. Kao primjer za navedeno ističemo podatke o visini prihoda ostvarenih po osnovu naknade za komunalno opremanje pribavljene od Zajednice opština za period od 2010. do 2015. godine.

2010	2 011	2 012	201 3	2014	201 5
64.816.478,	34.650.886	49.545.886,	37.025.794,	38.396.294,	38.329.051,

4. PROSTORNO PLANSKA DOKUMENTACIJA SA ASPEKTA ZEMLJIŠNE POLITIKE – SPROVODJENJE PLANOVA

Sistem uređenja prostora, način i uslovi izgradnje objekata, kao i druga pitanja od značaja za uređenje prostora definisani su Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Uslovi i način korišćenja prostora i uređivanje građevinskog zemljišta, utvrđuju se kroz izradu, donošenje i sprovođenje planskih dokumenata.

4.1 PLANSKA DOKUMENTACIJA

Planskim dokumentom se određuje organizacija, korišćenje i namjena prostora, kao i mjere i smjernice za uređenje, zaštitu i unapređenje prostora.

Planski dokument ima karakter javnog dokumenta.

Planska dokumentacija se radi u okviru praćenja stanja u prostoru. Praćenjem stanja u prostoru smatra se priprema i vođenje dokumentacione osnove o prostoru, izrada izvještaja o uređenju prostora, izrada i donošenje programa uređenja prostora i formiranje i vođenje informacionog sistema.

Vlada, odnosno skupština lokalne samouprave, donosi jednogodišnji program uređenja prostora, koji sadrži procjenu potrebe izrade novih, odnosno izmjene i dopune postojećih planskih dokumenata i mjere od značaja za izradu i donošenje tih dokumenata.

Planski dokumenti su državni i lokalni planski dokumenti.

Državni planski dokumenti:

- 1) prostorni plan Crne Gore;
- 2) prostorni plan posebne namjene;
- 3) detaljni prostorni plan;
- 4) državna studija lokacije.

Lokalni planski dokumenti:

- 1) prostorno - urbanistički plan lokalne samouprave;
- 2) detaljni urbanistički plan;
- 3) urbanistički projekat;
- 4) lokalna studija lokacije.

Planskim dokumentima se utvrđuju opšte i detaljne kategorije namjena površina, kao i posebni režimi korišćenja.

Opšte kategorije namjena u planskim dokumentima definisane su kroz sljedeće namjene:

1. Površine naselja obuhvataju građevinsko zemljište (izgrađene i neizgrađene površine namijenjene za stanovanje, rad i odmor, javne objekte, infrastrukturu i površine posebne namjene, zelene površine) i negrađevinsko zemljište (površine koje nijesu opredijeljene za izgradnju). **Postojeće i planirano građevinsko zemljište se definiše prostornim planom područja posebne namjene i prostorno-urbanističkim planom lokalne samouprave.**
2. Poljoprivredne površine, u skladu sa posebnim propisom, obuhvataju: obradivo zemljište, drugo poljoprivredno zemljište i rasadnike.
3. Šumske površine, u skladu sa posebnim propisom, obuhvataju: privredne šume, zaštitne šume i šume sa posebnom namjenom.
4. Vodne površine, u skladu sa posebnim propisom, obuhvataju: površine voda i površine vodnog dobra sa kategorijama vodnog objekata (I kategorija - vodni objekti od značaja za Crnu Goru; II kategorija - vodni objekti od lokalnog značaja; III kategorija - vodni objekti koji nijesu od javnog interesa).
5. Ostale prirodne površine obuhvataju: goleti, sipare, kamenjare, strme stjenovite padine, stjenovite obale, pješčane i šljunčane plaže i sl.

6. Površine tehničke infrastrukture obuhvataju površine i koridore saobraćajne i ostale infrastrukture, površine za obradu, sanaciju i skladištenje otpada.
7. Površine za specijalne namjene i posebne režime korišćenja obuhvataju: površine od interesa za odbranu, ležišta mineralnih sirovina i površine eksploatacionih polja, koncesiona područja, eksteritorijalne površine, zaštićena područja.

Detaljne kategorije namjena u planskim dokumentima definisane su kroz sljedeće namjene: površine za stanovanje; površine za centralne djelatnosti; površine za turizam; površine za školstvo i socijalnu zaštitu; površine za zdravstvenu zaštitu; površine za kulturu; površine za sport i rekreaciju; površine za industriju i proizvodnju; površine za mješovite namjene; površine za pejzažno uređenje - površine urbanog zelenila; poljoprivredne površine; šumske površine; površine mora; vodne površine na kopnu; ostale prirodne površine; površine saobraćajne infrastrukture; površine ostale infrastrukture; površine za obradu, sanaciju i skladištenje otpada; groblja; vjerski objekti; rezervne površine; površine mineralnih sirovina i površine eksploatacionih polja; površine za od interesa za odbranu.

Posebni režimi korišćenja u planskim dokumentima definisani su kroz sljedeće namjene: koncesiona područja, eksteritorijalne površine, zaštićena prirodna dobra i zaštićena kulturna dobra.

Usvajanje planske dokumentacije

Prostorni plan Crne Gore i prostorni plan posebne namjene donosi Skupština Crne Gore. Detaljni prostorni plan i državnu studiju lokacije donosi Vlada. Lokalne planske dokumente donosi Skupština lokalne samouprave.

4.2 SPROVOĐENJE PLANOVA

4.2.1 USLOVI ZA SPROVOĐENJE PLANSKE DOKUMENTACIJE

Nosilac izrade plana dužan je da, sedam dana nakon usvajanja planskog dokumenta, formira sajt na kome će zainteresovanim licima biti dostupni urbanističko tehnički uslovi kao osnov za izradu projektne dokumentacije i dalje za izgradnju objekata i uređenje prostora.

Takođe u cilju sprovođenja planskog dokumenta, nosilac izrade plana, dostavlja planski dokument organu uprave nadležnom za poslove katastra u roku od petnaest dana od dana donošenja plana.

Organ uprave nadležan za poslove katastra dužan je da plan parcelacije utvrđen planskim dokumentom prenese na katastarske planove u roku od trideset dana od dana dostavljanja plana. Donošenjem planskog dokumenta utvrđuje se javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti za izgradnju objekata i uređenje prostora.

4.2.2 KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Komunalno opremanje zemljišta koje omogućava implementaciju planskog dokumenta, i koje obuhvata pripremu građevinskog zemljišta za komunalno opremanje i komunalno opremanje, se naziva **uređivanje građevinskog zemljišta**. Uređivanje građevinskog zemljišta obezbjeđuje lokalna samouprava, u skladu sa Opštinskim programom. Odnosi između Vlade i lokalne samouprave, u pogledu uređivanja građevinskog zemljišta koje je obuhvaćeno državnim planskim dokumentom, uređuju se sporazumom.

Za komunalno opremanje građevinskog zemljišta investitor plaća naknadu. Uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade propisuje lokalna samouprava, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta i prosječnih troškova komunalnog opremanja. Stepenn opremljenosti građevinskog zemljišta iskazuje se koeficijentom opremljenosti po zonama, na osnovu pripadajuće vrijednosti izgrađenih objekata i uređaja komunalne infrastrukture i na osnovu tržišnog kriterijuma

vrijednosti lokacije koja je srazmjerna njenom položaju i udaljenosti od gradskog centra, obimu i raznolikosti ponude i posebnim pogodnostima za određenu namjenu.

Sredstva od naknade koriste se za uređivanje građevinskog zemljišta.

Komunalno opremanje građevinskog zemljišta može izvršiti i investitor, u skladu sa planskim dokumentom. Međusobni odnosi investitora i lokalne samouprave uređuju se ugovorom.

Priprema građevinskog zemljišta za komunalno opremanje obuhvata:

- 1) rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, izradu planske, tehničke i druge dokumentacije;
- 2) preduzimanje mjera zaštite spomenika kulture i zaštite spomenika prirode koji bi mogli biti ugroženi radovima na pripremi zemljišta;
- 3) rušenje postojećih objekata i uređaja i uklanjanje materijala, kao i premještanje postojećih nadzemnih i podzemnih instalacija.

Komunalno opremanje građevinskog zemljišta obuhvata izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture:

- 1) komunalnih objekata i instalacija do priključka na urbanističku parcelu (magistralnih, primarnih i sekundarnih objekata i vodova: vodovoda i kanalizacija, atmosfertske kanalizacije i drugih objekata i instalacija);
- 2) puteva i ulica u naselju, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, pločnika, trgova, skverova i javnih parkirališta u naselju;
- 3) zelenih površina u naselju, blokovskog zelenila, terena za rekreaciju, dječijih igrališta, parkova, pješačkih staza i travnjaka, javnih gradskih komunalnih objekata i groblja;
- 4) deponija i objekata za preradu i uništavanje otpadnih materijala;
- 5) priključaka komunalnih instalacija čija funkcija može biti od značaja u uslovima nastanka vanredne situacije, elementarnih nepogoda ili radi zaštite države.

Dosadašnja praksa je pokazala da sistem obračuna naknade za komunalno opremanje nije adekvatan procijenjenim vrijednostima ulaganja u komunalno opremanje pojedinih zona, što je rezultiralo lošom opremljenošću kako centralnih tako i prigradskih zona. Evidentno je da sredstva koja se ubiraju isključivo od naknade za komunalno opremanje nijesu dovoljna za izgradnju i održavanje komunalnih objekata i uređaja.

4.2.3 OSTVARIVANJE JAVNOG INTERESA KROZ POSTUPAK EKSPROPRIJACIJE

Da bi se ostvarila izgradnja objekata od javnog interesa prvi korak je rješavanje imovinsko pravnih odnosa.

Zakonom o eksproprijaciji, koji reguliše ovu oblast, je propisana mogućnost sporazumnog rješavanja imovinsko pravnih odnosa. Ukoliko korisnik eksproprijacije (Država, lokalna samouprava ili javna preduzeća) ne postignu sporazum sa vlasnikom, pristupa se eksproprijaciji.

Eksproprijacija je lišenje ili ograničenje prava svojine na nepokretnostima kada to zahtijeva javni interes, uz naknadu prema tržišnoj vrijednosti nepokretnosti. Javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti utvrđuje se zakonom, ili na osnovu zakona.

Eksproprijacijom nepokretnosti korisnik eksproprijacije stiče pravo da tu nepokretnost koristi za svrhu radi koje je eksproprijacija izvršena. Postupak eksproprijacije i organi za njeno sprovođenje regulisani su Zakonom o eksproprijaciji.

Eksproprijacija se može vršiti za potrebe države, opštine, državnih fondova i javnih preduzeća. U postupku eksproprijacije može da se ustanovi službenost u korist građana radi postavljanja vodovodnih cijevi, električnih i telefonskih kablova i sl.

Postupak eksproprijacije nepokretnosti za koju je utvrđen javni interes sprovodi organ državne uprave nadležan za imovinsko-pravne poslove.

Prijedlog za utvrđivanje javnog interesa za eksproprijaciju, lice, koje može biti korisnik eksproprijacije, podnosi Vladi, preko organa državne uprave nadležnog za imovinsko-pravne poslove, a sadrži podatke o nepokretnostima za koje se predlaže utvrđivanje javnog interesa, svrhu eksproprijacije i druge podatke od značaja za utvrđivanje javnog interesa. Vlada je dužna da po prijedlogu za utvrđivanje javnog interesa odluči u roku od šezdeset dana i ukoliko je on pozitivan odredi korisnika eksproprijacije.

Tek pošto je utvrđen javni interes za eksproprijaciju nepokretnosti predlog za eksproprijaciju može podnijeti korisnik eksproprijacije. Predlog za eksproprijaciju podnosi se područnoj jedinici u opštini, zaduženoj za imovinsko pravne odnose, na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost predložena za eksproprijaciju.

Vrijednost objekta koji se daje u svojinu ili susvojinu na ime naknade i vrijednost ekspropriisanog objekta određuje se prema tržišnoj cijeni tih objekata u momentu zasnivanja prava svojine, odnosno susvojine.

Visina naknade u novcu za ekspropriisane nepokretnosti određuje se po tržišnoj cijeni prema okolnostima u momentu zaključivanja sporazuma o visini naknade, a ako sporazum nije postignut, prema okolnostima u momentu donošenja prvostepene sudske odluke o naknadi. Ako se korisniku eksproprijacije nepokretnost predaje prije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, raniji vlasnik ima pravo da bira da mu se naknada odredi prema okolnostima u vrijeme predaje ekspropriisane nepokretnosti ili u vrijeme donošenja prvostepene odluke o naknadi.

Naknada za ekspropriisano građevinsko zemljište određuje se u novcu prema tržišnoj cijeni takvog zemljišta.

Poslije pravosnažnosti rješenja o eksproprijaciji, područni organ uprave nadležan za imovinsko-pravne poslove dužan je da, bez odlaganja, zakaže i održi raspravu za sporazumno određivanje naknade za ekspropriisanu nepokretnost. Sporazumom o naknadi za ekspropriisanu nepokretnost mora biti određen naročito: oblik i visina naknade, rok u kome je korisnik eksproprijacije dužan da ispunji te svoje obaveze, kao i obaveze ranijeg vlasnika, ukoliko su sporazumom ugovorene.

Dosadašnja praksa je pokazala da se, iako je cjelokupan postupak eksproprijacije definisan Zakonom o eksproprijaciji, u određenim fazama primjene postupka javljaju problemi koji značajno utiču na tok izvršenja radova i mijenjaju rokove završetka projekata.

Kao najčešći problemi u postupku eksproprijacije javljaju se:

- Problemi finansiranja ekproprijacije
- Organizacija i koordinacija postupka
- Procjena vrijednosti nepokretnosti

Sredstva za eksproprijaciju se planiraju lokalnim ili državnim budžetom, a njihova visina bi trebala da prati planiranu dinamiku izgradnje. U praksi se sredstva iz budžeta često troše u druge svrhe ili visina sredstava prethodnim proračunom nije bila dovoljna, što za posljedicu ima produžetak rokova predviđenih za završetak radova. Procjena vrijednosti nepokretnosti se vrši na osnovu pokazatelja poreske uprave. Vrijednost naknade se određuje kao pravična naknada koja ne može biti manja od tržišne cijene nepokretnosti. Na osnovu ovako definisanog postupka, može se zaključiti da je određivanje visine naknade relativna kategorija, koja zavisi od niza faktora. Vlasnici nepokretnosti imaju pravo žalbe na utvrđene visine naknade i svoja prava mogu potražiti na sudu. Iz gore navedenih razloga je jasno da je u postupku eksproprijacije, u cilju efikasnosti postupka, neophodan visok stepen koordinacije organa koji u postupku učestvuju.

U cilju uspostavljanja procedure za implementaciju prostornog urbanističkog plana kroz razmjenu vlasništva i obezbeđenje zemljišta i lokacija za implementaciju projekata komunalnog opremanja i javnih djelatnosti (realokacija), potrebno je uspostaviti efikasan zakonski mehanizam koji će obezbijediti adekvatno određivanje vrijednosti zemljišta i nadoknadu vlasnicima u jednakoj vrijednosti, putem dodjele zemljišta, nadoknade ili nekog drugog vida poravnanja, u obostranom interesu.

4.3 UTICAJI PROCESA PROSTORNOG PLANIRANJA NA VRIJEDNOST ZEMLJIŠTA

Građevinsko zemljište je resurs koji veoma učestvuje u ukupnom ekonomskom bogatstvu države. Prihodi od građevinskog zemljišta u savremenim privredama prevazilaze prihode mnogih privrednih djelatnosti.

Građevinsko zemljište se utvrđuje prostorno planskom dokumentacijom.

U sljedećoj tabeli dati su podaci o postojećem i planiranom građevinskom zemljištu u Crnoj Gori na nivou opština.

Pregled površina građevinskog zemljišta urbanih i ruralnih naselja

				planirano građevinsko zemljište					Postojeće građevinsko zemljište	
				Urbana naselja		Ruralna naselja		Ukupno	Ukupno površina	
				GUR - GUP ha	GUR-GUP/ PUP-PPO %	Površine ha	%	Ukupno ha		
									ha	
izvor: rzup	PRIMORSKI REGION	1	Ulcinj	25.500,00	1.500,00	5,88%	771,40	3,03%	2.271,40	702,00
izvor: rzup		2	Bar	59.800,00	3.373,60	5,64%	535,70	0,90%	3.909,30	1.579,00
izvor: rzup		3	Budva	12.200,00	2.327,40	19,08%	283,20	2,32%	2.610,60	588,00
izvor: rzup		4	Kotor	33.500,00	1.943,70	5,80%	294,10	0,88%	2.237,80	623,00
izvor: rzup		5	Tivat	4.600,00	1.051,20	22,85%	14,50	0,32%	1.065,70	535,00
izvor: rzup		6	H.Novi	23.500,00	1.641,64	6,99%	442,30	1,88%	2.083,94	857,00
ukupno				159.100,00	11.837,54		2.341,20		14.178,74	4.884,00
izvor: PUP PG	SREDNJI REGION	7	Podgorica	144.100,00	14.299,00	9,92%	1.400,00	0,97%	15.699,00	8.676,92
izvor: PUP CT		8	Cetinje	91.000,00	1.400,27	1,54%	458,00	0,50%	1.858,27	1.011,87
izvor: ppcg		9	Danilovgrad	50.100,00	735,00	1,47%	579,00	1,16%	1.314,00	1.775,65
izvor PUP NK		10	Nikšić	206.500,00	15.355,77	7,44%	2.445,44	1,18%	17.801,21	4.211,75
ukupno				491.700,00	31.790,04		4.882,44		36.672,48	15.676,19
izvor: PUP Kolašin	PRIMORSKI REGION	11	Kolašin	89.700,00	885,00	0,99%	741,00	0,83%	1.626,00	1.460,50
izvor: PUP Mojkovac		12	Mojkovac	36.700,00	445,00	1,21%	441,00	1,20%	886,00	825,12
izvor: PUP Plav		13	Plav	48.600,00	1.193,00	2,45%	608,00	1,25%	1.801,00	783,22
izvor: PUP Andrijevica		14	Andrijevica	28.300,00	181,00	0,64%	491,00	1,73%	672,00	451,00
izvor: ppcg		15	Berane	71.700,00	1.280,00	1,79%	1.690,00	2,36%	2.970,00	1.418,12
izvor: PUP Rožaje		16	Rožaje	43.200,00	917,75	2,12%	673,00	1,56%	1.590,75	806,00
izvor: PUP Bijelo Polje		17	Bijelo Polje	92.400,00	1.159,00	1,25%	2.144,00	2,32%	3.303,00	2.439,22
izvor: ppcg		18	Pljevlja	134.600,00	1.177,00	0,87%	1.289,00	0,96%	2.466,00	2.231,18
izvor: PUP Žabljak		19	Žabljak	44.500,00	678,00	1,52%	373,00	0,84%	1.051,00	773,00
izvor: ppcg		20	Plužine	85.400,00	330,00	0,39%	330,00	0,39%	660,00	527,21
izvor: PUP Šavnik		21	Šavnik	55.300,00	149,00	0,27%	386,00	0,70%	535,00	249,41
ukupno				730.400,00	8.394,75		9.166,00		17.560,75	11.963,98
POVRŠINA CG TERITORIJE				Površina građevinskog zemljišta urbanih naselja			UKUPNA POVRŠINA PLANIRANOG GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U CRNOJ GORI		UKUPNA POVRŠINA POSTOJEĆEG GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U CRNOJ GORI	
1.381.200,00				52.022,33			68.411,97		32.524,17	
Procenat ukupne površine građevinskog zemljišta u ukupnoj površini teritorije Crne Gore									4.95%	2.35%

Slika 11: Podaci o planiranom i postojećem građevinskom zemljištu u Crnoj Gori na nivou opština

Prostorni razvoj Crne Gore se, pored ostalog, obezbjeđuje i uređenjem prostora.

Uređenje prostora zasniva se na načelima: usklađenog ekonomskog, socijalnog, ekološkog, energetskog, kulturnog razvoja prostora Crne Gore; održivog razvoja; podsticanja ravnomjernog razvoja; racionalnog korišćenja i zaštite prostora i prirodnih resursa; zaštite i unapređenja - stanja životne sredine; zaštite kulturne baštine; usaglašavanja interesa korisnika prostora i prioriteta djelovanja u prostoru.

Državnim i lokalnim planskim dokumentima se definiše građevinsko zemljište odnosno namjena površina sa specifičnim urbanističkim parametrima preko kojih se utiče na ukupnu ponudu zemljišta pojedinih namjena (stanovanje, turizam i sl.) i na formiranje cijene zemljišta. Upravo na taj način dolazi do povećanja ili smanjenja vrijednosti zemljišta.

Širenje zona građevinskog zemljišta u urbanističkim planovima često su nerealna i korišćena ne sa namjerom da se grade planirani objekti ili infrastruktura već da se uveća vrijednost zemljišta i njegovom daljom preprodajom ostvari profit. U praksi ovo su bolje koristili privatni vlasnici u odnosu na državu i opštine.

Prethodni prikaz odnosa postojećeg građevinskog zemljišta u odnosu na planirano ukazuje na visok stepen neracionalnosti u planiranju građevinskih područja. Planirano je uvećanje postojećeg građevinskog zemljišta za oko 100%.

Neracionalnost se ogleda u povećanju javnih troškova za izgradnju infrastrukture, za opsluživanje novih građevinskih područja i neodržavanje već izgrađenih infrastrukturnih sistema. S tog aspekta treba sagledati i povećanje vrijednosti zemljišta naime zaključuje se da je takav vid povećanja vrijednosti zemljišta neodrživ (zanemaruje se zaštita životne sredine, očuvanje i nadogradnja postojećih izgrađenih urbanih matrica, neracionalna infrastruktura, usložnjavanje saobraćanih sistema i sl.).

U određenim situacijama usvajanjem urbanističkog plana dolazi do kolizije između privatnog interesa i javnog interesa (to su slučajevi kad postoji namjera za građenjem objekta u privatnom vlasništvu a zemljište je urbanističkim planom planirano za javnu namjenu - javni objekti ili infrastruktura). Jedini mehanizam koji postoji kod nas i koji može da obešteti vlasnika zemljišta ili nekretnine je postupak eksproprijacije, koji je prethodno detaljno opisan.

4.4 KRITIČKA ANALIZA I OCJENA POSTOJEĆE ZEMLJIŠNE POLITIKE SA ASPEKTA URBANISTIČKOG PLANIRANJA

Urbanističko planiranje kao segment ekonomske i državne politike mora da obezbijedi ravnotežu između različitih interesa, javnih i privatnih, ali ne na štetu javnih, kako bi se optimalno i racionalno, na principima održivog razvoja, sačuvao prostor za buduće generacije.

Nedostaci postojećeg sistema planiranja sa aspekta sprovođenja zemljišne politike su:

- dugotrajni postupak u izradi planske dokumentacije kako iz razloga neažurnog dostavljanja podataka od značaja za plansko područje, tako i neusaglašenih potreba korisnika prostora,
- kratak period važenja planskog dokumenta u smislu implementacije;
- nedostatak afirmacije fazne realizacije u planskim dokumentima;
- nedostatak potpunog sagledavanja ekonomskih efekata planske dokumentacije zbog činjenice da se isti zasnivaju na prezumpciji realizacije svih planiranih namjena;
- nedostatak konzistentnog praćenja realizacije usvojenih planskih dokumenata u cilju kvalitetne izrade izvještaja o uređenju prostora, koji je osnova za donošenje programa uređenja prostora;
- nedostatak prenošenja plana parcelacije u katastru nepokretnosti po službenoj dužnosti od strane Uprave za nekretnine.

5. UTICAJ ZEMLJIŠNE POLITIKE NA PRIHODE - ANALIZA PRIHODA I RASHODA U IZABRANIM OPŠTINAMA

Procjenom stanja u opštinama Budva i Podgorica dobiće se uvid u neka od najvažnijih pitanja u pogledu postojećih zemljišnih politika i upravljačkih struktura. Takođe je prikazana i sveobuhvatna analiza prihoda svih opština kako bi se osiguralo da su analizom obuhvaćena sva sporna pitanja. Krajnji cilj je da se obezbijede instrumenti zemljišne politike koji se mogu primijeniti na svim opštinama u zemlji.

Izvršice se procjena tri glavna izvora prihoda na lokalnom nivou:

- Poreza – porez na nepokretnosti, porez na promet nepokretnosti, porez na dohodak fizičkih lica;
- Taksa – lokalne administrativne takse, lokalne komunalne takse;
- Naknada - naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, naknade za korišćenje opštinskih puteva.

Dodatni izvori prihoda lokalnih samouprava su:

- Zakonom ustupljeni prihodi;
- Transferi iz državnog budžeta.

Analiza će biti usredsrijeđena na takse lokalne samouprave. One predstavljaju domen zemljišne politike lokalnih samouprava i glavni su pokretač autonomije i fiskalne održivosti.

5.1 BUDVA

Izvršena je analiza završnog računa budžeta Opštine Budva za 2013. godinu. Opština je planirala prihode i rashode u iznosu od 45.9 miliona eura u toku 2013. godine. Međutim, svega 31,4 miliona eura prihoda je ostvareno u 2013. godini. Nedostatak sredstava u budžetu za izmirenje troškova uslovio je realizaciju svega 68,2% planiranih troškova.

	PLANIRANO	OSTVARENO	% OSTVARENO
Prihodi	€45,880,000	€31,440,258	68.5%
Rashodi	€45,880,000	€31,311,901	68.2%

Slika 12: Opština Budva – pregled budžeta za 2013

Izvori: Opština Budva – 2013 finalni budžet

Potrebno je dodatno analizirati fiskalni manjak. Za opštinu je bitno da može da računa na stabilne izvore prihoda kako bi mogla da ispunjava svoje operativne i kapitalne obaveze. Neuspjevajući da ostvari projektovane prihode, opština mora da se zadužuje i da ukida važne programe. Obzirom da Budva nije mogla da smanji svoje rashode da bi ispunila projektovane prihode za 2013. godinu, to ukazuje da je opština već dostigla granicu dugovanja i moraće da smanji operativne troškove kao i da generiše dodatni infrastrukturni manjak.

5.1.1 PRIHODI

Glavni uzrok manjka u budžetu su manji očekivani prihodi. Slika ispod prikazuje ključna polja gdje je ostvareno manje prihoda nego što je to bilo očekivano (vidi Prilog za detaljan pregled prihoda).

Slika 13: Opština BuBudva – 2013 prihodi

	Ostvareno	Planirano	Cilj %
	€	€	
Porez na lična primanja i prirez porezu na dohodak fizičkih lica	1,554,476	1,586,000	98%
Porez na nepokretnosti i porez na promet nepokretnosti	11,796,817	10,100,000	117%
Takse (administrativne i komunalne)	717,210	802,000	89%
Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i naknada za korišćenje puteva	14,645,463	27,184,226	54%
Ostali prihodi	1,951,955	2,870,000	68%
Prodaja nefinansijske imovine i prenesena sred.iz prethodne godine	774,337	3,337,774	23%
UKUPNO	31,440,258	45,880,000	69%

Izvor: Opština Budva – konačan budžet za 2013

Značajni izvori prihoda u 2013. godini su bili 'porezi na dohodak fizičkih lica' i 'porez na nepokretnosti i porez na promet nepokretnosti'. Zahvaljujući sve efikasnijoj naplati poreza na nepokretnosti, prihodi su bili veći od planiranih: 20.5% veći po osnovu 'poreza na nepokretnost' i 2.7% veći od 'poreza na promet nepokretnosti'. I dok 'porezi na dohodak fizičkih lica' premašuju projekcije – porez na prihod u Budvi je nizak – 4.9% budžeta.

ŠIFRA POREZA	VRSTA POREZA	PLANIRANO	OSTVARENO	% OSTVARENO
71131	Porez na nepokretnost	8,000,000	9,640,111	120.50%
71132	Porez na promet nepokretnosti	2,100,000	2,156,706	102.70%

Slika 14: Porezi na nepokretnosti (€)

Izvor: Opština Budva – finalni budžet za 2013. godinu

Najmanje prihoda u odnosu na planirane je ostvareno po osnovi 'naknada za komunalno opremanje zemljišta'. I dok su prihodi generisani po osnovu naplate nadoknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta fizičkih lica veći od očekivanih, naplata naknade za opremanje građevinskog zemljišta od pravnih lica je iznosila svega 30.46% očekivanih prihoda. Zbog ove razlike od 13.3 mln EUR, manjak u budžetu Opštine Budva iznosi 91%.

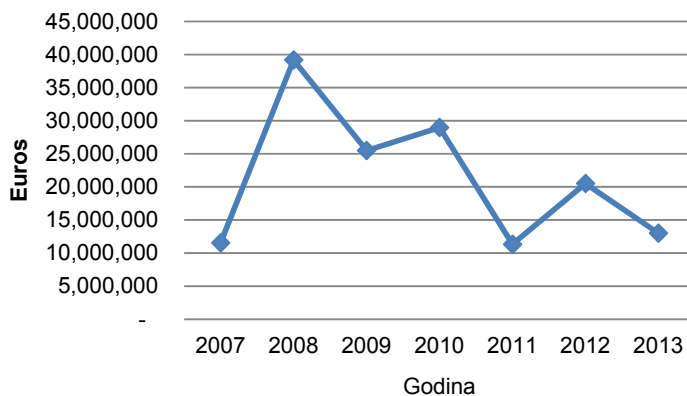
ŠIFRA POREZA	VRSTA POREZA	PLANIRANO	OSTVARENO	% OSTVARENO
71411	Naknada za korišćenje dobra od opšteg interesa	1,460,000	1,433,607	98.19%
71461	Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta: pravna lica	19,000,000	5,786,516	30.46%
71463	Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta: građani	6,524,226	7,215,907	110.60%
71471	Naknada za korišćenje opštinskih puteva	200,000	209,433	104.72%

Slika 15: Naknade (€)

Izvor: Opština Budva – finalni budžet za 2013. godinu

Prodaja imovine, ili prodaja opštinskih nepokretnosti, bila je takođe niža od očekivane. Ostvareno je svega 68% očekivanih prihoda čime je stvoren dodatni manjak od 2.5 miliona eura.

Na slici ispod prikazano je generisanje prihoda od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Ovim instrumentom ostvareno je gotovo 40 miliona eura prihoda u 2008. godini, da bi do 2013. godine ovaj iznos opao na 13 miliona eura.



Slika 16: Budva – naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta 2007- 2013

Izvor: Opština Budva – konačni budžet za 2013. godinu, Ministarstvo finansija – Analiza prihoda od poreza na lokalnom nivou

5.1.2 RASHODI

Usljed nedostatka prihoda, rashodi su smanjeni kako bi se nadoknadio manjak. Analiza ostvarenih i planiranih rashoda ističe u kojim sektorima je došlo do smanjenja troškova.

Troškovi su smanjeni u mnogim kategorijama. Plate su smanjene za 17% što je vjerovatno praćeno i otpuštanjem osoblja. Transferi institucijama (za zdravstvo, obrazovanje, kulturu, nevladinim organizacijama i političkim partijama, udruženjima) su takođe smanjeni za 21%. Do najvećeg smanjenja troškova došlo je u sektoru usluga, materijala i tekućeg održavanja (infrastrukture, građevinskih objekata i oprema) koji su prepolovljeni.

	Ostvareno	Planirano	Smanjenja planiranih %
Otplata dugova, garancija i obaveza iz prethodnog perioda	€ 16,725,445	€ 21,157,000	21%
Kapitalni izdaci	€ 5,007,525	€ 10,592,050	53%
Bruto zarade i doprinosi na teret poslodavca	€ 4,618,771	€ 5,596,700	17%
Transferi institucijama, pojedincima, nevladinom i javnom sektoru	€ 1,827,062	€ 2,321,850	21%
Rashodi za usluge	€ 1,677,388	€ 3,404,600	51%
Rashodi za materijale	€ 520,278	€ 915,600	43%
Rezerve iz budžeta	€ 227,894	€ 300,000	24%
Ostala lična primanja	€ 226,145	€ 350,500	35%
Kamate	€ 177,834	€ 250,000	29%
Tekuće održavanje	€ 174,286	€ 365,000	52%
Rente, socijalna pomoć, fond za tehnološke viškove	€ 129,272	€ 486,700	73%
UKUPNO	€ 31,311,901	€ 45,740,000	32%

Slika 17: Opština Budva – 2013 Rashodi

Izvor: Opština Budva – Konačan budžet za 2013

Goruća pitanja u okviru budžeta vezana za kapitalne izdatke obuhvataju:

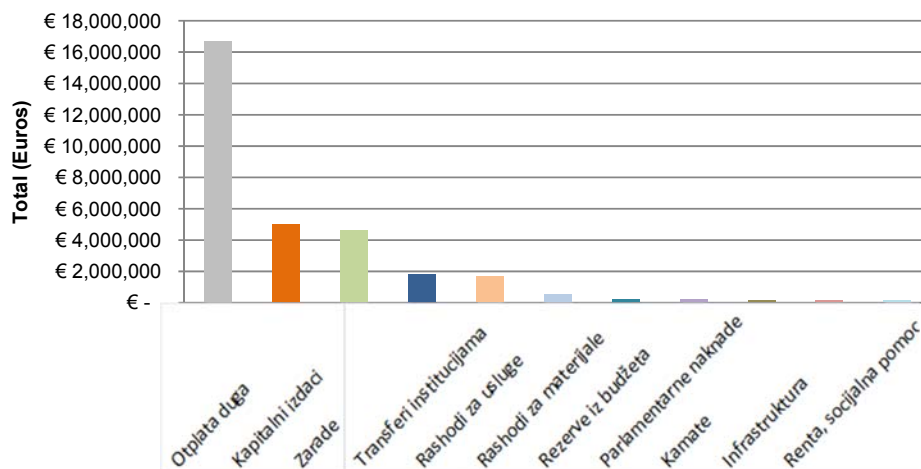
- Dio budžeta koji se troši na isplatu dugovanja – 70.5%.
- Smanjenje sposobnosti opštine da vraća dugove, za šta je planirano € 21.1 miliona, međutim taj iznos je smanjen na € 16.7 miliona. Ovih € 4.4 miliona ili predstavljaju neisplaćena dugovanja ili dodatno zaduživanje.
- Smanjenje kapitalnih troškova za € 5.5 miliona, što stvara dodatni manjak u opštini.
- Smanjenje sredstava za održavanje infrastrukture.

Sve ove stavke sagledane zajedno ukazuju da je opština stvarala sve veći i veći infrastrukturni manjak. Ne samo da opština nije u mogućnosti da finansira ranija ulaganja u infrastrukturu, već nisu u mogućnosti da održavaju postojeći kapital i da obezbijede razvoj infrastrukture. Nemogućnost ispunjavanja obaveza će samo pogoršati situaciju, povećavajući godišnje troškove duga i dodatno negativno utičući na mogućnost opštine da održava postojeću infrastrukturu.

RASHODI	UKUPNO U 2013	% OD UKUPNOG BUDŽETA
Otplata dugova, garancija	€ 16,725,445	
Kapitalni izdaci	€ 5,007,525	
Tekuće održavanje infrastrukture	€ 174,286	
Kamate	€ 177,834	
Ukupan kapital	€ 22,085,090	70.5%
Ukupni operativni troškovi	€ 9,226,811	29.5%
Ukupan budžet	€ 31,311,901	

Slika 18: Budva – Kapitalni i operativni troškovi

Izvor: Opština Budva – Konačan budžet za 2013. Godinu



Slika 19: Opština Budva – rashodi po kategorijama

Izvor: Opština Budva – konačan budžet za 2013

Slika iznad ukazuje na obim budžeta koji se koristi da bi se izmirivale obaveze po osnovu dugovanja i kapitalnih troškova.

5.1.3 ANALIZA/EFEKTI

Doprinos Budve crnogorskoj privredi je značajan. Međutim, trenutni fiskalni disbalans ukazuje na neadekvatno korišćenje instrumenata zemljišne politike i mehanizama lokalne samouprave. Prihodi u 2013. godini su za 30% bili niži od očekivanih, uglavnom zbog:

- Neostvarenog prihoda po osnovu naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta kao posledice manjeg obima investicija. I dok su naknade za opremanje građevinskog zemljišta za fizička lica bile 10.6% iznad očekivanih, iste naknade za pravna lica su bile 69,5% niže od očekivane stope, što je za posledicu imalo gubitak od 13,2 mil. eura.
- Uprkos razvijenoj turističkoj privredi, dio prihoda u bužetu od poreza na lična primanja i prirez na porez iznosi 4,9% što je dosta nisko.
- Budžet opštine Budva za 2014 i 2015. godinu uveliko se oslanja na prodaju opštinske imovine – kratkoročna strategija koja neće dovesti do fiskalne stabilnosti.
- Značajan dio privrede se zasniva na turizmu.
- Prenosi iz državnih fondova u 2013. godini su iznosili nula, a isti nisu predviđeni ni za 2014. i 2015. godinu.

U pogledu prihoda, više od 70% sredstava koji se generišu u opštini se koriste za izmirivanje postojećih obaveza po osnovu dugovanja – neodrživ dio budžeta. Obaveze po osnovu dugovanja sastoje se od godišnjih uplata za sistem za vodosnabdijevanje i tretman otpadnih voda koji je generisan kako bi se zadovoljile potrebe visoke koncentracije ljudi u sezoni. Prihodi niži od očekivanih dovode do smanjenja plata, sredstava za usluge i materijale.

Opšti zaključak je da se Budva suočava sa velikim infrastrukturnim deficitom i nedovoljno instrumenata za generisanje prihoda u cilju izmirenja troškova. Usljed slabe naplate poreza na lična primanja, oslobođanja hotela od naknade za opremanje građevinskog zemljišta i ograničenih državnih transfera, Budva nije bila u mogućnosti da generiše dovoljno prihoda kako bi izmirila svoje troškove. I pored infrastrukturne podrške industriji turizma, izgleda da opština može da podstakne stvaranje instrumenata zemljišne politike kako bi generisala njihov dio ekonomskih benefita iz te industrije, ili da dobije svoj dio iz preraspodjele prihoda od ekonomskih podsticaja.

5.2 PODGORICA

Završni račun Budžeta za 2013. godinu Skupština Glavnog grada Podgorice je usvojila 30.04.2014. godine i to je budžet sa kompletnim podacima u pogledu planiranih i stvarnih troškova. Fiskalni budžet za 2013. Godinu u Podgorici bio je u skladu sa projekcijama. Opština je predviđela prihode i rashode u iznosu od € 47.5 miliona. Nivo prihoda je premašio projekcije za 7% dok su troškovi za 7% bili manji.

	PLANIRANO	STVARNO	% OSTVARENO
Prihodi	€ 47,470,000	€ 51,006,370	107%
Rashodi	€ 47,470,000	€ 44,3274,211	93%

Slika 20: Opština Podgorica – pregled budžeta za 2013. godinu

Izvor: Opština Podgorica – konačni budžet za 2013. godinu

5.2.1 PRIHODI

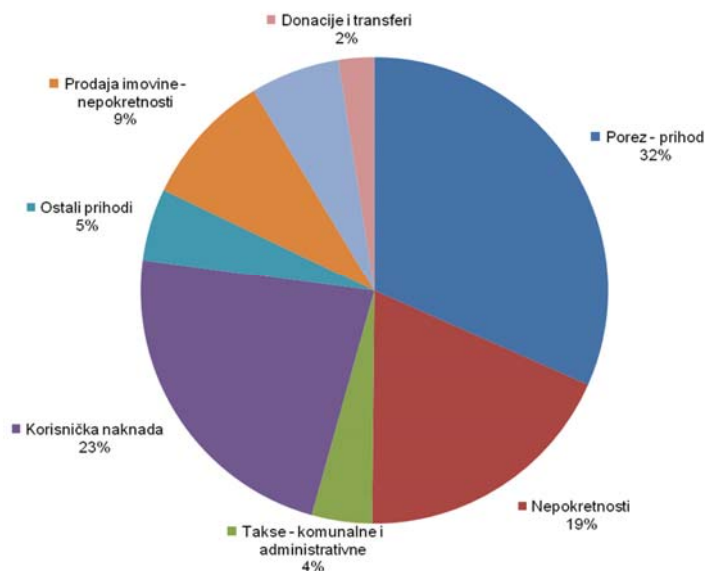
Ukupni prihodi za Podgoricu, premašuju projekcije za ukupno 3,5 mil. EUR. U tabeli ispod prikazano je pet područja gdje je opština ispunila ciljeve i dva područja prihoda gdje projekcije nisu ostvarene.

	Ostvareno	Planirano	Ciljevi %
Porez na dohodak fizičkih lica i prirez porezu na dohodak fizičkih lica	€ 15,707,713	€ 14,100,000	111%
Porez na nepokretnosti i porez na promet nepokretnosti	€ 8,691,801	€ 7,100,000	122%
Takse (administrativne i komunalne)	€ 2,305,015	€ 1,800,000	128%
Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i Naknada za korišćenje puteva	€ 12,260,064	€ 10,600,000	116%
Ostali prihodi	€ 2,162,347	€ 2,770,000	78%
Prodaja imovine i sredstva prenesena iz prethodne god.	€ 7,129,194	€ 6,800,000	105%
Donacije i transferi	€ 2,750,236	€ 4,300,000	64%
UKUPNO	€ 51,006,370	€ 47,470,000	107%

Izvor: Opština Podgorica – konačni budžet za 2013. godinu

Najznačajniji prihodi se ostvaruju iz naplate poreza na dohodak fizičkih lica i prireza porezu na dohodak fizičkih lica, i to 32% ukupnih prihoda, naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i naknada za korišćenje puteva 23% i porez na nepokretnosti i porez na promet nepokretnosti u visini od 19%. Porez na dohodak fizičkih lica (uključujući i prireze na porez) bio je 11% veći od očekivanog. Porez na nepokretnosti i porez na promet nepokretnosti je takođe

premašivao očekivanja za 22%. U okviru naknada, glavni izvor prihoda je bila naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta – čiji je doprinos budžetu iznosio 10.2 miliona eura.



Slika 22: Pregled prihoda prema tipu – 2013

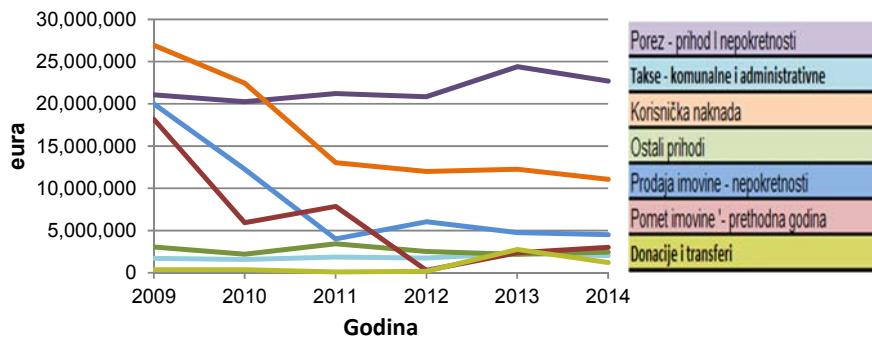
Izvor: Opština Podgorica – konačni budžet za 2013. godinu

ŠIFRA POREZA	VRSTA POREZA	OSTVARENO	PLANIRANO	% OSTVARENO
71111	Porez na dohodak fizičkih lica	€ 6,655,059	€ 6,600,000	101%
71175	Prirrez porezu na dohodak fizičkih lica	€ 9,052,654	€ 7,500,000	121%
71131	Porez na nepokretnosti	€ 6,424,858	€ 5,500,000	117%
71132	Porez na promet nepokretnosti	€ 2,266,944	€ 1,600,000	142%
71410	Naknade za korišćenje dobara od opšteg interesa	€ 316,136	€ 500,000	63%
74420	Naknade za korišćenje prirodnih dobara	€ 188,398	€ 150,000	126%
71460	Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	€ 10,224,870	€ 8,500,000	120%
71470	Naknada za korišćenje opštinskih i nekategorisanih puteva	€ 987,074	€ 900,000	110%
71480	Godišnja naknada za korišćenje puteva	€ 543,587	€ 550,000	99%
74122	Kapitalne donacije u korist Budžeta Opštine	€ 40,000	€ 0	
74211	Transferi od budžeta Države	€ 2,710,236	€ 4,300,000	63%

Slika 23: Prihodi Opštine Podgorica za 2013. godinu

Izvor: Opština Podgorica – konačni budžet za 2013. godinu

Naknade za javne sadržaje i prenosi iz državnog budžeta su bili niži od očekivanih za 2013. godinu. Transferi iz državnog budžeta bili su 1,5 mil. EUR niži od planiranih.



Slika 24: Opština Podgorica 2009 – 2014 Prihodi

Izvor: Opština Podgorica

Od 2009 do 2014. godine, ukupni prihodi Opštine Podgorica su opali sa 91 miliona eura na 47 miliona. Do ovako značajnog pada prihoda došlo je zbog tri izvora prihoda.

- Naknade su opale sa 27 miliona eura na 11 miliona.
- Prodaja opštinske imovine je opala za 15 miliona u toku ovog perioda.
- Ukupni doprinosi fondu rezervi su opali za 15 miliona u toku ovog perioda.

U istom vremenskom okviru, došlo je do neznatnog uvećanja prihoda po osnovu poreza na prihode i imovinu – sa 21 miliona EUR na 23 miliona EUR. Ovo je velikim djelom uzrokovano povećanjem poreza na imovinu i time što lokalne samouprave primaju veći procenat od poreza na prihod.²

5.2.2 RASHODI

Ukupni rashodi su bili ispod očekivanih za Podgoricu u 2013. godini. Ovaj pad je u velikoj mjeri varirao, od 1% po osnovu vladinih transfera, do 69% za sredstava iz rezervi budžeta. Otplata dugovanja je bila relativno blizu očekivane – međutim, održavanje infrastrukture, kapitalni troškovi i prenosi u rezerve budžeta su bili ispod očekivanja, tako ostavljajući prostor za rast deficita u pogledu infrastrukturne opremljenosti. Plaćanje kamate je takođe bilo visoko, u poređenju sa otplatom duga.

	Ostvareno	Planirano	Umanjenja %
Kapitalni izdaci	€ 16,768,321	€ 17,506,060	4%
Transferi	€ 9,595,322	€ 9,725,600	1%
Zarade	€ 8,359,198	€ 9,220,640	9%
Otplata dugovanja	€ 2,961,380	€ 3,014,000	2%
Rashodi za usluge	€ 2,134,709	€ 2,650,570	19%
Rashodi za materijal	€ 1,913,291	€ 2,116,010	10%
Kamate	€ 1,165,158	€ 1,255,000	7%
Ostala lična primanja	€ 714,990	€ 796,000	10%
Tekuće održavanje i ostali izdaci	€ 459,746	€ 560,400	18%
Sredstva rezervi	€ 184,673	€ 600,000	69%
Renta	€ 17,433	€ 25,720	32%
UKUPNO	€ 44,274,221	€ 47,470,000	7%

Slika 25: Opština Podgorica – rashodi u 2013. godini

²Zajednica opština Crne Gore

Izvor: Opština Podgorica

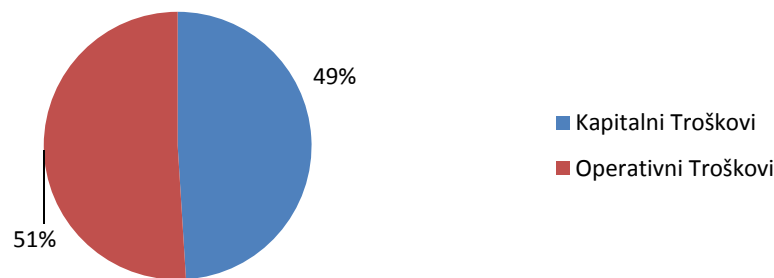
ŠIFRA	VRSTA TRANSFERA	PLANIRANO	OSTVARENO
4324	Transferi opštinama	825,000	724,723
4325	Transferi budžetu Države	480,000	472,247
4326	Transferi javnim preduzećima	6,935,000	6,994,618

Slika 26: Vladini transferi – 2013 (€)

Izvor: Opština Podgorica – konačni budžet za 2013. godinu

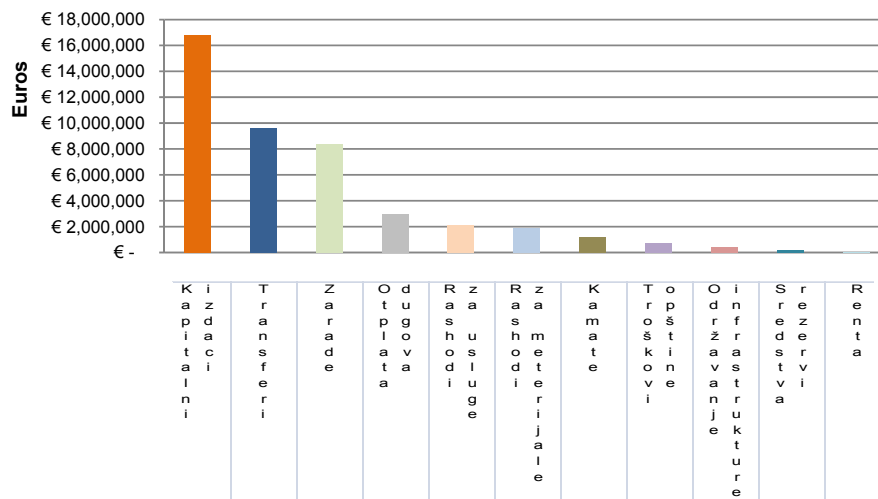
Sveukupno, javnim kompanijama su prebačena sredstva u vrijednosti od 6.93 miliona eura. Dio budžeta je takođe prenesen i drugim opštinama i državnom budžetu. U pogledu prihoda, nije sasvim jasno da li se dovoljno prihoda generiše po osnovu korisničkih naknada za funkcionisanje ovih preduzeća.

Najveći troškovi u opštini su bili kapitalni troškovi, koji su činili 49% ukupnih troškova. Ovo obuhvata: kapitalne troškove, otplata dugovanja, kamate, održavanje infrastrukture i opredjeljivanja iz rezervi budžeta.



Slika 27: Kapitalni troškovi za Opštinu Podgorica

Izvor: Opština Podgorica – konačni budžet za 2013. godinu



Slika 28: Pregled troškova u Opštini Podgorica

Izvor: Opština Podgorica – konačni budžet za 2013. godinu

5.2.3 ANALIZA/EFEKTI

Fiskalni status Podgorice je stabilniji nego Budvin. Prilivi iz 2013. godine su bili veći od očekivanih. Međutim, prihodi u Podgorici za period od 2009 do 2014 su opali za 50% - sa € 91 miliona na € 47 miliona, uzrokujući proporcionalno smanjenje troškova. Opština raspolaže sa značajnim kapitalnim troškovima i troškovima otplate duga koji se trenutno finansiraju iz naknada. U isto vrijeme, preko 7 miliona eura se usmjerava u komunalna preduzeća, što opterećuje postojeće naknade kao sredstvo zemljišne politike.

5.3 NACIONALNI KAPITALNI PROGRAM

Na slici 21. dat je pregled kapitalnih projekata vezanih za vodosnabdijevanje, kanalizaciju i odlaganje otpada, a čija je realizacija na čekanju. Projekti su kategorisani po opštinama sa prikazom njihovih ukupnih vrijednosti i trenutno raspoloživih sredstava. Program zahtijeva značajne kapitalne troškove koje zemlja treba da pokrije.

Lokacija	Projekat	Ukupna vrijednost projekta(€)	Izvor finansiranja (€)			Nedostajuća sredstva (€)
			Zajmovi	Nacionalni	Grantovi	
Nikšić	Kanalizaciona mreža	5,500,000 €	x	x	x	5,500,000 €
Pljevlja	Regulacija i kontrola korita rijeke	6,693,167 €	2,665,083 €	713,000 €	x	3,315,084 €
	Unapređenje sistema vodosnabdijevanja	10,608,013 €	x	240,000 €	x	10,368,013 €
Cetinje	Kanalizaciona mreža	8,850,000 €	2,825,000 €	130,000 €	3,200,000 €	2,825,000 €
	Postrojenje za tretman otpadnih voda	8,310,723 €	1,778,430 €	x	900,000 €	5,502,292 €
	Unapređenje sistema vodosnabdijevanja	11,952,485 €	x	x	755,295 €	8,669,090 €
Bijelo Polje	Kanalizaciona mreža	11,226,131 €	3,674,577 €	163,000 €	3,550,000 €	3,674,580 €
	Postrojenje za tretman otpadnih voda	4,846,311 €	1,559,859 €	x	1,700,000 €	1,423,452 €
Kolašin	Kanalizaciona mreža	2,315,234 €	x	x	200,000 €	2,315,234 €
	Postrojenje za tretman otpadnih voda	1,228,500 €	x	50,000 €		978,500 €
Plav	Kanalizaciona mreža	4,814,712 €	x	60,000 €	3,945,028 €	4,114,712 €
	Postrojenje za tretman otpadnih voda	3,505,028 €	x			200,000 €
Berane	Kanalizaciona mreža	4,399,986 €	x	20,000 €	330,000 €	844,666 €
	Postrojenje za tretman otpadnih voda	5,102,700 €	2,422,850 €	90,000 €		2,259,850 €
Ulcinj	Kanalizaciona mreža	5,590,000 €	2,690,000 €	110,000 €	300,000 €	2,490,000 €
	Vodovodna i kanalizaciona infrastruktura	30,000,000 €	20,000,000 €	3,000,000 €	x	7,000,000 €
Bar	Kanalizaciona mreža	19,110,000 €	11,325,000 €	1,132,500 €	x	6,625,500 €
	Postrojenje za tretman otpadnih voda	16,201,000 €	11,325,000 €	1,132,500 €	x	3,743,500 €

Lokacija	Projekat	Ukupna vrijednost projekta(€)	Izvor finansiranja (€)			Nedostajuća sredstva (€)
			Zajmovi	Nacionalni	Grantovi	
	Kanalizaciona mreža	3,056,643 €	x	x	x	3,056,643 €
Kotor	Postrojenje za tretman otpadnih voda	13,050,000 €	7,634,000 €	x	1,305,000 €	4,111,000 €
Herceg Novi	Kanalizaciona mreža	18,522,000 €	13,049,000 €	156,000 €	4,227,900 €	1,089,000 €
	Glavni kolektor	2,700,000 €	x	x	x	2,700,000 €
	Postrojenje za tretman otpadnih voda	8,838,000 €	6,304,000 €	x	1,966,000 €	567,600 €
Bar/Kotor/Tivat/Budva	Centar za upravljanje otpadom	13,032,702 €	8,200,000 €	115,702 €	x	4,717,000 €
Bijelo Polje	Centar za upravljanje otpadom	10,740,506 €	x	370,506 €	x	10,370,000 €
Berane	Centar za upravljanje otpadom	9,956,000 €	x	265,000 €	x	9,691,000 €
Kotor	Centar za upravljanje otpadom	14,369,000 €	x	270,000 €	x	13,874,000 €
Herceg Novi	Sanitarna deponija	5,400,000 €				
Nikšić	Regionalni centar za upravljanje otpadom	17,812,270 €	9,476,000 €	205,000 €	467,360 €	7,618,910 €
Pljevlja i Žabljak	Regionalni centar za upravljanje otpadom	11,697,412 €	2,259,972 €	1,284,529 €	2,970,649 €	5,041,041 €
Bar	Sanacija nesanitarne deponije	3,821,000 €	x	49,000 €	97,000 €	3,675,000 €
Cetinje	Sanacija nesanitarne deponije	785,534 €	x	x	194,360 €	591,174 €
Ukupno		294,035,057 €	107,188,771 €	9,556,737 €	26,108,592 €	138,951,841 €

Slika 28: Crna Gora – infrastrukturni projekti na čekanju

Budžetom Crne Gore za 2015. godinu - kapitalni budžet, planirani su izdaci potrošačkim jedinicama i to za projekte sanitarnih deponija, projekte vodosnabdijevanja i otpadnih voda koji se finansiraju na osnovu kreditnog aranžmana sa Evropskom Investicionom Bankom i Njemačkom Bankom KFW. Manji broj investicija se finansira po osnovu Grantova EU i kroz IPA projekte sa učešćem opština 15% u odnosu na ukupnu investiciju.

Prijedlogom instrumenata zemljišne politike je predviđeno da se povrat dijela sredstava za navedenu namjenu ostvaruje iz naknade za održavanje infrastrukture koja je izgrađena po osnovu kreditnih sredstava.

6. KRITIČKA ANALIZA I OCJENA POSTOJEĆE ZEMLJIŠNE POLITIKE U CRNOJ GORI

Poslije drugog svjetskog rata u svim republikama je izvršena komasacija, u cilju ostvarenja državne politike u oblasti poljoprivrednog zemljišta. U Crnoj Gori je 1992. god. donijet Zakon o vraćanju ranijim vlasnicima poljoprivrednog zemljišta koji je važio zaključno sa 1994-om godinom. Prema podacima pribavljenim od Uprave za nekretnine - područna jedinica Danilovgrad, izvršeno je vraćanje oko 1.300 ha poljoprivrednog zemljišta u okviru koga se nalazilo zemljište u zaštićenom kompleksu Plantaža i KP doma u Spužu. Najveći dio zemljišta se nije koristio za predviđenu namjenu i degradiran je bespravnim objektima. Nedavno je na dijelu ovoga područja opština Danilovgrad donijela odluku o industrijskog zoni sa benefitima za izgradnju poslovnih objekata. Slične pojave su zapažene i u ostalim opštinama u Crnoj Gori (Ulcinj - Ulcinjsko polje, Budva-Mrčevo polje, Podgorica-Sadine, Cetinje - Cetinje I i Cetinje II, Berane – Rudeš, Bijelo Polje – Nedakusi, Kolašin - Bakovića Polje, Mojkovac – Babića Polje, Nikšić.).

Na osnovu navedenog se može izvesti ocjena da je izostala kontrola nadležnih organa u ovoj oblasti te da su ove negativne pojave prihvaćene, kroz donošenje planske dokumentacije i promjenu namjene takvog vrijednog zemljišta u građevinsko.

U dijelu Studije koja se odnosi na pitanje sredstava za finansiranje infrastrukture, a posebno za kapitalne investicije, evidentno je da postojeća zemljišna politika i njeni instrumenti ne omogućavaju opštinama i državi obezbjeđenje dovoljno sredstava za ove namjene.

Prema podacima Glavnog grada-Podgorice i Opštine Budva, u odnosu na obuhvat poreskih obveznika, naplativost poreza je u porastu, zbog mehanizama koje primjenjuju nadležni organi a koji su propisani Zakonom o poreskoj administraciji (vidjeti Prilog 8 - budžeti Budva i Podgorica).

Međutim, kako se podaci o nepokretnostima pribavljaju od nadležnih područnih jedinica uprave za nekretnine, lokalne uprave ukazuju da su podaci neažurni te da ne predstavljaju objektivnu sliku poreskih obveznika.

Kada su u pitanju pravna lica, kao poreski obveznici, zapaženo je na primjer da se prilikom likvidacije firme, kada imovina prelazi na osnivače - fizička lica, ove promjene ne provode ažurno, što predstavlja gubitak prihoda po ovom osnovu.

Kada su u pitanju fizička lica, zapaženo je da se u katastru nepokretnosti upisuju „nepoznati vlasnici“ (naročito kada su u pitanju stanovi) tako da se rješenja o porezu ne mogu donijeti a Uprava za nekretnine ne čini napore da identifikuje navedena lica.

Takođe je problem što se, zbog nesprovođenja ostavinskog postupka nakon smrti vlasnika nepokretnosti, ne mogu donijeti adekvatna rješenja o porezu na nasljednike, sve dok se ostavinski postupak ne sprovede.

Evidentan je problem i u slučajevima povraćaja imovine, kada se pravosnažna rješenja o povraćaju imovine ne sprovedu, pa se ni porez ne može ažurno naplatiti.

Poseban problem predstavlja obuhvat poreskih obveznika koji je nepotpun i ne predstavljaju realnu sliku u opštinama. Kada se u Crnoj Gori formiraju sveobuhvatne baze podataka, stvorice se uslovi za realno praćenje broja poreskih obveznika, njihove strukture i stepena naplate kao i osnove za kreiranje stimulatvne politike.

Kao što je već opisano, preko 70% budžeta Opštine Budva se koristi za finansiranje postojećih i ranijih infrastrukturnih projekata, a u Podgorici, 50% budžeta se koristi za finansiranje kapitalnih radova. Pored ovog, dat je pregled neophodnih infrastrukturnih projekata iz domena vodosnabdijevanja, kanalizacije i upravljanja otpadom za koje trenutno nedostaje 140 miliona eura.

Takodje, opštine, sagledavajući realne ekonomske odnose ne pribjegavaju donošenju odluka o porezima tako da iskoriste maksimalne poreske stope, svjesne i drugih opterećenja poreskih obveznika. Tako, na primjer, u 2013. godini, Budva je za ugostiteljske objekte koji se nalaze u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta ostvarila znatno manje prihoda od ovih namjena površina nego što će to stvariti treće fiskalne godine od donošenja akta Vlade o utvrđivanju prioritetnog turističkog lokaliteta i odgovarajuće planske dokumentacije, što se vidi iz tabele koju je pripremilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma za potrebe izrade analize poreske politike u ovoj oblasti.

Naziv objekta	Tržišna vrijednost	Poreska stopa	Iznos poreza	Izmijenjena poreska stopa	Iznos poreza po osnovu izmijenjene stope
Hotel "Tara"	24.044.616€	0,25%	60.111€	1%	240.446€
Pansion "Beograd"	9.663.558€	0,25%	24.158€	3,5%	338.224€
TN"Slovenska plaža"	30.165.689€	0,25%	75.414€		
Hotel "Park"	20.404.135€	0,25%	51.010€	3,5%	714.144€
Hotel "Mogren"	1.991.867€	0,25%	4.979€	2,5%	49.796€
Hotel "Kraljičina plaža"	13.089.273€	0,25%	32.723€		
Hotel "Budva"	5.344.558€	0,15%	8.016€	4,5%	240.505€

Izvor: MORT -

Analiza je urađena i za ugostiteljske objekte koji se nalaze u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta u ostalim opštinama (kod pojedinih objekata nije bilo moguće izvršiti procjene zbog nedostaka podataka o tržišnoj vrijednosti).

Nesporno je da opštine primjenom poreskih stopa u prioritetnim lokalitetima, od januara 2014. godine, mogu da ostvari značajne prihode, polazeći od kategorije hotela prije rušenja, odnosno posljednjeg rješenja o kategorizaciji.

U tabeli je dat ukupan iznos poreske obaveze po do sada obračunatim stopama poreza na nepokretnosti i projekcija iznosa poreske obaveze ukoliko bi opštine primijenile nove poreske stope.

Iznos poreske obaveze po važećoj poreskoj stopi	Procjena iznosa poreske obaveze po osnovu izmijenje poreske stope na nepokretnost
725.470€	5.692.722€

Analiza MORT-a dolazi do zaključka da je definisanjem prioritetnih turističkih lokaliteta namjera bila da se destimuliše postojanje objekata koji imaju nižu kategoriju, a nalaze se na identifikovanim prioritetnim lokalitetima. Polazilo se od uvjerenja da će ova mjera, pored ostalih, podsticajno djelovati na modernizaciju, rekonstrukciju ili rušenje postojećih niže-kategorisanih objekata, sa ciljem da se na tim lokacijama izgrade hotelski objekti višeg standarda turističkih usluga kategorije 4* i 5*. Vrijednost novoizgrađenih ili značajno unaprijeđenih objekata sa aspekta standarda propisanih

za visoke kategorije, biće veća u odnosu na prethodnu, ali će doći do smanjenja stope poreza na nepokretnost.

Kada je u pitanju naknada zakomunalnoopremanje, već je istaknuto da postojeće naknade ne mogu da obezbijede uslove za komunalno opremanje lokacija onim investitorima koji su sklopili ugovore o regulisanju ove naknade, niti da obezbijede povrat ukupnih troškova kapitalnih radova uključujući npr. sisteme za prečišćavanje otpadnih voda; i snabdijevanje pijaćom vodom itd. Nepokrivenost ukupnih troškova naplatom naknada za opremanje zemljišta, implicira da se predviđena ulaganja u infrastrukturu neostvaruju.

Pored ovog, jasnija metodologija obračuna i jasniji zakonodavni standardi povećaće nezavisnost lokalnih samouprava i smanjiti potrebe za intervenisanje Vlade. Dinamika implementacije naknada nije usklađena sa vremenskim okvirom realizacije velikih kapitalnih radova. Ukupan povrat troškova investicija u kapitalne radove može trajati od 10 do 20 godina. Naknada za komunalno opremanje zemljišta je definisana na osnovu Plana kapitalnih investicija koji daje samo jednogodišnje projekcije. Zbog ovoga je neophodno da se zakonom propiše donošenje srednjoročnog programa uređenja građevinskog zemljišta i višegodišnjeg investicionog plana.

Shodno Zakonu o lokalnoj samoupravi, opštine su u obavezi da donose plan kapitalnih poboljšanja i investicione politike, na godišnjem nivou. Međutim, kada je u pitanju izgradnja kapitalnih infrastrukturnih objekata, evidentno je da se na nivou višegodišnjih planova mora poštovati održivi razvoj, analizirati faznost realizacije, ekonomski aspekt i sinhronizacija aktivnosti više opština (ukoliko se radi o međuopštinskim ili regionalnim projektima infrastrukture). Bespravna izgradnja unutar i van granica zahvata prostornih planova otežava izgradnju infrastrukture na strateški i ekonomsko prihvatljiv način. Time se takođe smanjuje važnost i regulatorna moć planske dokumentacije. Pored činjenice da se nedovoljno prati realan rast stanovništva i zaposlenosti, veliki problem predstavlja preplaniranost prostora građevinskim zemljištem (npr. od ukupnog prostora Budve planiranog za izgradnju, svega 18% je urbanizovano). Ovo je veliki problem kod planiranja razvoja infrastrukture i neefikasnog korišćenja postojeće infrastrukture, što opštinama donosi dodatne troškove opremanja i održavanja iste.

U nekim opštinama, kao na primjer u Budvi, infrastruktura je unaprijed izgrađena, pa je naknada za komunalno opremanje korišćena za izmirenje dugovanja. Takođe je zapaženo da je zbog aktuelnih finansijskih problema u opštinama ova naknada nenamjenski korišćena. Druge zajednice moraju da uplaćuju naknade u fond i da čekaju da se prikupi dovoljno sredstava prije nego što se investira u infrastrukturu. Potrebno je definisati metode faznog razvoja infrastrukture od početka do kraja, što treba definisati planskom dokumentacijom.

Zaključkom Vlade Crne Gore ukazano je na potrebu da se naknada za komunalno opremanje postepeno izbací od 2016. godine do 2020. godine. Po našem mišljenju nije preporučljivo da se u potpunosti ukine ova naknada u cilju obezbjeđenja sredstava za finansiranje kapitalnih projekata, s obzirom na velika dugovanja i velike djelove budžeta koji oni zauzimaju.

Zakonodavstvo za komunalno opremanje mora biti zamjenjeno unapređenom verzijom instrumenata, ili nekim drugim mehanizmima za kapitalno finansiranje – kako bi se obezbijedila nezavisnost i fiskalno stabilnost opština.

Iako je važno sagledati ekonomske trendove kod izrade zemljišne politike – podjednako je važno definisati instrumente koji bi bili fleksibilni u slučaju da se ekonomske projekcije ne realizuju očekivanim intenzitetom. U većini slučajeva, prihodi od fiskalnih instrumenata ukazuju na smanjenje tokom vremena – osim poreza na nepokretnosti, koncesija za životnu sredinu, registracije vozila i donacije. U mnogim slučajevima, fiskalni instrumenti su eliminisani na osnovu projekcija na nivou države koje su predviđale pozitivan rast sektora nekretnina i šire ekonomije. Fiskalna stabilnost ne može da bude isključivo produkt rasta – prihodi moraju da zadovolje operativne troškove u slučaju pada ekonomije. Generalno – raspoloživi fiskalni instrumenti moraju da budu fleksibilniji kako bi se

bolje prilagodili ekonomskim uslovima. Pored ovog, neki instrumenti, kao npr. porez na životnu sredinu, su definisani bez adekvatne zakonske podrške. Ovim će se povećati administrativni troškovi i loše planiranje opština ukoliko opštine treba da se oslanjaju na još uvijek nedovoljni razvijen instrument za generisanje prihoda.

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata se oslobađa opština za uređenja građevinskog zemljišta za objekte od interesa za državu i predviđa uređivanje odnosa između Opština i države putem sporazuma. Međutim, ova odredba je isuviše načelna i nisu precizirani kriterijumi na koji način će se pristupiti komunalnom opremanju takvog zemljišta. Ovo je u određenoj mjeri otežavajući faktor i dovodi do neplanske implementacije. Bilo bi dobro definisati standardne regulative na nivou države u okvir zakona kako bi se osiguralo da opštine prime naknadu za oslobađanje od obaveza sa višeg nivoa, odnosno da imaju garancije Države da će ona svojim sredstvima/ koje može da ustupi opštinama/ izgraditi neophodnu infrastrukturu.

Uticaj politike prostornog planiranja – najznačajnija komponenta člana 63 je nadležnost koja se daje Programu. Ranijim Zakonom je bilo predviđeno donošenje Srednjoročnog Programa uređenja građevinskog zemljišta koji je planirao finansiranje objekata čija je izgradnja trajala više godina. To je davalo mogućnost da se Budžetom za jednu godinu planira dio sredstava za kapitalne projekte i mogućnost komunalnog opremanja za objekte za koje su investitori platili komunalije. Treba svakako sagledati da se izmjenama Zakona ovo ponovo uvede i tako kvalitetno planiraju i obezbjeđuju sredstva za kapitalne investicije koje finansira opština ili Država.

Najveći dio problema katastra u proceduri izrade planske dokumentacije odnosi se na neažurnost - neusaglašenost podataka o granicama vlasničkih parcela, sagrađenim, rekonstruisanim ili srušenim objektima, promjenama kultura i načina korišćenja zemljišta. Nedovoljno sinhronizovan i standardizovan informacioni sistem podataka dovodi do smanjenja nivoa efikasnosti procesa izrade urbanističkih planova.

Veoma važno pitanje u ovoj oblasti je pitanje upravljanja morskim dobrom, njegovo korišćenje, unapređenje i zaštita.

Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata, članom 29a je propisano da se u planske dokumente koji obuhvataju područje morskog dobra obavezno ucrtavaju obalna linija, linija morske obale i linija granice morskog dobra. Istovremeno, u završnoj fazi je izrada Nacrta PPPN Obalno područje kojim će se ova pitanja apsolvirati i stvoriti osnov za normativno sagledavanje pitanja stvarnih prava u odnosu na zemljište u zoni morskog dobra koje ne predstavlja morsku obalu.

Poznato je da je u vrijeme investicionog buma veliki broj stranih državljana kupio nepokretnosti u zoni morskog dobra: ili su to bili postojeći objekti koje su oni najčešće rekonstruisali bez građevinske dozvole, ili su nepokretnosti kupovala pravna lica koja su osnivali u Crnoj Gori i imali su karakter domaćih pravnih lica.

Međutim, donošenjem Zakona o svojinsko pravnim odnosima 2009. godine, članom 415 su utvrđena ograničenja za strana lica, te da strano lice ne može imati pravo svojine na prirodnom bogatstvu, dobru u opštoj upotrebi, poljoprivrednom zemljištu (sem ukoliko je površina do 5000 m² a predmet otuđenja je stambena zgrada koja se nalazi na tom zemljištu), šumi i šumskom zemljištu, kao i spomeniku kulture od posebnog značaja, nepokretnoj stvari koja se nalazi na području od interesa za bezbjednost zemlje i u kopneno-pograničnom području.

Na ovaj način, po našem mišljenju, postoje kategorije stranaca koje su prije stupanja na snagu Zakona o svojinsko pravnim odnosima stekli imovinu bez ograničenja koje daje ovaj zakon.

7. STUDIJE SLUČAJA - UPOREDNA ANALIZA INSTRUMENATA ZEMLJIŠNE POLITIKE I ZAKONSKE REGULATIVE U NJEMAČKOJ SLOVENIJI I KANADI

7.1 PREGLED ZEMLJIŠNE POLITIKE

7.1.1 IZVORI PRIHODA OPŠTINA

Ispod je data procjena izvora prihoda opština za svaku od studija slučaja. Cilj je bio da se izdvoje ukupni prihodi generisani iz instrumenata zemljišne politike navedenih u studiji, za koje su postojali podaci. Svaka od navedenih kategorija biće detaljno razrađena u narednim poglavljima, sa revizijom relevantnih politika.

Najznačajnije saznanje iz procjene prihoda je značajna razlika između opština. U Sloveniji, najviše prihoda se ostvari iz naplate poreza na prihod, u Njemačkoj iz grantova sa viših nivoa vlasti, u Kanadi od poreza na imovinu, a u Crnoj Gori od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Iako ova procjena u potpunosti ne prikazuje osnovne modele prostornog planiranja i uređenja zemljišta, ona ipak daje visok nivo indikacija strukture prihoda i nezavisnosti u generisanju prihoda.

IZVORI PRIHODA	Slovenija (2013)	Slovenija po glavi stanovnika	%
Porez na nepokretnosti	4,881,498 €	2 €	0%
Porez na promet nepokretnosti	23,269,370 €	11 €	1%
Porez na zemljište	186,893,697 €	91 €	9%
Porez na prihod	1,314,434,241 €	639 €	65%
PDV	48,789,374 €	24 €	2%
Korisničke naknade	67,265,594 €	33 €	3%
Porez na trgovinu			
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	35,341,612 €	17 €	2%
Prodaja imovine	37,047,575 €	18 €	2%
Donacije	3,207,806 €	2 €	0%
Transferi/Grantovi	278,011,615 €	135 €	14%
Licence/Dozvole/Novčane kazne/Sankcije	11,350,413 €	6 €	1%
Ostalo	5,728,485 €	3 €	0%
Ukupno	2,016,221,279 €	981 €	100%

Slika 29: Opštinski prihodi – Slovenija 2013. godine

Izvor: Vlada Slovenije

IZVOR PRIHODA	Njemačka (2013)	Njemačka po glavi stanovnika	%
Porez na nepokretnosti	12,364,367,000 €	153 €	7%
Porez na promet nepokretnosti			
Porez na zemljište			
Porez na prihod	31,036,106,000 €	385 €	16%
PDV	3,934,707,000 €	49 €	2%

IZVOR PRIHODA	Njemačka (2013)	Njemačka po glavi stanovnika	%
Korisničke naknade	13,978,573,000 €	173 €	7%
Porez na trgovinu	36,048,915,000 €	447 €	19%
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	1,386,345,000 €	17 €	1%
Prodaja imovine	-	-	
Donacije	-	-	
Transferi/Grantovi	69,923,023,000 €	867 €	37%
Licence/Dozvole/Novčane kazne/Sankcije	8,038,484,000 €	-	
Ostalo	13,380,714,000 €	166 €	7%
Ukupno	190,091,234,000	2,358 €	100%

Slika 30: Opštinski prihodi – Njemačka 2013. Godine

Izvor: Statistički biro Njemačke

IZVOR PRIHODA	Ontario (2013)	Ontario po glavi stanovnika	%
Porez na nepokretnosti	13,417,388,902 €	990 €	42%
Porez na promet nepokretnosti	267,054,767 €	20 €	1%
Porez na zemljište			
Porez na prihod			
PDV			
Korisničke naknade	6,435,235,927 €	475 €	20%
Porez na trgovinu			
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	1,125,037,184 €	83 €	3%
Prodaja imovine	127,260,294 €	9 €	0%
Donacije	901,669,106 €	67 €	3%
Transferi/Grantovi	6,820,315,136 €	503 €	21%
Licence/Dozvole/Novčane kazne/Sankcije	1,276,860,817 €	94 €	4%
Ostalo	1,914,426,927 €	141 €	6%
Ukupno	32,285,249,059 €	2,383 €	100%

Slika 31: Opštinski prihodi – Ontario, Kanada 2013. godine

Izvor: MMAH

IZVOR PRIHODA	Montenegro (2013) 2012 Adjusted	Montenegro po glavi stanovnika	%
Porez na nepokretnosti	36,102,082 €	58 €	17%
Porez na promet nepokretnosti	11,520,510 €	19 €	5%
Porez na prihod	28,349,857 €	46 €	13%
PDV	0 €	0 €	0%
Korisničke naknade	9,041,312 €	15 €	4%
Porez na trgovinu			

IZVOR PRIHODA	Montenegro (2013) 2012 Adjusted	Montenegro po glavi stanovnika	%
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	49,694,524 €	80 €	23%
Prodaja imovine	10,562,321 €	17 €	5%
Donacije	2,890,019 €	5 €	1%
Transferi/Grantovi	25,868,414 €	42 €	12%
Licence/Dozvole/Novčane kazne/Sankcije	8,002,367 €	13 €	4%
Ostalo	32,314,219 €	52 €	15%
Ukupno	214,345,626 €	345 €	100%

Slika 32: Opštinski prihodi – Crna Gora 2012. godina (ažurirano sa 2013. godinom)

Izvor: Udruženje opština

Ukupno, opštinski prihodi po glavi stanovnika za Njemačku i Ontario bili su dosta slični. U Sloveniji, ovi prihodi su bili znatno niži, sa 981 euro po glavi stanovnika. Prilagođavajući ove iznose sa paritetom kupovne moći (PKM), razlika u prihodima po glavi stanovnika je manja. Međutim, Crna Gora i dalje zaostaje za drugim zemljama iz studije slučaja.

	SLOVENIJA	NJEMAČKA	ONTARIO	CRNA GORA
Stvarni	981 €	2,358 €	2,383 €	345 €
Paritet kupovne moći	505 €	795 €	808 €	345 €

Slika 33: Opštinski prihodi po glavi stanovnika - 2013

Izvor: PKM stope – MMF 2013. godina

	SLOVENIJA	NJEMAČKA	ONTARIO	CRNA GORA
IZVOR PRIHODA	%	%	%	%
Porez na nepokretnosti	10%	7%	42%	17%
Porez na promet nepokretnosti	1%		1%	5%
Porez na prihod	65%	16%		13%
PDV	2%	2%		0%
Korisničke naknade	3%	7%	20%	4%
Porez na trgovinu		19%		
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	2%	1%	3%	23%
Prodaja imovine	2%		0%	5%
Donacije	0%		3%	1%
Transferi/Grantovi	14%	37%	21%	12%
Licence/Dozvole/Novčane kazne/Sankcije	1%		4%	4%
Ostalo	0%	7%	6%	15%
Ukupno	100%	100%	100%	100%

Slika 34: % prihoda po kategoriji

7.1.2 IZVORI OPŠTINSKIH RASHODA

Studija zemljišne politike se u manjoj mjeri fokusirala na opštinske rashode, međutim, na osnovu poređenja ukupnih rashoda po kategorijama, moguće je dobiti dobre pokazatelje opšteg stanja fiskalnog sistema opština.

IZVOR RASHODA	Slovenija (2013)	Slovenija po stanovnika	glavi %
Zarade, plate i benefiti	134,735,158 €	66 €	6%
Transferi	805,796,935 €	392 €	38%
Naplata kamate	13,023,641 €	6 €	1%
Otplata dugovanja	66,100,562 €	32 €	3%
Roba i usluge	334,286,547 €	163 €	16%
Kapitalni rashodi	640,872,246 €	312 €	30%
Ostali troškovi	109,946,050 €	53 €	5%
Ukupno	2,104,761,137 €	1,024 €	100%

Slika 35: Slovenija

Izvori: Vlada Slovenije

IZVOR RASHODA	Njemačka (2013)	Njemačka po stanovnika	glavi %
Zarade, plate i benefiti	52,706,910,842 €	654 €	24%
Transferi	23,132,946,775 €	287 €	10%
Naplata kamate	4,604,081,633 €	57 €	2%
Otplata dugovanja			0%
Roba i usluge	51,625,678,704 €	640 €	23%
Kapitalni rashodi	26,975,170,313 €	335 €	12%
Ostali troškovi	64,797,614,438 €	804 €	29%
Ukupno	223,842,402,705 €	2,777 €	100%

Slika 36: Njemačka

Izvor: Statistički biro Njemačke

IZVOR RASHODA	Ontario (2013)	Ontario po stanovnika	glavi %
Zarade, plate i benefiti	12,651,708,864 €	934 €	44%
Transferi	3,250,425,434 €	240 €	11%
Naplata kamate	608,566,335 €	45 €	2%
Otplata dugovanja	3,391,140,310 €	250 €	12%
Roba i usluge	3,523,386,344 €	260 €	12%
Kapitalni rashodi	4,872,407,795 €	360 €	17%
Ostali troškovi	537,082,188 €	40 €	2%
Ukupno	28,834,717,270 €	2,128 €	100%

Slika 37: Ontario

Izvor: MMAH

IZVOR RASHODA	Crna Gora (2013)	Crna Gora po glavi stanovnika	%
Zarade, plate i benefiti	33,198,559 €	53 €	16%
Transferi	34,008,703 €	55 €	17%
Naplata kamate	2,869,044 €	5 €	1%
Otplata dugovanja	55,116,428 €	89 €	27%
Roba i usluge	16,887,074 €	27 €	8%
Kapitalni rashodi	53,505,500 €	86 €	26%
Ostali troškovi	9,524,899 €	15 €	5%
Ukupno	205,110,206 €	330 €	100%

Slika 38: Crna Gora

Izvor: Udruženje opština

Ukupni rashodi po glavi stanovnika prikazani su u tabelama ispod.

SLOVENIJA	NJEMAČKA	ONTARIO	CRNA GORA
1,024 €	2,777 €	2,128 €	330 €

Slika 39: Opštinski rashodi po glavi stanovnika

Izvor: IBI Group

IZVOR RASHODA	SLOVENIJA	NJEMAČKA	ONTARIO	CRNA GORA
	%	%	%	%
Zarade, plate i benefiti	6%	24%	44%	16%
Transferi	38%	10%	11%	17%
Naplata kamate	1%	2%	2%	1%
Otplata dugovanja	3%	0%	12%	27%
Roba i usluge	16%	23%	12%	8%
Kapitalni rashodi	30%	12%	17%	26%
Ostali troškovi	5%	29%	2%	5%
Ukupno	100%	100%	100%	100%

Slika 40: Rashodi po kategorijama u %

Izvor: IBI Group

7.2 NJEMAČKA

Smještena u samom centru Evrope, Federalna Republika Njemačka zauzima površinu od 357,000 km² sa ukupno 80.8 miliona stanovnika (2013).ⁱ

7.2.1 UPRAVLJAČKA STRUKTURA

7.2.1.1 STRUKTURA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Vlada Njemačke je organizovana sa tri nivoa administrativne hijerarhije. Regulatorna tijela uključena u proces su federalna vlada (Bund), 16 vlada država (Länder), 114 planskih regiona i oko 14,000 opština (Gemeinden).

	Br. jedinica
Federalna vlada	1
Države (Države i gradovi države)	16
Regionalni distrikti (ili okruzi)	
Urbani distrikti i gradovi (Stadkreise, Kreisfreie Städte)	112
Opštine (ili zajednice)	14 987

Slika 41: Nivoi vlasti u Njemačkoj

Izvor: Australijski odsjek za spoljne poslove i trgovinu, Berlin, 2004, Monk et. Al 2009)

Njemački politički sistem se odlikuje visokim stepenom decentralizovanosti. Svakoj opštini, distriktu ili gradu je ustavom zagarantovana nezavisnost.ⁱⁱ U principu, odluke se donose na najnižim nivoima vlasti gdje je to moguće, u skladu sa načelima „supsidijarnosti”.ⁱⁱⁱ Iako su uloge tri nivoa vlasti pravno definisane i jasno diferencirane, one su međusobno povezane principom uzajamne razmjene koji se zasniva na principima „notifikacije, učešća, koordinacije i harmonizacije”.

Opštine se smatraju sastavnim dijelom Länder (države) kako je to definisano *Osnovnim zakonom*. Članom 28, stav 2 ovog zakona opštinama je zagarantovana lokalna autonomija. Na ovaj način, takozvanom „klauzulom vječnosti” (‘eternity clause’), federalnim i državnim vlastima je onemogućeno da uskrate prava opštinama da upravljaju sopstvenim poslovima. Takođe se i onemogućava ograničavanje zagarantovanih prava do te mjere da se suština vlasti eliminiše. Autonomija data opštinama odnosi se na pet područja:

- **Personalna suverenost** – kojom se opštinama daje pravo da biraju, zapošljavaju i unapređuju osoblje;
- **Organizaciona suverenost** – koja obuhvata prava opština da organizuju administraciju;
- **Planska suverenost** – kojom se daje moć da organizuju, izrađuju urbanističke razvojne planove i planove namjene površina i objekata;
- **Zakonodavna suverenost** – pravo da donose opštinska podzakonska akta;
- **Finansijska suverenost** – pravo da upravljaju prihodima i rashodima;
- **Poreska suverenost** – daje opštinama pravo da naplaćuju lokalne poreze i to porez na zabavu, porez na zemlju, porez na drugu stambenu jedinicu.

Funkcije „Länder-a”

Funkcionalne obaveze u 16 država su umnogome slične, a odnose se na obrazovanje, kulturu, lokalni zakon, javni red i bezbjednost. Neke funkcije se sprovode zajedno sa vlastima na federalnom nivou, i to: obrazovanje odraslih, regionalni ekonomski razvoj, poljoprivreda i zaštita obale.

Funkcije opštine

Opštine su nadležne za većinu lokalnih infrastrukturnih radova, uključujući i vodosnabdijevanje i kanalizaciju, upravljanje otpadom, održavanje lokalnih puteva, lokalnu dobrobit i zdravstvenu zaštitu, zajedno sa osnovnim i srednjih školama.^{iv}

OSNOVNE „NEVIDLJIVE“ OBAVEZE	OBAVEZE U POGLEDU NEKRETNINA
Svi relevantni građanski servisi	Administrativni objekti
Uklanjanje otpada	Gradska skupština
Snabdijevanje vodom i el.energijom	Škole, muzeji biblioteke
Vatrogasna stanica	Sportske sale
Kanalizacija	Poslovni objekti
Plaćanje benefita	Stambene zgrade
Registracija (ljudi, automobila)	Lokalni putevi, zelene površine, parkovi i groblja.
Socijalno staranje i briga o mladima	Funkcije planiranja gradova

Slika 42: Funkcije opštine

Izvor: Arnold & Kehl, 2010

Da bi iskoristile svoju nezavisnost u donošenju odluka u pogledu ovih servisa, političke jedinice moraju da imaju određenu dozu finansijske nezavisnosti. Stoga, one imaju pravo da povećavaju poreze i da se oslanjaju na „ekonomski ekvilibrijum“ sa ostatkom zemlje. Opštine imaju nekoliko ključnih finansijskih ciljeva koji utiču na zemljišnu politiku. Oni predstavljaju kriterijum koji stvara osnov za donošenje finansijskih odluka o (član 7 - Federalnog normativa o budžetu).^v

- (1) primat se daje ekonomskoj efikasnosti i ekonomičnosti;
- (2) mora se vršiti ispitivanje ekonomičnosti i distribucije rizika prognoza umjesto stvarnih rezultata;
- (3) gdje je moguće, implementirati obračun troškova i aktivnosti;
- (4) privatnicima treba dati mogućnost da pokažu svoje performanse – stvarni javni servisi se mogu povjeriti privatnom sektoru ukoliko privatni sektor predstavlja bolje rješenje za određene funkcije (npr. zbog ekonomičnost).

7.2.1.2 PROSTORNO-PLANSKO ZAKONODAVSTVO

Prisutan je snažan sistem planiranja od dna ka vrhu kako bi se osiguralo da su lokalni ciljevi usklađeni sa ekonomskim razvojnim ciljevima države. Prema tome, lokalne odluke u pogledu prostornog planiranja i fiskalne politike moraju da se donose na nivou regiona, države i nacionalnog okvira.

GLAVNA DOKUMENTA		PROSTORNO PLANIRANJE
Centralna/federalna vlada - "Bund"	Federalni prostorno planski zakon (1965, 1998)	Izrada osnovnih principa koji pružaju pravni osnov za izradu državne planske dokumentacije i planiranje infrastrukture. Takođe definiše propise za izradu planova na lokalnom nivou bez direktnih planskih nadležnosti.
	Federalni građevinski kodeks	Reguliše razgraničavanje funkcija između prostornog planiranja, urbanističkog planiranja i zakona za kontrolu izgradnje / građevinske propise, kao i razliku između lokalne samouprave i direktne administracije od viših nivoa vlasti (federalne i državne) u pogledu urbanističkog planiranja.
Lokalne uprave - "Lander"	Prostorni razvojni planovi, građevinski kodeksi, smjernice za projektovanje, stambeni programi	Zadužen za planiranje na državnom i regionalnom nivou pretvaranjem ciljeva na većem nivou u konkretne planerske uslove. Odgovoran za definisanje regionalnih politika i programa.
Lokalne opštine - "Gemeinde"	Lokalni planovi namjene površina	Glavni organ u procesu planiranja. Na osnovu principa definisanih na višem nivou, priprema lokalne planove namjene površina opredjeljujući građevinsko zemljište. Dovodi komunalnu infrastrukturu.

Slika 43: Prostorno plansko zakonodavstvo u Njemačkoj

Izvor: Baltic Spatial Comin Sphere (Batlička prostorna Comin sfera), ADFAT 2009, Oxley et al 2009

Federalni zakon o prostornom planiranju

Federalni planski okvir sadrži smjernice i vodeće principe koji daju zakonodavni model za planove nižeg reda. Iako federalni planovi nemaju direktnih planskih nadležnosti, oni utiču na države i opštine prvenstveno kroz ekonomsku, finansijsku i saobraćajnu politiku. Ovo se dalje odnosi na „sektorsko planiranje“ gdje su federalne vlasti zadužene za usmjeravanje investicija u velike infrastrukturne projekte sa regionalnim implikacijama. Projekti sektorskog planiranja spadaju u velike kategorije; saobraćaj i komunikacije, komunalije, odbrana, poljoprivreda, zaštita životne sredine i očuvanje prirode.

Primarni cilj federalnog planiranja je da se u cijeloj zemlji obezbijede ravnopravni uslovi života. 'Jednaki standad življenja na čitavoj federalnoj teritoriji' definisan je članom 106 Osnovnog zakona. Samim tim, fiskalna egalizaciona davanja su osnov državnih i opštinskih finansijskih politika. Dodatne informacije o ovome biće sadržane u narednim poglavljima.

Državni zakon o prostornom planiranju

Prostorno planiranje na nivou države zahtijeva postojanje federalnih usmjeravajućih principa i prenosi ih u konkretne ciljeve planiranja. Svaka država usvaja prostorni plan u kom su federalni

principi prilagođeni uslovima u određenoj državi. Države vrše planiranje u formi dvije faze dokumentacije – državna i regionalna planska dokumentacija. Pored ovog, država usmjerava finansijske stimulanse dobijene od federalne vlade ka raznim programima. One su takođe zadužene za demografsko planiranje na kojem se zasnivaju stambeni ciljevi koje opštine moraju da ostvare.

Opštinski zakon o prostornom planiranju

Na osnovu stambenih ciljeva definisanih od strane država, opštine izrađuju planove namjene površina (Flächennutzungspläne) i obavezujuće urbanističke planove namjene površina – Bebauungsplan. Ovi instrumenti najviše utiču na lokalno planiranje.

Flächennutzungsplan – preliminarni planovi namjene površina koji definišu ciljeve opština za buduće namjene površina i preliminarne zone namjenjene za izgradnju naselja i druge namjene površina

Bebauungsplan – urbanistički planovi namjene površina sadrže obavezujuće odredbe za kompletnu urbanu izgradnju na nivou opštine.

7.2.1.3 BUDŽETI OPŠTINA U NJEMAČKOJ

U 2013. godini, lokalne vlasti su primile 190 milijardi eura, što čini 32% od ukupnog prihoda vlasti na sva tri nivoa.^{vi} Prihodi od lokalnih poreza iznosili su ukupno 76 milijardi eura. Glavni izvor prihoda je bio lokalni porez na trgovinu (poslovni porez) sa 36 milijardi eura, zatim prirezi na lični dohodak, što je ukupno iznosilo 31 milijardu eura. Lokalni porez na imovinu – je manji u poređenju sa drugim zemljama – i iznosio je 12,3 milijarde eura. Takse i stope, od čega dvije trećine čini odlaganje otpadnih voda i čvrstog otpada, iznosile su 13,9 milijardi eura, dok su dozvole i licence činile 9 milijardi.

Međutim, grantovi sa viših nivoa vlasti, sa 69 milijardi eura su bili najznačajniji jedinstven izvor prihoda. Najznačajniji elementi su formule za proračun iznosa grantova prema finansijskoj šemi, što je iznosilo 21 milijardu eura i državni investicioni grantovi koji su iznosili 8 milijardi eura.

VRSTA PRIHODA	NJEMAČKA (2013)	PO GLAVI STANOVNIKA	%
Porez na nepokretnosti	12,364,367,000 €	153 €	7%
Porez na promet nepokretnosti			
Porez na prihod	31,036,106,000 €	385 €	16%
PDV	3,934,707,000 €	49 €	2%
Korisničke naknade	13,978,573,000 €	173 €	7%
Porez na trgovinu	36,048,915,000 €	447 €	19%
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	1,386,345,000 €	17 €	1%
Prodaja imovine	-	-	
Donacije	-	-	
Transferi/Grantovi	69,923,023,000 €	867 €	37%
Licence/Dozvole/Kazne/Novčane kazne	8,038,484,000 €	-	

VRSTA PRIHODA	NJEMAČKA (2013)	PO GLAVI STANOVNIKA	%
Ostalo	13,380,714,000 €	166 €	7%
Ukupno	190,091,234,000 €	2,358 €	100%

Slika 44: Njemačka – bruto opštinski prihodi – 2013

Izvor: Ministarstvo finansija Njemačke

7.2.1.4 MEHANIZMI ZA FINANSIRANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA

7.2.1.4.1 ZEMLJIŠNA POLITIKA – OPŠTINSKI POREZI

Iako federacija, Länder i opštine zasebno naplaćuju svoje poreze, najznačajniji izvori prihoda su „porezi zajednice“ (community taxes). Porezi zajednice obuhvataju porez na prihod, korporativni porez i porez na dodatu vrijednost (PDV) i oni se dijele između Federacije i Länder. Opštine imaju pravo na dio poreza na prihod i PDV-a.

	FEDERALNI	„LANDER	OPŠTINSKI	UKUPNO
Porez na prihod	42.5%	42.5%	15%	100%
Korporativni porez	50%	50%	0%	100%
PDV	53%	45%	2%	100%

Slika 45: Raspodjela opštinskih poreza

Izvor: Njemačko ministarstvo finansija

	FEDERALNI	DRŽAVNI/LANDER	OPŠTINSKI	OPŠTINSKI PO GLAVI STANOVNIKA
Porez na prihod	99,489,510,000	99,489,510,000	32,039,267,000	387.64
Korporativni porez	10,022,013,000	10,022,013,000		
PDV	108,596,289,000	95,999,191,000	4,991,462,000	60.39
Ukupno	223,148,341,000	208,948,189,000	37,030,729,000	448.03

Slika 46: Njemačka 2014 - Prihodi od poreza opština

Izvor: Ministarstvo finansija Njemačke

7.2.1.4.2 DRŽAVNE EGALIZACIONE UPLATE

Zajedno sa porezom zajednice, egalizacioni program mora da osigura „isti životni standard na cijeloj teritoriji Federacije“ (član 106, *Osnovni zakon*). U okviru ovog programa, distribucija dijela poreza zajednice koja pripada Länder-u se vrši na osnovu nivoa prihoda svake države. Države koje generišu manje prihoda po glavi stanovnika od prosjeka imaju pravo na redistribuciju prihoda.

Metodologija je pripremljena na osnovu sljedeća četiri koraka;

- Prihod od poreza zajednice se dijeli na tri kategorije; Federalni, Länder i opštinski.
- Dio koji pripada Lander-u se dijeli na 16 Länder-a.

- Finansijska ekvalizacija – siromašni Länder-i primaju nadoknadu u obliku dodatnih finansijskih sredstava.
- Dodatna federalna finansijska sredstva se dijele među siromašnim Länder-ima.

Glavne komponente svakog koraka su:

Oni Länder-i koji su finansijski slabi primaju naknade koje finansiraju bogate države. Međutim, neki gradovi imaju veće troškove po stanovniku (Berlin, Bremen, Hamburg) i primaju naknade za fiktivno 'povećanje stanovništva'. U ovoj fazi, finansijski slabe Länder ne primaju subvencije kako bi ostvarile prosječne prihode po glavi stanovnika – već primaju djelimične subvencije (videti sliku ispod).

Razlika između Ländera se dodatno smanjuje iz federalnih grantova kako bi se osigurali da su prihodi po glavi stanovnika što ujednačeniji.

PRIHOD OD POREZA PO GLAVI STANOVNIKA <u>PRIJE</u> FINANSIJSKE EKVALIZACIJE U % OD PROSJEČNOG FINANSIJSKOG KAPACITETA PO STANOVNIKU	PRIHOD OD POREZA PO GLAVI STANOVNIKA <u>NAKON</u> FINANSIJSKE EKVALIZACIJE U % OD PROSJEČNOG FINANSIJSKOG KAPACITETA PO STANOVNIKU	PRIHOD OD POREZA PO GLAVI STANOVNIKA <u>NAKON</u> FINANSIJSKE EKVALIZACIJE I FEDERALNIH GRANTOVA
70	91	97.5
80	93.5	98
90	96	98.5
100	100	
110	104	
120	106.5	
130	109	

Slika 47: Metodologija ekvalizacije

Izvor: Ministarstvo finansija Njemačke

7.2.1.4.3 POREZ NA NEPOKRETNOSTI

Tamo gdje je lokalna samouprava zadužena za naplatu poreza na imovinu, one promovišu nezavisnost i odgovornost. Obzirom da se lokalni porezi na imovinu plaćaju za lokalne servise, ova sredstva će imati direktan pozitivan uticaj na vrijednost imovine. Dobar porez na imovinu zadovoljava nekoliko uslova 1) lokalna vlada ima rješenje da implementira porez, 2) lokalna vlada definiše poresku osnovicu, 3) lokalne vlasti definišu stope, 4) upravlja porezima, 5) prikuplja poreze i 6) dodjeljuje novčanu pomoć i olakšice fizičkim i pravnim licima. Iako su ovo idealni uslovi za lokalni porez na imovinu, svega nekoliko zemalja ima sistem koji ispunjava svih šest uslova.^{vii}

U Njemačkoj, federalna vlada je zadužena za donošenje zakona o porezu na imovinu (Federalni zakon o porezu na zemljište – Grundsteuergesetz) i obračuna stope poreza na imovinu. Lander (Države) su zadužene za procjenu imovine i definisanje osnovnih poreskih stopa. Opštine mogu da utiču na stope primjenom lokalnih multiplikatora na standardnu osnovnu stopu.

Definisanje poreske osnove

Poreska osnovica u Njemačkoj definiše se za objekte individualnog stanovanja, duplekse, imovinu koja se iznajmljuje, imovinu mješovite namjene, poslovne objekte i poljoprivredne djelatnosti. Od poreza se oslobađaju javno zemljište, zemljište i objekti javnih vlasti, federalne željeznice, crkve, bolnice, naučne i obrazovne institucije, vojna postrojenja i opštinske korporacije.

Procjena imovine

Procjena imovine u Njemačkoj zasnovana je na pristupu procjene vrijednosti i obuhvata vrijednost zemljišta i objekata. Procjenjena vrijednost svake pojedinačne nepokretnosti se koristi kao osnov za obračun poreza. Procjenjene vrijednosti se regulišu Zakonom o procjeni poreza (Bewertungsgesetz), a zasnovane su na dvijema strategijama 1) godišnja bruto renta i 2) metod procjene objekata.^{viii}

Metodom godišnje bruto rente se utvrđuje 'mjerljiva' vrijednost. Ovo je određeno kao „cijena koja se može realizovati na nepokretnosti u slučaju njene prodaje“. Za nepokretnosti koje se iznajmljuju, ovo se definiše kapitalizovanjem godišnjih prihoda od iznajmljivanja. U slučaju da vlasnik živi u svom stambenom prostoru, koristi se metod procjene vrijednosti objekta – ili cijena objekta zajedno za cijenom zemljišta.

Vrši se procjena svake nepokretnosti pojedinačno registrovane u katastru Länder-a. Länder zatim obavještava vlasnika o vrijednosti nepokretnosti. Odstupanja od standardne procjene su rijetke – Njemačka i dalje koristi vrijednosti iz 1964. godine iako su indeksirane 1974. godine. Kao takve, procjenjena vrijednost nepokretnosti se podcjenjuje i ne mogu se koristiti kao pouzdana metoda procjene u ostale svrhe oporezivanja (porez na nasljeđe). Na ovaj način stvoreni su opšti ekonomski benefiti od privilegija u odnosu na druge oblike bogatstva.

Opština određuje procjenjene vrijednosti neizgrađenog zemljišta. Ova vrijednost se automatski umanjuje za 20% do 30% za neiskorišćeno industrijsko zemljište. Procjena imovine koja se koristi u poslovne svrhe vrši se prema vrijednosti imovine u bilansima.

Uspostavljanje poreske stope

Stopa poreza na imovinu u Njemačkoj se dijeli na dvije kategorije; porez na imovinu A i porez na imovinu B. Porez na imovinu A se naplaćuje za poslovne aktivnosti iz domena poljoprivrede i šumarstva i on predstavlja porez na zemlju i porez na djelatnosti. On obuhvata objekte, mašineriju i životinje. Porez na imovinu B se naplaćuje za izgrađenu imovinu. Ovaj porez obuhvata objekte koji se izdaju u zakup ili koje njihov vlasnik koristi. Vlasnik imovine je obavezan da plaća porez. Prihodi po osnovu poreza na poljoprivredno zemljište su dosta niski; manje od 0,5% od opštinskih prihoda.

Date su sljedeće poreske stope po nepokretnostima;

VRSTA OBJEKTA	PORESKA STOPA
Poljoprivredno zemljište i šume – A	0.6%
Porodična kuća	0.26% za prvih 38,346 eura i 0.35% preko ovog iznosa
Dvije porodične kuće	0.31%
Ostale nepokretnosti sa/bez objekata	0.35%
Istočna Njemačka	0.5 – 1%

Slika 48: Stope poreza na imovinu - Njemačka

Izvor: Spahn^{ix}

Osnovne stope za svaki tip objekta usklađene su sa ciljevima socijalne politike države (Länder). Postoje i stimulansi za niskobudžetne stambene jedinice za jednu i dvije porodice. Više poljoprivredne stope uzimaju u obzir niže procjenjene vrijednosti poljoprivrednog zemljišta i oslobođene su od poreza na poslovne aktivnosti. Nema razlike u poreskim stopama između zemljišta koje se koriste u industrijske, poslovne svrhe ili neizgrađenog zemljišta. Svaki od ovih objekata se oporezuje sa osnovnom stopom od 0,35%.

Definisanje multiplikatora – opštine

Na osnovu osnovnih poreških stopa koje definiše Lander, opština može da modifikuje standardne poreze sa lokalnim opštinama. Ovaj multiplikator može da odražava nivo javnih dobara i servisa na osnovu opštine. Ruralne opštine mogu da imaju stope u obimu od 250-350%, dok u glavnom gradu ove stope iznose čak 500%. Ukupne prihode od poreza na imovinu zadržava opština.

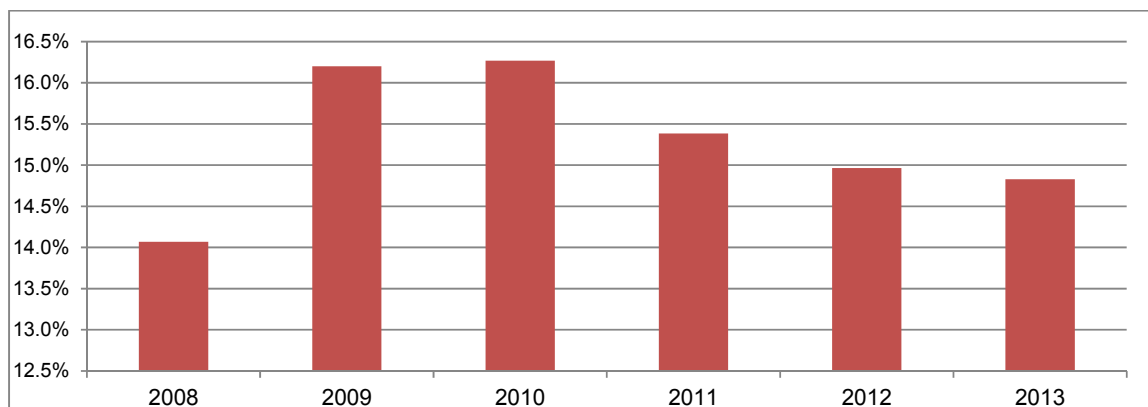
Obračun poreza na nepokretnosti

Procjenjena vrijednost – 10,000 Eura

Osnovna stopa – 0.35%

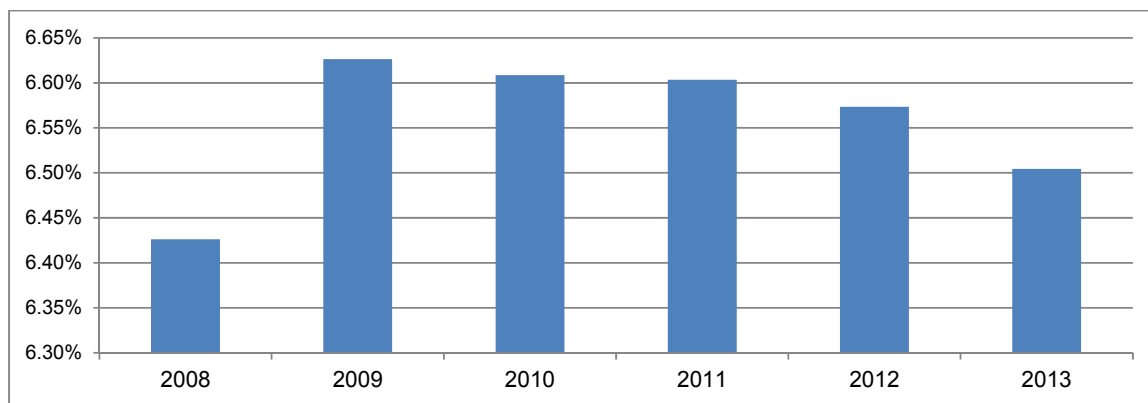
Množilac – 370%

Porez = 10,000 eura x 0.35% = 35 eura x 370% = 129.50 godišnje.



Slika 49: Njemačka – Porez na imovinu kao % ukupnih lokalnih poreza – 2008 - 2013

Izvor: Salm & Farber, 2013



Slika 50: Njemačka – Porez na nepokretnosti kao % od ukupnog prihoda za 2008 - 2013

Izvor: Salm & Farber, 2013

7.2.1.4.4 POREZ NA PROMET NEPOKRETNOSTI – DRŽAVNI POREZ

U Njemačkoj se naplaćuje porez na promet nepokretnosti (Grunderwerbsteuer), i taj porez ubira država (Länder). Zajedno sa prodajom nepokretnosti, prodavac treba da plati jednovremeni porez koji čini procenat od kupovne cijene. Procenat ove stope varira u zavisnosti od federalne države.^x

DRŽAVA	PORESKA STOPA
Bavaria, Saksonija	3.5%
Hamburg	4.5%
Baden- Wurttemberg, Bremen, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saxony-Anhalt, Thuringia	5.0%
Berlin, Hessen	6.0%
Sjeverna Rajna – Westphalia, Saarland, Schleswig - Holstein	6.5%

Slika 51: Porez na promet nepokretnosti

Izvor: Trgovina i investicije Njemačke

Opštine mogu da dobiju dio od sredstava prikupljenih naplatom poreza na promet nepokretnosti u zavisnosti od zakonodavstva države.

UKUPNI PRIMICI	2014	PO GL.ST.	2013	PO GL.ST.
Porez na promet nepokr.	\$9,339,142 ,000	\$112.99	\$8,394,241,000	\$104.12

Slika 52: Porez na promet nepokretnosti

Izvor: Ministarstvo finansija Njemačke

7.2.1.4.5 POREZ NA NASLJEĐENU NEPOKRETNOST – DRŽAVNI POREZ

Porez na imanje u Njemačkoj regulisan je Zakonom o porezu na nasljeđe i poklon Njemačke, a njegovo naplaćivanje vrši država. U vrijeme smrti, svo nasljeđeno bogatstvo se oporezuje, uključujući i imovinu koja se prenosi na korisnika. Poreska stopa varira u zavisnosti od odnosa preminulog i korisnika. Postoji nekoliko slučajeva kada se nasljednik oslobađa od poreza ili se primjenjuju poreske olakšice u zavisnosti od svake situacije. Ovo obuhvata:

- Ukoliko je nasljednik supružnik – oporezuje se samo dio imovine koji pripada ostaviocu;
- Živi supružnik se oslobađa poreza na porodičnu kuću ukoliko nastavi da je koristi u narednih 10 godina;
- Oslobađa se obaveza plaćanja poreza na poslovnu imovinu (85%) ukoliko se posao nastavi narednih 5 godina;
- Umanjenje za dugove imanja;
- Oslobađanje od poreza na osnovu odnosa sa preminulim.

Vrijednost imovine se vrši prema tržišnoj vrijednosti predmetne imovine u trenutku njenog prenosa. Nakon umanjavanja, primjenjuje se poreska stopa na imovinu u zavisnosti od odnosa preminulog i korisnika.

VEZA	KLASA POREZA	PORESKA STOPA (PRVIH 75,000 EURA)
Bračni drug	I	7%
Razvedeni bračni drug	II	15%
Dijete	I	7%
Rodbina, Nećak, Usvojitelj, rodbina bračnog druga	II	15%
Druga lica	III	30%

Slika 53: Porez na nasljeđenu imovinu

Izvor: Spahn

Porez na nasljeđe je državni porez. U 2012. godini, oslobođanje od poreza iznosilo je 40 milijardi eura, dok je država primila ukupno 4,3 milijarde eura.

UKUPNI PRIMICI	2014	PO GL.ST.	2013	PO GL.ST.
Porez na nasljeđenu nepokretnost	5,452,389,000	€65.97	4,633,036,000	€57.47

Slika 54. Porez na nasljeđenu imovinu

7.2.1.4.6 POREZ NA KAPITALNE DOBITKE NA ZEMLJIŠTE – USTUPLJENI POREZI

Oporezivanje kapitalnih dobitaka od zemljišta se vrši u okviru poreza na dobitak i korporativnog poreza. Za poslove, vrši se oporezivanje sve imovine u bilansu stanja, sa poreskom osnovom koja je jednaka prodajnoj cijeni umanjenoj za kupovnu cijenu. Za pojedince, porez na kapitalne dobitke odnosi se samo na prodane jedinice za period od 10 godina od kupovine. Unapređenja na imovini koja su urađena u toku vlasništva nad imovinom mogu biti izuzeta iz poreske osnovice. Vlasnici domova koji investiraju svoje kapitalne dobitke u zauzeti stambeni objekat drugog vlasnika takođe može da bude oslobođen obaveze plaćanja poreza.

7.2.1.4.7 PRIHODI OD NEPOKRETNOSTI – USTUPLJENI POREZI

Prihodi od iznajmljivanja imovine regulisani su zakonom o porezu na prihod. Opštine ubiraju 12,5% od sredstava od poreza na prihod od federalne vlade. Ovo se redistribuira na nacionalnoj osnovi kako bi se obezbijedila ravnopravnost među državama.

UKUPNI PRIMICI	2014	2013
Porez na prihod	\$32,039,267,000	\$30,071,638,000

Slika 55: Primici na lični dohodak

Izvor: Ministarstvo finansija Njemačke

4.1.1.1.1. POREZ NA TRGOVINU (POREZ NA POSLOVANJE)

Iako nije direktno povezan sa porezom na imovinu, porez na trgovinu je funkcija poslovnog prihoda koji generišu opštine. Ovo je jedan od najvećih izvora 'sopstvenih prihoda' opštine. Iako se radi o ustupljenom porezu, ukupni prihodi se distribuiraju opštini (77.5%). Slično porezu na imovinu, opštine koriste 'osnovnu stopu' definisanu na federalnom nivou. Osnovna stopa ne može da iznosi

više od 5% od prihoda poslovnih jedinica. Svaka opština definiše multiplikatore koji su u 2011. godini u prosjeku iznosili 392%.^{xi}

GODIN A	POREZ NA IMOVINU A	POREZ NA IMOVINU B	POREZ NA PRODAJU	LOKALNI UDIO OD POREZA NA PRIHOD	PRIHOD OD LOKALNIH POREZA	UKUPNO (U MILIJARDA MA)
2012	€375,000,000	€11,641,600,000	€35,245,000,000	€29,060,000,000	€3,892,000,000	€81.2 B
%	0.5%	14.3%	43.4%	35.8%	4.8%	100%

Slika 56: Sopstveni prihodi' opština - 2012

Izvor: Salm & Farber, 2013

7.2.1.4.8 FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE

Postoji nekoliko načina na koje opštine u Njemačkoj finansiraju infrastrukturu. Neke od mehanizama finansiranja imaju ograničene implikacije zemljišne politike, dok su druge tijesno povezane sa procesom uređenja zemljišta. Revidovaće se sljedeće četiri metode.

- Opštinske investicije iz rezervi;
- Opštinske investicije iz programa podrške koje organizuje vlasti na većem nivou;
- Privatna-javna partnerstva;
- **Finansiranje kroz uređenje zemljišta – potencijal za uticaje zemljišne politike;**

7.2.1.4.9 OPŠTINSKE INVESTICIJE IZ REZERVU

Finansiranje infrastrukture u opštinama iz postojećih izvora prihoda nije uobičajeno, zbog finansijskih ograničenja, kao i problema sa ravnopravnošću^{xii}. Ponekad se infrastruktura finansira djelimično ili u cjelosti iz spoljnih zajmova. Međutim, iznos zajma regulisan je finansijskim kriterijumima definisanim od strane viših nivoa vlasti.

7.2.1.4.10 OPŠTINSKE INVESTICIJE VLASTI NA VEĆEM NIVOU

Za infrastrukturne projekte od kojih korist može da ima više opština – uključujući i saobraćajnice – vlasti na većem nivou dodjeljuju grantove. Zakonodavstvo obuhvata i Zakon o finansiranju opštinske saobraćajne infrastrukture, gdje opštine dobijaju i do 75% federalnih sredstava kao podrška za izgradnju saobraćajne infrastrukture.^{xiii}

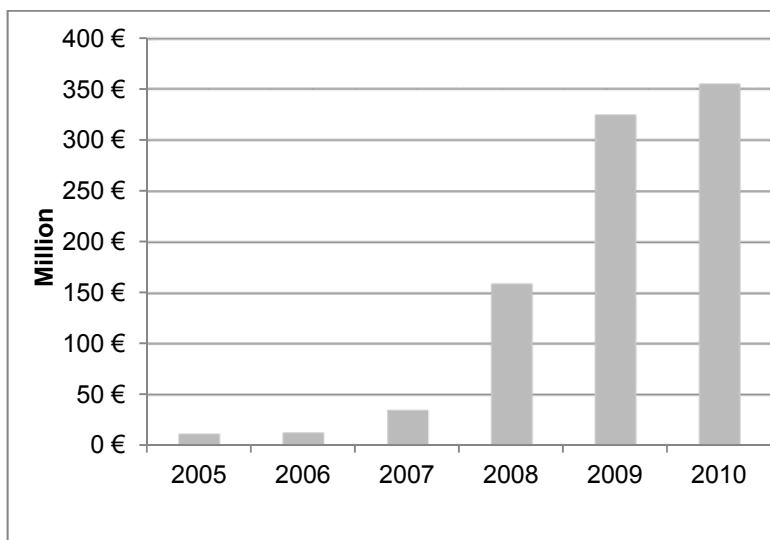
Pored ovog, Program urbanističke izgradnje, koji je zajednički program federacije i države, pruža podršku opštinama na implementaciji projekata urbanističke obnove.

Obično se ova sredstva opredjeljuju samo za jedan projekat i mogu da se iskoriste za novu infrastrukturu ili za opravku starih sistema. Često se zasnivaju na potrebama, pri čemu istočna Njemačka prima značajna sredstva za rehabilitaciju infrastrukture. Podršku takođe pruža i EU, uzimajući u obzir potrebe svakog regiona. *Program obuhvata i Evropski regionalni razvojni fond (EFRE - European Regional Development Fund/Europäische Fonds für regionale Entwicklung).*

7.2.1.4.11 PRIVATNA-JAVNA PARTNERSTVA

Privatna-javna partnerstva (PJP) se mogu definisati kao partnerstva između javnih vlasti i privatnog sektora sa ciljem finansiranja, izgradnje, renoviranja i/ili upravljanja javnom infrastrukturom ili pružanja javnih servisa. Obično se ona sklapaju na ograničen vremenski period sa obavezama koje će se u određenom trenutku u budućnosti ponovo prenijeti na vlasti. U posljednje vrijeme, u Njemačkoj je zabilježen rast broja PJP iz ideoloških, zakonodavnih i finansijskih razloga.^{xiv}

U državi Baden-Württemberg, prvi ugovor o PJP je potpisan 2005. godine na iznos od 13.5 miliona eura. Od tada, sklopljeno je više ugovora o PJP ukupne vrijednosti od 350 miliona eura.



Slika 57: Ulaganja u PJP u Baden-Württemberg od 2005. godine

Izvor: Arnold & Kehl

Opštine u Njemačkoj su manje zadužene od države i federacije. Uprkos tome, dug po glavi stanovnika je u porastu. U isto vrijeme, javlja se sve veća potreba za infrastrukturom, kako za zamjenom postojeće tako i za izgradnjom nove. U periodu između 2006. godine i 2020. godine, opštine predviđaju nove projekte u vrijednosti od 704 milijarde eura. Zbog visokog nivoa odredaba u Federalnom normativu o budžetu tj. primata ekonomske efikasnosti i ekonomičnosti, opštine su dužne da razmotre njihovo realizovanje putem PJP. Pored ovog, upravljanje u privatnom sektoru doživljava se kao značajnije u odnosu na upravljanje u javnom sektoru.

Godina	Osnovni budžet	Javna preduzeća	Ukupno
1998	572	367	939
1999	558	356	914
2000	530	363	893
2001	559	364	923
2002	498	369	867
2003	504	473	877
2004	489	496	885
2005	478	436	913
2006	474	448	922
2007	438	460	897
2008	403	461	964

Slika 58: Zaduzenost po glavi stanovnika – Njemačka

Izvor: Arnold & Kehl

Na osnovu studije slučaja PJP u Njemačkoj, utvrđeno je nekoliko faktora koji doprinose uspješnosti projekta. Oni obuhvataju odnose između privatnog i javnog sektora zasnovanih na povjerenju, dovoljno vremena za ugovore i tendere, razumni dogovori oko visine naknada i pouzdani kontakti.

7.2.1.4.12 FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE KROZ UREĐENJE

Finansiranje kroz naknade za priključenje (Naknade za opremanje građevinskog zemljišta)

U mnogim slučajevima, jaka lokalna samouprava u Njemačkoj omogućava jednostavan pristup sredstvima za finansiranje lokalne infrastrukture. Opštinama je zakonom zagarantovan povrat značajnog dijela troškova infrastrukture od vlasnika – obično 90%. Za lokalne komunalije kao što su infrastruktura za vodosnabdijevanje i upravljanje otpadnim vodama, vlasnici imovine direktno plaćaju troškove kapitalnih investicija. Ovo se ostvaruje kroz naknade za lokalno povezivanje, gdje se zahtjeva od svih vlasnika u području sa komunalnom infrastrukturom da se povežu i da plaćaju svoj dio. Ovaj dio zasnovan je na veličini parcele.

Naknade za priključak mogu da se naplaćuju u slučaju sanacije ili izgradnje nove infrastrukture. Za projekte puteva, računaju se proporcionalni benefiti, zasnovani na lokalnom korišćenju puteva od strane cijele zajednice. Ovo se postiže tako što se definiše dio lokalnog saobraćaja na putevima. Lokalna samouprava donosi odluke o realizaciji radova sa dinamikom otplate koja je usklađena sa projekcijama korišćenja zemljišta unutar zajednice. Svi postojeći korisnici su obavezni da plaćaju naknadu za priključak pri čemu će se obračunati i svaki rast u budućnosti.

Obrazloženje za ovakav pristup proističe iz principa benefita. Svaki vlasnik imovine imaće direktne finansijske benefite od radova u formi povećane vrijednosti zemlje. Ovo može da se uporedi sa drugim modelima koji finansiraju kapitalne radove iz generalne poreske osnovice i tako pretjerano opterećuju one koji nisu vlasnici imovine.

7.2.1.4.13 POLITIKA UKRUPNJAVANJA PARCELA – REORGANIZACIJA URBANOG ZEMLJIŠTA

Kako je već navedeno u modelima uređenja zemljišta, Njemačka je usvojila model ukрупnjavanja parcela. Ovo je rješenje za male parcele, realizaciju planiranih ciljeva i povrat troškova od infrastrukturnih servisa. Metodologija ukрупnjavanja parcela je opisana ispod. Ovaj proces je poznat pod nazivom 'Umlegung' sa standardom distribucije nakon ukрупnjavanja 'Verteilungsmaßstab'.

"1. Opština donosi zvaničnu odluku o otpočinjanju procedure definisanjem područja za "Umlegung" (područje za reparcelaciju).

2. Prava i potražnja na svim parcelama u okviru područja Umlegung biće definisana i posmatrana zajedno.

3. Zemljište opredjeljno za saobraćajnice, druge javne prostore ili slične sadržaje unutar granica plana biće opredjeljno iz područja Umlegung.

*4. Preostala imovina u privatnom vlasništvu biće vraćena svim relevantnim vlasnicima kroz poseban Verteilungsmaßstab (standard distribucije). Postoje različiti mogući standardi redistribucije: u zavisnosti ili od **vrijednosti** ili **veličine parcele**. Standard veličine moguće je koristiti samo ukoliko su vrijednosti ranijih parcela bile relativno slične. Principom opredjeljivanja površina potrebno je uzeti u obzir i prethodni odnos vlasništva, tako da ukoliko na primjer vlasnik u svom posjedu ima ukupno 20% od ukupne vrijednosti svih ranijih parcela, on će morati da dobije 20% od vrijednosti preparcelisanih parcela.*

5. Dodjeljivanje novih parcela vlasnicima se vrši na način da svako dobije jednu ili više uređenih parcela u zavisnosti od toga na šta polaže pravo, uz novčanu nadoknadu ukoliko je potrebno.

*6. Pri upotrebi Verteilungsmaßstab zasnovanog na vrijednosti, vlasnici moraju da plate razliku u vrijednosti prethodne parcele (neuređene) i komunalno opremljene nove parcele nakon Umlegung procedure, **koja usput procesuiru dozvole opštine kako bi se održala veća vrijednost** (Müller-Jökel R.,1997).*

*7. Kada se koristi Verteilungsmaßstab zasnovan na veličini parcela, Opština može **da zadrži zemljište jednako povećanoj vrijednosti prouzrokovane samim Umbelung**; međutim, prema BauGB ovo ne može iznositi preko 30% greenfield zemljišta i 10% lokacija u samom gradu. U ovom proračunu, takođe je potrebno uzeti u obzir i nekadašnje prispajanje površina za ulice, itd. (u skladu sa stavom 3 gore)."*

Slika 59: Njemački model organizovanja zemljišta

Izvor: Connellan, 2002

U suštini, ovo je „prisilno uređenje“. Ovaj proces teče lako ukoliko opština u zamjenu ponudi zemljište koje je za vlasnika imovine prihvatljivo. U suprotnom, ovi slučajevi mogu da završe na sudu.

7.2.1.4.14 KONTROLA RASTA – STIMULISANJE RAZVOJA „BROWNFIELD-A“

Federalna Vlada Njemačke ima za cilj da do 2020. godine smanji korišćenje zemljišta na 30 ha po danu. U periodu između 1993. i 2010. godine, korišćenje zemljišta u Njemačkoj iznosilo je 100 ha po danu. Od 2010. godine, ovaj broj je opao ispod 100 ha po danu, uglavnom usljed pada ekonomije u sektoru nekretnina.^{xv} Ruralna i poljoprivredna područja su najviše bila pogođena; od 1993. godine, preko 50% poljoprivrednog zemljišta se koristilo za nekontrolisano širenje urbanih područja. Kako nema zoniranja, prisutno je generalno shvatanje da će biti neophodno implementirati ekonomske instrumente.

Federalni građevinski normativ (Federal Building Code (FBC)) sadrži nekoliko odredbi iz politika višeg reda koje imaju za cilj promovisanje efikasne namjene površina. One se odnose na cilj politike 'Bodenschutz' ili zaštite zemljišta, cilj politika na većem nivou koji daje objašnjenje potrebe za interpolacijom i politikama uređenja brownfield-a. Da bi se osiguralo ponovno uređenje brownfield-a – nije potrebno raditi procjene uticaja na životnu sredinu za lokalitet površine do 20,000 m². Za lokalitete od 20,000 do 70,000 m², potrebno je sprovesti pojednostavljenu proceduru. Međutim, nije potrebno vršiti izmjene preliminarne planove namjene površina kako bi se olakšao proces ponovnog uređenja brownfielda. FBC (*BauGB* §1a) – takođe podrazumjeva i zaštitu prirodnih karakteristika sa odredbama za svako uređenje ili pribavljanje resursa kako bi se omogućila značajna unapređenja pejzaža, tj. opredjeljivanja parkovskih površina.

7.2.1.4.15 CIRKULARNO UPRAVLJANJE NAMJENOM POVRŠINA

Cirkularno upravljanje zemljom ima za cilj da osigura da se cjelokupno zemljište u urbanom naselju funkcionalno koristi kako bi se smanjila nekontrolisana izgradnja. Prvi put uveden u 2002. godini, pristup ograničava zoniranje greenfield zemljišta i mobilizovanje prethodno korišćenog ili nedovoljno iskorišćenog zemljišta.

Postoji nekoliko faza opredjeljivanja namjene površina u opštini; planiranje, namjena, ukidanje namjene, napuštanje, prelazna namjena i ponovno korišćenje lokaliteta i objekata.^{xvi} Zemljište unutar granica naselja koje je napušteno ili koje se ne koristi predstavlja propuštenu priliku za ponovni razvoj. Zemljište koje je nekad korišteno u industrijske svrhe, za stambene objekte koji su danas razrušeni ili zagađeno zemljište predstavlja mogućnost za implementaciju cirkularnog upravljanja namjenom površina. Procjenjuje se da je 2004. godine, samo Njemačka imala preko 49,000 ha brownfield-a koje se moglo ponovo iskoristiti.^{xvii}

Da bi se stimulisalo korišćenje ovakvih površina, kreirani su ekonomski instrumenti kako bi se dala prednost razvoju unutrašnjih zona. U mnogim slučajevima, uređenje zemljišta na periferiji je manje skupo usljed nemogućnosti naplate ukupnih troškova uređenja.

REFINA projekat

Njemačka je inicirala projekat 'REFINA' (Research for the Reduction of Land Consumption and for Sustainable Land Management project / Projekat istraživanja na smanjenju upotrebe zemljišta i održivog upravljanja zemljištem) da bi ispitala kolike bi troškove morale opštine da snose za uređenja novog zemljišta. Jedan od ključnih ciljeva projekta je da se definišu stvarni troškovi izgradnje malih gustina, kako bi se mogao obračunati ukupan povrat troškova. Mnoge opštine nisu radile studije nakon izgradnje da bi utvrdile da li su troškovi razvoja bili veći od njihovog povrata.

Projekat REFINA je izradio okvir analize fiskalnih uticaja sa ciljem unapređenja generisanja prihoda u opštinama i minimiziranjem korišćenja zemljišta. Ne samo da su obračunati ukupni kapitalni i operativni troškovi, već su i sporedni, kao što su saobraćaj i zagađenje, uključeni u analizu.

7.2.1.4.16 KATASTAR

Federalni građevinski normativ također sadrži i obavezu katastarskog mapiranja što predstavlja osnov za izradu prostorno-planske dokumentacije opštine. Svaki put kada dođe do neke transakcije, primjerak ugovora mora da bude dostavljen komisiji za procjenu koja se formira u skladu sa zakonom. Komisija vodi i ažurira bazu prometa zemljišta. Ove informacije se koriste da bi se odredile vrijednosti zemljišta, vrijednosti objekta, veličina zemljišta što predstavlja osnov za definisanje političkih opredjeljenja i prihoda od poreza.

7.3 ONTARIO, KANADA

7.3.1 UPRAVLJAČKA STRUKTURA

7.3.1.1 STRUKTURA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Kanada ima tri nivoa vlasti: federalnu, provincijsku i opštinsku (lokalnu). Svaki nivo je zadužen za različite programe i servise. Opštinske vlasti se sastoje od regiona, okruga i opština. Ontario je jedna od deset kanadskih provincija, a geografski je druga po veličini. Trenutno Ontario ima 444 opštine.

Svaki nivo vlasti ima svoje uloge i obaveze:

FEDERALNE	PROVINCIJSKE	OPŠTINSKE
Poljoprivreda i poljoprivredna proizvodnja hrane	Odnosi sa urođenicima	Poljoprivredni servisi
Nasljeđe Kanade	Poljoprivreda i ruralni razvoj	Aerodromi
Državljanstvo i imigracije	Kultura	Hitna pomoć
Životna sredina	Obrazovanje	Kontrola životinja
Finansije	Energetika	Licence za preduzeća
Ribarstvo i okeani	Preduzetništvo i napredno obrazovanje	Sprovođenje podzakonskih akata
Spoljni i međunarodni poslovi	Životna sredina i održivost	Groblja
Trgovina	Razvoj resursa	Opštinski i konvencioni centri ili sale
Zdravlje	Zdravlje	Kulturni objekti (muzeji i biblioteke)
Ljudski resursi i vještine	Javne usluge	Službe za vanredne situacije i katastrofe
Razvoj	Infrastruktura	Pomoćni servisi za porodice i zajednicu
Pitanja urođenika i razvoja sjevera	Međunarodni i međuvladini	Vatrogasna služba
Industrija	Odnosi	Planiranje namjene površina opštine

FEDERALNE	PROVINCIJSKE	OPŠTINSKE
Međuvladini poslovi	Pravda i državni prvobranitelj	Parkovi i staze
Međunarodne korporacije i razvoj	Opštinski poslovi	Policija
Pravda	Služba Alberta	Ulična rasvjeta
Rad	Turizam, parkovi i rekreacija	Javni gradski prevoz
Nacionalna odbrana	Saobraćaj	Objekti i programi za rekreaciju
Nacionalni prihod	Trezor i finansije	Putevi, ulice i pješačke staze
Nacionalni resursi		Kanalizacija i tretman
Javna bezbjednost		Atmosferska kanalizacija
Javni radovi i upravljanje		Turizam
Servisi		Vodosnabdijevanje i distribucija
Saobraćaj, infrastruktura i zajednice		Upravljanje otpadom
Trezor		
Poslovi veterana		
Zapadna ekonomska diversifikacija		

Slika 60: Kanada – uloga i obaveze vlasti

Izvor: Vlada Kanade

Vlasti u provincijama definišu ovlašćenja opštinskim vlastima. Lokalne opštine predstavljaju niže nivoe, u slučaju kada regionalne vlasti obezbjeđuju servise za nekoliko opština. U ovom slučaju, postoji nekoliko vlasti: opštinska, regionalna, provincijska i federalna. U slučaju kada postoji samo jedan nivo opštinskih vlasti u području on se zove „single-tier” ili opštine sa jednim nivoom vlasti. Dok su okruzi, regioni i distrikti „upper tier” ili viši nivoi vlasti.

Svaki nivo vlasti je zadužen za servise unutar svojih granica i ima mogućnost da prikuplja sredstva kroz konkretne tipove poreza. Većinu svojih prihoda opštinske vlasti generišu naplatom poreza na imovinu od građana i poslovnih objekata. Dodatna sredstva se generišu iz prihoda koji nisu vezani za porez ili „korisničkih naknada” uključujući naplata parkinga, licence, naknade za opremanje sa grantovima i transferima sa viših nivoa vlasti.

Provincijske vlasti imaju 24 ministarstva koja regulišu različite segmente provincijskih i javnih interesa, uključujući poljoprivredu, kriminal, imigracije, ekonomski razvoj, obrazovanje, finansije, rad, starije građane, turizam i saobraćaj. U kontekstu namjene površina u Ontariju, ministarstva koja utiču na planiranje namjene površina i generisanje prihoda su:

- Ministarstvo finansija; i
- Ministarstvo opštinskih poslova i stanovanja.

Ministarstvo finansija je zaduženo za obrazovnu komponentu poreza na imovinu koji se ubira na nivou opštine.

Konkretno, Ministarstvo finansija Ontarija:

- Daje fiskalne, poreske i političke smjernice;
- Izvještava o ekonomskim i fiskalnim planovima;
- Priprema budžet provincije; i
- Upravlja sa ključnim poreskim statutima, uključujući i poreski kredit, stimulanse i program benefita.

Postoji nekoliko zakona koji utiču na fiskalnu politiku, oporezivanje i ekonomske planove. Oni su opisani ispod. Kompletan spisak svih provincijskih zakona je dat u Prilogu.

Politika oporezivanja, tekući budžet i prihodi

Politika budžeta i oporezivanja

- Zakon o gradu Toronto, 2006 (zajednički)
- Zakon o porezu na promet zemljišta (zajedno sa Ministarstvom prihoda)
- Zakon o Ministarstvu prihoda (zajedno sa Ministarstvom prihoda)
- Zakon o oporezivanju, 2007 (zajedno sa Ministarstvom prihoda)

Ekonomska, fiskalna i finansijska politika

Ekonomska politika

Provincijsko-lokalno odjeljenje za finansije

- Zakon o procjeni
- Zakon o gradu Toronto, 2006 (zajednički)
- Zakon o obrazovanju (zajednički)
- Zakon o električnog energiji, 1998 (samo određene odredbe) (zajednički)
- Zakon o opštinama, 2001 (zajednički)
- Korporacijski zakon o procjeni opštinske imovine, 1997
- Zakon o oporezovanju zemljišta za provincije, 2006 (Zajedno sa Ministarstvom prihoda)
- Zakon o stimulansima za zone (Pilot projekat), 2002
- Zakon o finansiranju od porasta poreza, 2006

Kancelarija trezora

Industrijske regulative o finansijskim servisima

Komisija Ontarija za finansijske servise

Fond za potraživanja naknada od automobilskih nesreća

Regulative za hartije od vrijednosti

Trezor

Kamata na dugove u provincijske svrhe

Pored ministarstava, provincija Ontario ima preko 560 agencija, bordova, komisija, savjeta, vlasti i fondacija osnovanih od strane vlasti i odgovaraju za postupke vlasti. Vlada imenuje većinu službenika. Funkcije ovih agencija su:

- Savjetodavne agencije;
- Regulatorne agencije;
- Agencije koje rješavaju sporove;
- Operativni servisi;
- Operativna preduzeća;
- Poverenička agencija i
- Nekategorisani organi.

Korporacija za procjenu imovine opštine (Vidi poglavlje 10.2.1) koja određuje procjenjenu vrijednost u Ontariju, zajedno sa Opštinskim bordom Ontarija (vidi poglavlje 10.1.2) pripadaju ovim organizacijama.

7.3.1.2 ULOGA PROSTORNO-PLANSKOG ZAKONODAVSTVA U FISKALNOJ POLITICI

Zakon o planiranju definiše pravila namjene površina u Ontariju. On ima za cilj da uspostavi sistem planiranja namjene površina koji bi bio zasnovan na okviru politika provincije. Zakonom se definišu područja od interesa za provincije kao što su prirodni resursi i pruža opštinama razne instrumente koji bi pomogli za planiranje u budućnosti. U skladu sa ovim Zakonom, provincija donosi politiku i priprema planove provincije. Opštine u provinciji Ontario su zadužene za lokalna planska opredjeljenja ali ovi planovi moraju da budu usklađeni sa politikama na nivou provincije i viših nivoa vlasti.

U Ontariju, javni sektor, ili pojedinačne opštine pripremaju svoje oficijalne planove, međutim u pojedinim slučajevima se dešava da Opština angažuje konsultante da pripreme oficijalni plan ili uradi pregled/preispitivanje plana, i tada Opština ima ulogu klijenta. Planovi se ažuriraju svakih pet godina, i prolaze kroz period revizije/preispitivanja u skladu sa provincijskom regulativom (Provincial Policy Statement). Ovaj proces pregleda/revizije plana je obično vođen od strane opštine i uključuje inpute privatnog sektora dobijene kroz konsultacije aktera/zainteresovanih strana u privatnom sektoru, ili kroz pripremu dodatnih pratećih izvještaja (kao što su studija potreba, strategije upravljanja rastom itd.). Međutim u nekim slučajevima, najčešće u manjim opštinama, reviziju plana može voditi konsultant.

Kada je oficijalni plan odobren moguće je uložiti žalbu opštinskom odboru Ontarija (Ontario Municipal Board (OMB)) i zatražiti da se urade izmjene i dopune plana (Official Plan Amendment (OPA)) ukoliko se smatra da plan nije u skladu sa regulativama višeg reda.

U globalu, javni sektor priprema većinu oficijalnih planova (naročito je to slučaj u većim opštinama), međutim i privatni sektor odnosno konsultant u nekim slučajevima priprema oficijalne planove i pregled oficijalnih planova (angažovanjem kroz RFP proces). Nakon što je plan pripremljen prezentuje se Savjetu i daje na usvajanje.

Najnoviji **Izvještaj o politici provincije (Provincial Policy Statement - PPS)** objavljen je 2014. godine u poglavlju 3. Zakona o planiranju. Svi zvanični planovi višeg i nižeg reda koji regulišu planiranje namjene površina moraju da budu usklađeni sa PPS obzirom da ovaj dokument daje smjernice u pogledu interesa provincije vezano za planiranje namjene površina i uređenje.^{xviii} PPS definiše osnov politike regulacije uređenja i namjene površina.

Najnovija PPS ima tri ključna cilja;

- **Uspostavljanje jakih i zdravih zajednica** - uključujući davanje smjernica za korišćenje zemljišta u cilju postizanja efektivnog i otpornog razvoja i načina korišćenja zemljišta;

- **Pametno korišćenje i upravljanje resursima** – uključujući i prirodno nasljeđe, vodne resurse, poljoprivredu, minerale i kulturno nasljeđe i
- **Zaštita ljudskog zdravlja i bezbjednost** – koja se bavi prirodnim i antropološkim hazardima.

U PPS je reflektovana raznovrsnost provincije Ontario, i ovaj izvještaj je usmjeren na rast i razvoj unutar urbanih i ruralnih naselja u isto vrijeme dajući podršku održivosti ruralnih područja. Plan ima za cilj podsticanje efikasnih šema razvoja koji „optimizuju namjenu površina, resurse i javna ulaganja u infrastrukturu i javne servise“.^{xix}

PPS izdaje **Ministarstvo za opštinske poslove i stanovanje (MMAH)** koji sarađuje sa partnerima u opštinama i interesnim grupama u zajednicama na izradi politika koje daju potporu investicijama lokalnih vlasti u njihove zajednice MMAH se bavi planiranjem namjene površina i stanovanjem. Ministarstvo identifikuje interese provincije i promoviše pametno infrastrukturno planiranje, zaštitu životne sredine, ekonomski razvoj i bezbjedne zajednice.

MMAH je objavio brojne politike koji utiču na planiranje namjene površina u Ontariju, uključujući i:

- **Plan rasta za širi podregion Golden Horseshoe** – 25-ogodišnji plan koji pomaže regionima i opštinama da stvore potpune zajednice;
- **Plan litica Nijagare (NEP)** – dokument za planiranje namjene površina kojim se reguliše planiranje duž 725 kilometara ekoloških lokaliteta;
- **Plan očuvanja Oak Ridges morene (ORMCP)** – plan zasnovan na ekologiji za upravljanje zemljištem i resursima na površini od 19,000 ha zemljišta i vodnih površina u Ontariju i
- **Plan zelenog pojasa** – koji obuhvata i površine unutar NEP i ORMCP, koji ima za cilj zaštitu prirode, poljoprivrednog zemljišta i da obezbijedi sigurnost u pogledu urbane strukture regiona.

MMAH takođe usvaja zvanične planove višeg reda čime se osigurava njihova usklađenost sa planovima i politikama provincija. Ministarstvo je zaduženo za davanje komentara na nacrt planova i politika.

Postoje i druga ministarstva koja daju inpute MMAH za druge planove provincija i oni predstavljaju grupe koje su zainteresovane za planiranje namjene površina i ekonomski razvoj provincije. Ove grupe su:

- Poljoprivreda, proizvodnja hrane i ruralni poslovi;
- Turizam i kultura;
- Energetika i infrastruktura;
- Životna sredina;
- Prirodni resursi;
- Razvoj sjevera, rudnika i šumarstvo i
- Saobraćaj

Pored planiranja namjene površina, MMAH se takođe bavi politikama koje osiguravaju dugoročno pristupačno stanovanje i daje opštinama pomoć pri pripremanju planova za upravljanje imovinom zajedno sa Ministarstvom infrastrukture.

7.3.1.3 OPŠTINSKI BORD ONTARIJA

Bord opštine Ontario (Ontario Municipal Board - OMB), stvoren putem Zakona o bordu Opštine Ontario, je nezavisan sudski organ zadužen za rješavanje sporova u pogledu namjene površina, po osnovu tužbe podnešene u skladu sa posebnim zakonodavstvom provincije. Ovlašćenja OMB-a su značajna jer on može da podrži ili odbije opštinske odluke, ili da zamijeni sopstvene odluke.

Nadležnosti Borda su zagarantovana raznim javim i privatnim statutima i statutima pojedinačnih opština koje daju ovlašćenja i nadležnosti Borda. Većina obaveza Borda regulisana je sljedećim zakonima:^{xx}

- Zakonom o planiranju;
- Zakonom o opštini;
- Zakonom o agregatnim resursima;
- Zakonom o naknadama za izgradnju;
- Zakonom o eksproprijaciji;
- Zakon o konsolidovanim saslušanjima;
- Zakon o procjeni stanja životne sredine;
- Zakon o procedurama za utvrđivanje zakonskih ovlašćenja i
- Zakon o nasljeđu Ontarija.

Većina žalbi se javlja po osnovu Zakona o planiranju, uključujući i zvanična planska dokumenta, podzakonska akta o parcelaciji i manjim odstupanjima. Drugo bitno područje žalbi su zahtjevi za nadoknadu po osnovu Zakona o eksproprijaciji, tužbe po osnovu naknada za izgradnju i agregatni resursi.

7.3.2 FISKALNA STRUKTURA – RASHODI I PRIHODI

7.3.2.1 ONTARIO – OPŠTINSKI PRIHODI

Opštine Ontarija su u 2013. godini ostvarile ukupan prihod od €32,285,249,059 (\$43.6 CDN). Od toga, 81.5% je ostvaren po osnovu poreza na imovinu, korisničkih naknada i naknada za servise kao i uslovnih grantova.

Opštine Ontarija su ostvarile najveći dio svojih prihoda iz sljedećih alata:

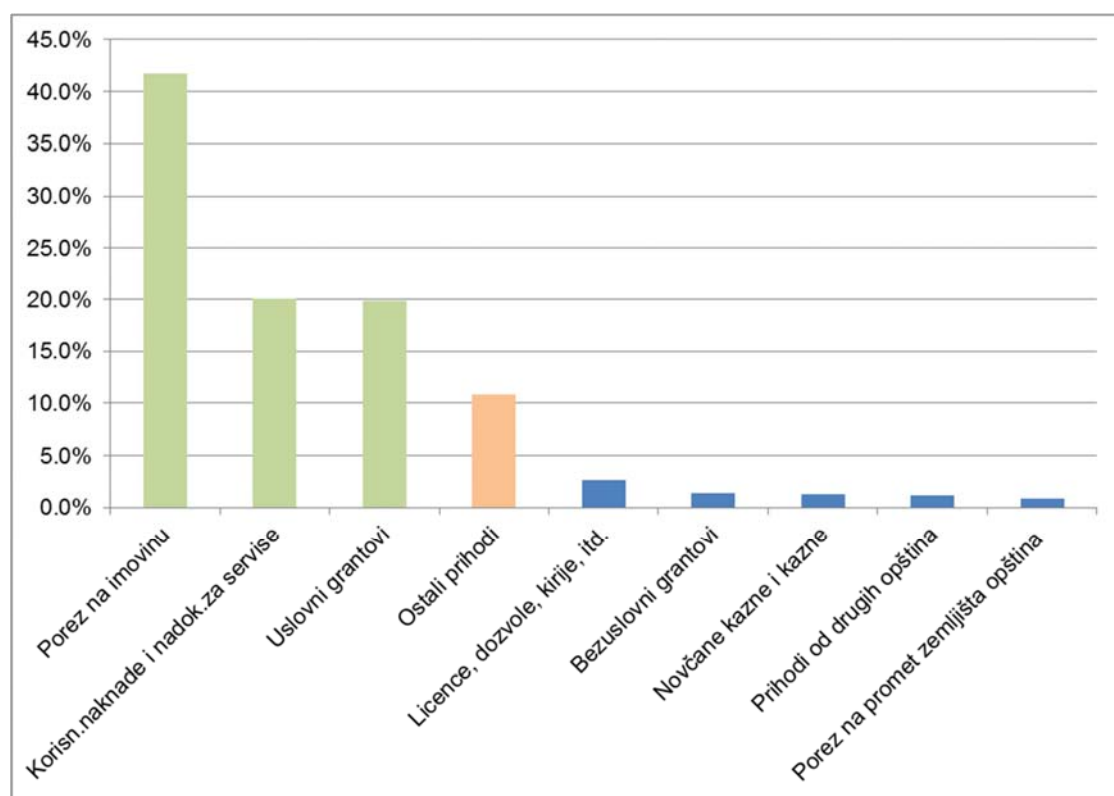
- Porez na imovinu;
- Korisničke naknade i naknade za servise, uključujući i licence;
- Grantovi (uslovni i bezuslovni);
- Naknade za izgradnju i naknade za uticaje; i
- Opštinski porezi.

2013	UKUPNO	PO GLAVI STANOVN.	%
Porez na nepokretnosti	13,417,388,902 €	990 €	42%
Porez na promet nepokretnosti	267,054,767 €	20 €	1%
Porez na prihod			
PDV			
Korisničke naknade	6,435,235,927 €	475 €	20%
Porez na trgovinu			
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	1,125,037,184 €	83 €	3%

2013	UKUPNO	PO GLAVI STANOVN.	%
Prodaja imovine	127,260,294 €	9 €	0%
Donacije	901,669,106 €	67 €	3%
Transferi/Grantovi	6,820,315,136 €	503 €	21%
Licence/Dozvole/Novčane kazne/Sankcije	1,276,860,817 €	94 €	4%
Ostalo	1,914,426,927 €	141 €	6%
Ukupno	32,285,249,059 €	a. 2,383 €	b. 100%

Slika 61: Ontario, Kanada – prihodi u 2013. godini

Izvor: Vlasti Ontarija



Slika 62: Prihodi opština po mehanizmima finansiranja, 2013 Ontario

Izvor: Vlasti Ontarija

Porez na imovinu predstavlja najveću kategoriju sa € 13.4 miliona eura i instrument za generisanje najviše prihoda u Ontariju. Korisničke naknade i nadoknade za servise su druga kategorija po visini prihoda, koja se zatim dodatno dijeli. U slučaju korisničkih naknada u provinciji:

- Servisi životne sredine činili su 53% od ukupnog iznosa korisničkih naknada kao što su sakupljanje otpadnih voda i prevoz (€1,354,935,496);
- Vodosnabdijevanje (€745,102,575);
- Tretman vode (€677,490,696);
- Usluge prevoza (€1,396,317,463) koje obuhvata puteve, parking, saobraćaj, ulična rasvjeta i vazdušni saobraćaj;
- Rekreativni i kulturni servisi (€478,166,234) koji obuhvataju parkove, postrojenja za rekreaciju, kulturne servise, rekreativne programe, itd.; i
- Preostala sredstva obuhvataju društvene i porodične servise, zaštita, opšte vlasti i planiranje i uređenje.

Sljedeći značajan generator sredstava su uslovni grantovi (€6,339,415,852). Ova kategorija predstavlja određene grantove iz provincije gdje postoji obaveza opredjeljivanja sredstava za troškove opština.

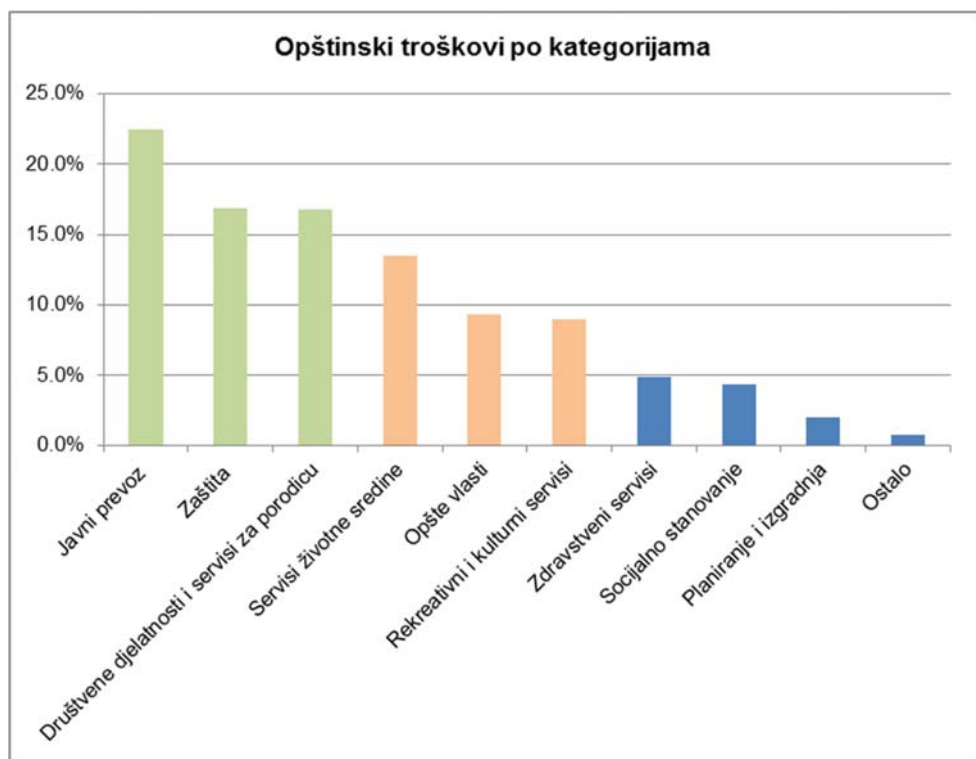
Ostali prihodi (€3,448,864,188) su takođe bili značajan generator sredstava opštine. Od njih, najveći izvor prihoda su bile naknade za uređenje sa 1,118,462,832 eur. Ostali izvori obuhvataju donacije, investicione prihode i kamate na rezerve.

7.3.2.2 ONTARIO – OPŠTINSKI TROŠKOVI

Opštine imaju nekoliko značajnih rashoda koji se odnose na programe i servise koje pružaju vlasti na lokalnom nivou.

2013	UKUPNO	PO GLAVI STANOVN.
Usluge prevoza	€6,444,790,840	€475
Usluge zaštite	€4,846,627,112	€358
Društvene djelatnosti i porodični servisi	€4,816,787,500	€355
Servisi životne sredine	€3,864,977,198	€285
Opšte vlasti	€2,682,677,839	€198
Rekreativni i kulturni servisi	€2,572,681,742	€190
Zdravstvene usluge	€1,410,522,611	€104
Socijalno stanovanje	€1,249,775,728	€92
Planiranje i uređenje	€562,340,130	€41
Ostalo	€215,035,855	€16
Ukupno	€28,666,216,560	€2,116

Slika 63: Ontario, Kanada – rashodi opština u 2013. godini



Slika 64: Ontario, Kanada – rashodi opština u 2013. godini po kategorijama

U 2013. godini rashodi opština Ontarija iznosili su 28,666,216,560 eura. Najznačajniji izvor troškova je bio prevoz. Usluge prevoza obuhvataju poslove prevoza građana, održavanje puteva, parkiranje u opštini, javni prevoz i ulična rasvjeta. Ovo je iznosilo 22.5% ili €6,444,790,840 od ukupnih troškova opština Ontarija.

Posle ovog, najviše troškova je otpadalo na usluge zaštite, i to 4,846,627,112 eura. Usluge zaštite uglavnom su se odnosile na plate zaposlenima u vatrogasnoj službi i policiji, objekte i opremu koju koriste lokalna policija i vatrogasci.

7.3.3 MEHANIZMI FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

7.3.3.1 INSTRUMENTI ZEMLJIŠNE POLITIKE – FINANSIRANJE OPERATIVNIH TROŠKOVA

7.3.3.1.1 POREZ NA IMOVINU

Porez na imovinu je primarni izvor operativnih prihoda u većini opština Ontarija, a koristi se za finansiranje lokalnih programa i servisa, kao što su:

- Upravljanje otpadom i vodoprivreda;
- Parkovi i mjesta za odmor;
- Policijska i protivpožarna zaštita;
- Društvene djelatnosti;
- Biblioteke;
- Saobraćajnice i trotoari; i
- Javni prevoz.

Postoje tri glavne komponente procjene imovine Ontarija i poreskog sistema:

- Vlasti provincije donose zakone, definišu politike procjene i stope poreza na obrazovanje;
- Korporacija za procjenu imovine opštine definiše procjenu i klasifikaciju trenutne vrijednosti imovine u Ontariju; i
- Opštine određuju zahtjeve u pogledu prihoda, stope opštinskih poreza i naplatu poreza na imovinu.

Poreska stopa u opštinama

Obično su opštine te koje definišu stope poreza na imovinu. One se zasnivaju na procjeni vrijednosti imovine koju definiše MAPC i stopi opštinskih poreza zajedno sa stopom poreza na obrazovanje (koji definiše provincija).

Stope se obično definišu prema tipu poreza. Stambeni i ne-stambena imovina se dalje dijeli prema namjeni, i to na sljedeće kategorije:

- Stambeni (objekti za jednu porodicu, samostojeći, za više porodica)
- Zemlja (farme, za izgradnju, prazno, suvišno)
- Komercijalno (kancelarije, parking, tržni centri)
- Industrijsko (veliko i malo)

Neke opštine imaju zasebne poreske stope za konkretna područja u zavisnosti od komunalne opremljenosti. Datum izgradnje se takođe može uzeti u obzir zajedno sa upražnjenošću u slučaju nestambenih objekata.

Većina opština odobrava razna oslobođenja od obaveze plaćanja poreza. U Ontariju, bolnice i univerziteti se oporezuju u okviru različitih modela „heads and beds“ što se ne zasniva na procjeni, već na broju studenata ili bolničkim krevetima. Provincija određuje oporezivu stopu po jedinici koja se plaća opštini po osnovu procjene zasnovane na porezu na imovinu.

Opštinska poreska stopa se određuje kroz proces definisanja budžeta opština. Opština određuje iznos prihoda neophodan da obezbijedi funkcionisanje opštine. Od ovog iznosa oduzimaju se prihodi za koje se zna da će se ostvariti, kao što su grantovi, korisničke naknade, licence i dozvole. Ostatak iznosa potrebno je prikupiti kroz porez na imovinu. Ovaj iznos se dijeli sa ukupnim oporezivim iznosom koji opštine procijene.

$$\frac{\text{Iznos koji je potrebno prikupiti}}{\text{Ukupna procijenjena oporeziva vrijednost}} \times 1,000 = \text{poreska stopa}$$

Ukupna procijenjena suma opština se umanjuje za svako poznato oslobađanje od poreza kao što su objekti koje koriste institucije i neprofitne/dobrotvorne organizacije. Neke opštine takođe mogu da dozvole dodatna oslobađanja od poreza ili popuste starijim ili građanima sa niskim primanjima. Sva dodatna oslobađanja od poreza uticaće na ukupne oporezive procjene, a samim tim i na poreske stope.

Stope se zatim prilagođavaju različitim vrstama imovine. Obično su stope za objekte koji se ne koriste za stanovanje, veće od stambenih objekata. Na primjeru stope poreza na imovinu za grad Hamilton se vidi obim stambenih i nestambenih stopa. (za sve stope za grad Hamilton vidi sliku 67).

KLASA	ŠIFRA	URBANE STOPE U HAMILTONU
Stambeni	RT	1.37%
Uređenje od koristi za farme (Com)	C1	1.04%
Novi višestambeni objekti	NT	1.04%
Višeporodično stanovanje	MT	3.45%
Kancelarijski prostori	DT	3.65%
Kancelarijski prostori (Novi)	XT	3.56%
Komercijalni – Shopping	ST	3.65%
Izgradnja novih indust. objekata	JT	4.98%
Veliki industrijski objekti	LT	5.74%
Farme	FT	0.25%

Slika 65: Kategorije poreza na imovinu

Neke opštine naplaćuju dodatne takse koje ne spadaju u opštinski i provincijski porez na obrazovanje. Na primjer Savjet grada Toronto je odobrio povećanje stope u cilju finansiranja širenja saobraćajne mreže.

Ispod je dat primjer pregleda stambenih poreza za grad Hamilton. Ovo uključuje usluge koje ne potpadaju pod standardni porez. Servisi prema području sadrže poreze koji diferenciraju urbane naknade.

SERVISI FINANSIRANI SREDSTVIMA OD POREZA		
Gradski programi – uopšteno		CDN\$
	Program saobraćajnica	\$318
	Služba za upravljanje otpadom	\$164
	Administrativni servisi	\$132
	Parkovi & Groblja	\$122
	Opšti prihodi / kapitalni programi / ostali servisi	\$114
	Planiranje/Ekonomske razvoj	\$66
	Pristupačne usluge prevoza (ATS)	\$59
Programi na nivou provincija		
	Socijalna služba	\$395
	Hitna pomoć	\$66
	Javno zdravlje	\$41
	Zakon o prekršajima provincije (POA)	(\$17)
Servisi po području		
	Vatrogasna služba – Urbano	\$344
	Prevoz (gradski tramvaj u Hamiltonu)	\$218
	Porezi prema području – Urbano	
	Rekreativni servisi	\$141
	Trotoari/Ulična rasvjeta	\$32
	Kulturni servisi	\$26
	Kupovina parkovskog zemljišta	\$4
	Ponovno investiranje u posebnu infrastrukturu	\$69
Bordovi i agencije		
	Policija	\$511
	Biblioteka	\$108
	Bordovi/Agencije/Programi partnerstva zajednica	\$80
Ukupno gradski servisi		\$2,995
	Obrazovanje	\$530
Okvirno ukupni porezi		\$3,525

Slika 66: Grad Hamilton – Servisi finansirani sredstvima od poreza

Izvori: primjer pregleda poreza za grad Hamilton

Vrednovanje imovine – Korporacija za procjenu imovine opštine (MPAC)

MPAC je samostalna, neprofitna korporacija koju finansiraju sve opštine. Ona je zadužena za procjenu i klasifikovanje imovine u skladu sa Zakonom o procjeni. Trenutno su odgovorni za procjenu 4,7 miliona nepokretnosti. MPAC radi na izradi godišnjih uloga u procesu procjene za opštine i provincije koji se koriste za uspostavljanje opštinske baze za procjenu.

MPAC vrši realnu procjenu tržišnih vrijednosti, koristeći podatke o prodaji nepokretnosti, troškovima izgradnje i prihodima. Da bi se odredila vrijednost procjenjene imovine, MPAC koristi podatke o prodaji slične imovine. Ovaj metod se zove Procjena trenutne vrijednosti (Current Value Assessment - CVA) i instrument je koji se najčešće koristi za procjene u Sjevernoj Americi. Pored ovog, razmatraju se i druge ključne vrijednosti koje utiču na tržišnu vrijednost. Ima oko 200 različitih faktora koji se uzimaju u obzir pri razmatranju stambenih jedinica, ali pet je ključnih faktora, koji čine 85% vrijednosti:

- Lokacija;
- Dimenzije parcele;
- Životni prostor;
- Starost nepokretnosti, gdje je moguće vršiti renoviranje ili nadogradnju; i
- Kvalitet izgradnje.

Procjena trenutne vrijednosti

MPAC ima bazu podataka imovine koja se konstantno ažurira sa podacima iz evidencije zemljišta, građevinskih dozvola koje izdaju lokalne vlasti, inspekcije imovine na licu mjesta, podaci o prihodima i rashodima komercijalnih objekata i objekata koji se iznajmljuju, uključujući i hotele. U skladu sa Zakonom o procjeni, MPAC ima pravo da vrši inspekciju imovine ili zahtjeva informacije koji bi doprinijeli procjeni postojeće vrijednosti. Ažuriranje procjenjenih vrijednosti se vrši redovno kako bi se notirale bilo kakve promjene na imovini. Prema Zakonu o procjeni, trenutna vrijednost se definiše „u pogledu zemljišta, kao količina novca za koju voljan prodavac po principu van dohvata ruke prodaje imovinu u trajnom vlasništvu, ukoliko na nju nema opterećenja, voljnom kupcu”.^{xxi}

Trenutna vrijednost je:

- Procjenjena vrijednost nepokretnosti u određenom trenutku u vremenu;
- Izražena u dolarima;
- Pretpostavljena vrijednost zasnovana na poštenoj transakciji na otvorenom tržištu; i
- Pretpostavlja se da će se nepokretnost koristiti u najvećoj mogućoj mjeri.

Sva imovina se klasifikuje u zavisnosti od svoje namjene. Ova klasifikacija određuje poresku stopu koja će se primjenjivati u opštinama. Ponekad se nekim nepokretnostima pripisuje više klasifikacija.

Postoji sedam ključnih klasifikacija nepokretnosti u MPAC sistemu, i to:

- Klasa 1 – stambeni
- Klasa 2 – višestambeni
- Klasa 3 – komercijalni
- Klasa 4 – industrijski
- Klasa 5 – cjevovod
- Klasa 6 – farma
- Klasa 7 – održivo upravljane šumama

Postoji sedam opcionalnih podkategorija kao što su tržni centri, parking prostori i sportski objekti. U 2007. godini, provincija Ontario je uradila novi sistem klasifikacija za komercijalne i industrijske objekte nakon 2007. godine kako bi smanjila udio poreza na obrazovanje koji se plaćao na ove nepokretnosti.

Pored procjene trenutne vrijednosti, ili pristupa uporedne prodaje, MPAC koristi i dvije druge metode za procjenu imovine ne-stambenih nepokretnosti.

Cjenovni pristup – je zasnovan na procjeni troškova zamjene postojećeg objekta, umanjениh za bilo kakve troškove amortizacije. Ovaj metod se koristi za procjenu vrijednosti proizvodnih postrojenja i jedinstvenih objekata kojima se ne trguje aktivno na tržištu.

Prihodovni pristup – ovaj pristup se obično koristi kod nepokretnosti koje generišu prihode, kao što su hoteli i stambeni objekti. Njime se definišu kirije ili prihodi i konvertuju se u trenutnu vrijednost koristeći stopu kapitalizacije. Ovaj metod direktne kapitalizacije MPAC koristi kod raznih nepokretnosti.

PRISTUP	PROCJENA	PRIMJERI VRSTA IMOVINE
Pristup poređenja prodaje	Uporedna prodaja	Domovi za jednu porodicu, kondominijumi
Cjenovni pristup	Trenutna vrijednost zemljišta + troškovi unapređenja – amortizacija = vrijednost imovine	Proizvodna postrojenja
Prihodovni pristup	Analiza budućih benefita (potencijal za generisanje prihoda)	Hotel, kancelarijski prostori, stambene zgrade

Slika 67: Primjeri pristupa vrednovanja

Izvor: MPAC

Centralizovan i standardizovan proces koji MPAC koristi omogućava stvaranje transparentnog tržišta/metod procjene u zavisnosti od lokacije. Ugrađeni sistem žalbi, zajedno sa redovnim ažuriranjem sistema, osigurava razumnu primjenu stopa i omogućava vlasnicima imovine da ulože žalbu na odluku i obračunati porez.

2013	UKUPNO	PO GLAVI STAN.	%
Porez na nepokretnosti	13,417,388,902 €	990 €	42%

Slika 68: Porez na nepokretnosti – Prihodi iz 2013. godine

7.3.3.1.2 OSLOBAĐANJE OD OBAVEZE PLAĆANJA POREZA I SMANJENJA

Nekoliko opština u Ontariju odobravaju povrat poreza na imovinu ili oslobađanje od obaveze plaćanja poreza kao instrument za podsticanje određenih vidova izgradnje. Ovo se odnosi na grantove ili stimulanse u svrhe zaposlenja, baština, brownfield-a, stambenih objekata za starije građane i plana unapređenja zajednice.

POLITIKA	OPŠTINA	RABAT
Oslobađanja u svrhe baštine	Toronto	40% od poreza na imovinu za dio imovine koji pripada baštini
Prazne zgrade	Toronto	Odobrava se rabat na objekte koji budu prazni više od 90 dana
Poreske olakšice za sanaciju brownfield-a	Toronto	Ove nepokretnosti su oslobođene od poreza na period od 3 godine ili dok se ne izvrši povrat svih troškova sanacije. Na njemu se moraju graditi objekti koji se neće koristiti u maloprodajne svrhe

POLITIKA	OPŠTINA	RABAT
Toronto's Imagination, Manufacturing, Innovation and Technology (IMIT) Biznis stimulansi (za Imaginaciju, proizvodnju, inovaciju i tehnologiju Toronta)	Toronto	Rabati na poreze u određenim sektorima. Dodjeljuju se rabati u iznosu do 60% od povećanja poreza u gradu Torontu za određene sektore. Ovi sektori uključuju: biomedicinske radnje / kreativne industrije / finansije servise / informaciono-komunikacione tehnologije / proizvodnju / turističke atrakcije. Razlika se nadoknađuje povećanjem stambenog poreza
Planovi za unapređenje zajednica	Toronto	IMIT program se takođe primjenjuje i na relevantna područja u gradu zvana „Planovi unapređenja zajednica“. Predmetne industrije će dobiti rabate za otpočinjanje radnji u ovim ciljanim zonama zaposlenja.
Rabati na stambene objekte za smještaj starijih lica	Misisauga, Brampton, Kaledon	Godišnji rabati na poreze kako bi se olakšale finansijske poteškoće starijih ljudi. Do 400\$

Slika 69: Smanjenja i oslobađanja od obaveze plaćanja poreza na imovinu

Izvor: Grad Toronto, Peel region

7.3.3.1.3 POREZ NA PROMET ZEMLJIŠTA (POREZ NA PROMET NEPOKRETNOSTI)

Provincija Ontario je Zakonom o porezu na promet nepokretnosti odredila porez koji se naplaćuje pri kupovini nepokretnosti u ovoj provinciji. Ovim su obuhvaćeni svi objekti, objekti koji će se graditi u budućnosti i dodaci. Porez se zasniva na iznosu koji se plaća za zemlju / objekat, pored preostalog iznosa hipoteke ili duga koji se uzima kao dio dogovora o kupovini zemljišta.^{xxii}

Za stambene objekte, poreska stopa se obračunava prema novčanoj vrijednosti transakcije (\$CDN):

- 0.5% do uključujući i \$55,000
- 1% preko \$55,000 do i uključujući \$250,000
- 1.5% preko \$250,000
- 2% preko \$400,000 kada se na zemljištu nalaze jedan ili dva jednogodišnja stambena objekta

Poreska stopa poreza na promet nekretnina je ista za sve stanovnike bili oni državljani Kanade ili ne, međutim, oni koji prvi put kupuju stambeni objekat imaju pravo na povrat određenih sredstava. On se zasniva na procentu od prodajne vrijednosti i raste paralelno sa vrijednosti nepokretnosti. Porez na promet nepokretnosti koji se koristi u komercijalne ili industrijske svrhe iznosi 1,5% preko \$250.000, mada, mogu i drugi porezi da se uračunaju.

Zakonom o gradu Toronto, grad Toronto je odredio sopstveni opštinski porez na promet zemljišta pored dijela koji pripada provinciji, u cilju prikupljanja dodatnih prihoda. Stope važe za sve prodane nepokretnosti u gradu Toronto koje se koriste u komercijalne i stambene svrhe. Kao komponenta provincije, postoji mogućnost davanja rabata onima koji prvi put kupuju stambeni objekat.

2013	UKUPNO	PO GL. STANOVNIKA
Porez na promet nepokretnosti	267,054,767 €	20 €

Slika 70: Porez na promet nepokretnosti

7.3.3.1.4 KORISNIČKE NAKNADE

Opštine u Ontariju se takođe oslanjaju na korisničke naknade za generisanje prihoda. U Kanadi one predstavljaju drugi po veličini izvor prihoda za opštine. Obično se ove naknade koriste za finansiranje gradskih servisa i proizvoda od koji korisnici imaju direktne koristi.

U gradu Toronto postoji preko 3,000 korisničkih naknada, iako postoji 4 tipa korisničkih naknada koje su dozvoljene u skladu sa Opštinskim normativom 441:^{xxiii}

- **Naknade zasnovane na tržištu** – ove naknade se odnose na servise koje i drugi operateri pružaju. One postoje u konkurentnom ambijentu i zahtjevaju konstantno revidiranje kako bi osigurali svoju konkurentnost, npr. ulaznice za zoološki vrt i iznajmljivanje javnih površina.
- **Korisničke naknade politike grada** – ove naknade se definišu u cilju postizanja konkretnih ciljeva politike savjeta grada. Oni su identifikovani zbog automatskih podešavanja usljed inflacije.
- **Povrat cjelokupnih troškova** – ovo su naknade, kao i dozvole i licence, koje su definisane kako bi se povratili svi troškovi pružanja usluga od onih koji imaju direktne benefite od servisa, npr. vatrogasna služba, vodosnabdijevanje, uklanjanje otpada.
- **Naknade regulisane zakonima provincije** – ovo se odnosi na programe djeljenja troškova.

Neki zamjeraju da su ove korisničke naknade regresivne i da će korisnicima sa nižim prihodima biti teže da plaćaju ove naknade, koje, za razliku od poreza na prihod, uzimaju u obzir i prihode na nivou domaćinstva. Neke opštine odobravaju rabate stanovnicima sa nižim primanjima na korisničke naknade za programe za djecu i i rekreativne programe da bi se reflektovala njihova mogućnost za plaćanje i da doprinesu ujednačavanju nejednakih prihoda.

	UKUPNO 2013 – EURA	UKUPNO 2013 – CDN	PO GLAVI STANOVNIKA
Prikupljanje i odlaganje otpadnih voda	€1,354,935,496	\$1,831,175,869	100 €
Vodosnabdijevanje	€745,102,575	\$1,006,995,432	55 €
Tretman voda	€677,490,696	\$915,618,949	50 €
Saobraćaj	€1,396,317,463	\$1,887,103,003	103 €
Rekreativni i kulturni sadržaji	€478,166,234	\$646,234,800	35 €

Slika 71: Korisničke naknade – po glavi stanovnika i ukupni prihodi – Ontario - 2013

Izvor: Vlasti Ontarija

7.3.3.1.5 NAKNADE ZA MARKETING DESTINACIJE

Naknade za marketing destinacije koriste regionalne turističke organizacije i turističke destinacije kao dodatak mehanizmima finansiranja u cilju generisanja dodatnih sredstava za razvoj turizma i marketing. U sklopu Ministarstva turizma, kulture i sporta, postoji svijest da su ovoj industriji potrebni lokalni instrumenti kako bi mogli da generišu prihode uzimajući u obzir lokalne faktore.^{xxiv}

Naknade, ili dobrovoljne naknade za marketing (VMC) predstavljaju iznos koji naplaćuju pružaoci usluga privremenog smještaja u destinacijama ili regionu koji se prikupljaju da bi se iz njih finansirale usluge marketinga i razvoja regionalnog turizma. U prošlosti su hoteli i druga turistička mjesta usmjeravala ova sredstva ka njihovoj industriji smještaja koja prenosi sredstva u regionalno

marketing udruženje. Obično nema standardnog načina za obračun ovih doprinosa, a u slučaju hotela oni su varirali uključujući i osnovnu cijenu sobe ili procenat od prihoda sobe.

Smatra se da su Organizacije za marketing destinacije i upravljanje (Destination Marketing and Management Organizations - DMMOs) jedan od najboljih načina realizacije turističkog potencijala regiona i provincije.^{xxv} Trenutno postoji inicijativa da se obezbijedi statutarno priznavanje i standardizacija trenutno dobrovoljnih naknada.

Opštine Ontarija koje trenutno imaju DMF:

- Toronto;
- Otava;
- Nijagarini vodopadi;
- Stratford;
- Kingston i
- Sault St. Marie.

Naknade za marketing destinacije nude mogućnost da se kapitalizuju dolasci posjetilaca, u isto vrijeme prikupljajući prihod kako bi se dodatno promovisale destinacije i eventualno povećao broj posjetilaca. Ovaj instrument traži područje sa postojećom turističkom osnovom na bazi destinacije i profesionalne organizacije sposobne za implementaciju marketing programa za region.

7.3.3.1.6 FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE

Postoji nekoliko načina koje opštine u Kanadi koriste za finansiranje svoje infrasturkture. Neki mehanizmi finansiranja imaju ograničene implikacije zemljišne politike, dok su drugi blisko povezani sa procesom uređenja zemljišta. Analiziraće se sljedećih pet modela.

Transferi iz operativnih prihoda u fondove rezervi;

- Grantovi i transferi;
- Korisničke naknade;
- Privatna-javna partnerstva;
- **Finansiranje kroz uređenje zemljišta – potencijal za uticaj zemljišne politike;**

7.3.3.1.7 TRANSFERI IZ OPERATIVNOG BUDŽETA U KAPITALNE REZERVE

Opštine u Kanadi generalno prenose 10% operativnih prihoda u fondove kapitalnih rezervi. Ova sredstva se obično koriste za zamjenu ili popravke na postojećoj infrastrukturi i ne koriste se za finansiranje širenja infrastrukture.

Grantovi i transferi

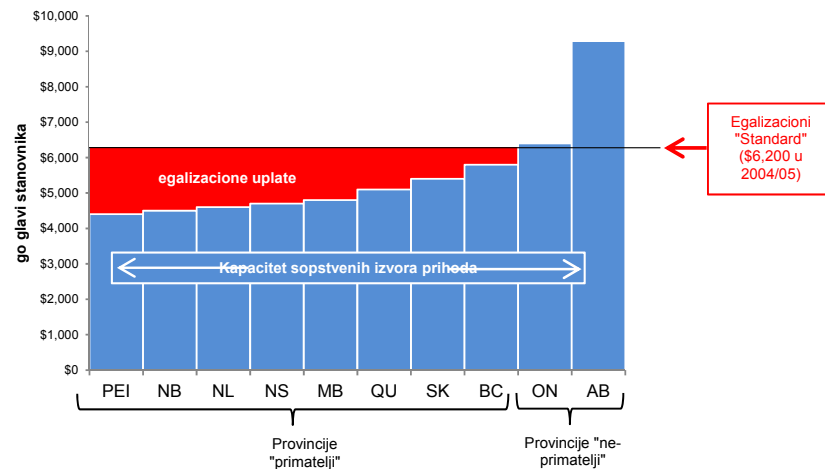
Vlada Kanade pruža finansijsku podršku provincijskim i teritorijalnim vlastima na realizaciji programa i servisa. Ovo se ostvaruje u skladu sa Zakonom o federalnim-provincijskim fiskalnim ugovorima (R.S.C., 1985, c. F-8). Postoje četiri osnovna federalna transfera:

- Transferi kanadskom zdravstvenom sistemu (Canadian Health Transfer - CHT);
- Transferi za socijalni program Kanade (Canadian Social Transfer - CST); i
- Transferi u egalizacioni fond i teritorijama (Equalization and Territorial Formula Financing - TFF)

Transferi kanadskom zdravstvenom sistemu (CHT) predstavljaju najveći transfer provincijama i teritorijama. On ima za cilj obezbjeđivanje predvidivog, dugoročnog finansiranja za zdravstveni sistem. CHT uplate se vrše po glavi stanovnika. Transfer za socijalni program Kanade (CST) predstavlja federalni transfer koji pruža podršku obrazovanju nakon srednje škole, socijalnoj pomoći, socijalnim djelatnostima i razvoju u ranom djetinjstvu, ranom učenju i brizi o djeci. Obračun i ovog transfera se vrši po glavi stanovnika.

Transferi u egalizacioni fond i teritorijama (TFF) je način izjednačavanja 10 provincija, kojim se definišu fiskalni kapaciteti svake provincije, tj. njihova mogućnost da generišu prihode. Transfer gotovine je finansijski način da se stanovništvu obezbijede jednaki javni servisi po relativno ujednačenim visinama poreza.^{xxvi}

TFF se obračunava definisanjem fiskalnog kapaciteta svake provincije, tj. količine prihoda po glavi stanovnika određena provincija ili teritorija bi mogla da generiše koristeći standardnu definiciju osnove prihoda. Ovo je poznato kao njihov "kapacitet sopstvenih izvora prihoda". Ovo se zatim upoređuje sa nacionalnim prosjekom. Nedostatak je razlika između nacionalnog prosjeka i kapaciteta provincije za generisanje prihoda. Ovaj oblik se zasniva na egalizacionim uplatama.



Slika 72: Egalizacione uplate u Kanadi

Izvor: Rad na temu ekspertski panel o problemima Transferi u egalizacioni fond i teritorijama (sec. 2)

Egalizacione uplate su bezuslovne, a provincije koje primaju ove uplate mogu da troše novčana sredstva u skladu sa sopstvenim prioritetima. Zbog same prirode proračuna, provincijama nisu zagarantovane ovakve uplate na godišnjem nivou.

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
Najveći transferi (1)	(u milionima dolara – CDN\$)							
Transferi kanadskom zdravstvenom sistemu (2)	8,981	9,722	10,141	10,673	11,328	11,980	12,356	13,091
Transferi za socijalni program Kanade	4,090	4,205	4,332	4,463	4,577	4,709	4,843	4,986
Egalizacione uplate		347	972	2,200	3,261	3,169	1,988	2,363
Ukupno – Federalna podrška	13,071	14,274	15,446	17,335	19,166	19,858	19,187	20,440
Promjene	2,187	3,390	4,561	6,451	8,281	8,973	8,303	9,555
Po glavi stanovnika (u dolarima)	1,016	1,100	1,178	1,309	1,431	1,467	1,404	1,482

Slika 73: Egalizacione uplate 2008 - 2016

Izvor: Sektor za finansije Kanade

Transferi prema glavi stanovnika u Ontariju bilježe konstantan rast u protekloj deceniji usljed nižih sopstvenih izvora prihoda. Ovo je djelimično uzrokovano nedostatkom povrata od proizvodne industrije koja obično donosi prihode provincijama.

7.3.3.1.8 KORISNIČKE NAKNADE

Opštine u Ontariju koriste korisničke naknade kako bi zamijenile kapitalna ulaganja. Korisničke naknade su obično definisane kako bi se izvršio povrat ukupnih troškova ovih proizvoda i servisa. Ovim su obuhvaćeni i godišnji doprinosi za zamjenu troškova imovine. Ovo je poznato pod nazivom „troškovi održavanja tokom životnog vijeka“ i jedna je od stavki stopa za infrastrukturu (vodosnabdijevanje, otpadne vode, kanalizacija).

7.3.3.1.9 PRIVATNA-JAVNA PARTNERSTVA

PJP su uobičajeni za Kanadu za velike infrastrukturne projekte, na nivou zemlje, provincija i opština. Trenutno u zemlji postoji 180 PJP-a, i to od projekata vodosnabdijevanja i kanalizacije, preko saobraćajnica i projekata za objekte rekreacije.

Infrastruktura za vodosnabdijevanje
Lokalna putna infrastruktura
Infrastruktura za upravljanje čvrstim otpadom
Infrastruktura za upravljanje otpadnim vodama
Infrastruktura za ponovnu izgradnju brownfield-a
Infrastruktura za javni gradski prevoz
Regionalna i lokalna aerodromska infrastruktura
Infrastruktura za proizvodnju „zelene“ energije

Slika 74: Primjeri PJP projekata u Kanadi

Izvor: PJP Kanada

7.3.3.2 INSTRUMENTI ZA FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE KROZ UREĐENJE ZEMLJIŠTA

7.3.3.2.1 NAKNADA ZA IZGRADNJU

Naknada za izgradnju se naplaćuje jednovremeno u trenutku izgradnje, za izgradnju koja se dešava unutar opštine. Svrha naknade za izgradnju je da se njenom naplatom obezbijede sredstva za finansiranje izgradnje infrastrukture koja će pratiti „razvoj“ unutar opštine – tj. za troškove kapitalnih radova neophodnih kako bi se zadovoljile infrastrukturne potrebe izgradnje unutar opštine.

Obično se naknada za izgradnju obračunava na nivou cjelokupne opštine. To bi značilo da će se troškovi izgradnje nove infrastrukture za period od narednih deset ili dvadeset godina obračunavati i podijeliti po „jedinici prostora“ ili po „metru kvadratnom“ za svu planiranu izgradnju. Takođe, naknade za izgradnju se mogu obračunavati za određenu zonu unutar opštine. Ova vrsta naknade se nazivaju „naknade za izgradnju za konkretnu zonu“.

Postoji niz kapitalnih troškova koji mogu biti obuhvaćeni naknadom za izgradnju. Neki od njih su:

- Putevi

- Javni gradski prevoz
- Tretman i odvođenje atmosferskih voda
- Tretman i snabdijevanje vodom
- Tretman i sakupljanje otpadnih voda
- Vatrogasne službe
- Infrastruktura za rekreaciju na otvorenom
- Infrastruktura za rekreaciju u zatvorenom prostoru
- Biblioteke
- Služba policije

Okvirno, metodologija za obračun naknada za izgradnju je sljedeća:

- 1) Identifikovanje obima, tipa i lokacije rasta stanovništva i zaposlenja – što bi značilo ukupan broj novih stanovnika i izvora zaposlenja za period od narednih 10 i 20 godina.
- 2) identifikovanje potreba za infrastrukturom koja bi pratila gore navedeni rast – očekivane potrebe za komunalnom infrastrukturom, tj. postrojenja za tretman voda, putevi, parkovi, rekreativni centri.
- 3) identifikovanje kapitalnih troškova za obezbjeđivanje infrastrukture u skladu sa potrebama predviđenog demografskog rasta. Kvalifikovani konsultant mora da izvrši procjenu troškova za izgradnju kompletne komunalne infrastrukture.
- 4) Odbijanje grantova za infrastrukturu u provinciji, subvencija i ostalih doprinosa.
- 5) Odbijanje bilo kakvih kapitalnih troškova za potrebe postojeće ili buduće izgradnje (na primjer ukupni troškovi izgradnje postrojenja za preradu otpadnih voda moraju biti umanjeni u odnosu na broj budućih/postojećih korisnika ovog postrojenja).
- 6) Primjena rezervnih fondova. Ovo znači da se bruto kapitalni troškovi moraju umanjiti za preostali iznos iz bilo kakvih fondova za finansiranje ranije izgradnje opredjeljenih u skladu sa podzakonskim aktima.
- 7) Raspodjela troškova na stambenu i nestambenu izgradnju prema odnosu izvora zaposlenja i stanovnika.
- 6) neto troškovi podijeljeni sa rastom da bi se izračunao iznos naknade izgradnje po svakoj porodičnoj stambenoj jedinici, stanu ili kući, zajedno sa troškovima po metru kvadratnom poslovnih ili industrijskih prostora.

U cilju promovisanja ekonomskog razvoja u određenim sektorima, moguće je osloboditi investitora od obaveze plaćanja ove naknade ili ponuditi kredit. Neki od primjera oslobođenja od naknada za razvoj su prikazani u tabeli ispod. U nekim slučajevima, ponuđen je rabat za izgradnju u centru kako bi se stimulisala izgradnja u centru grada.

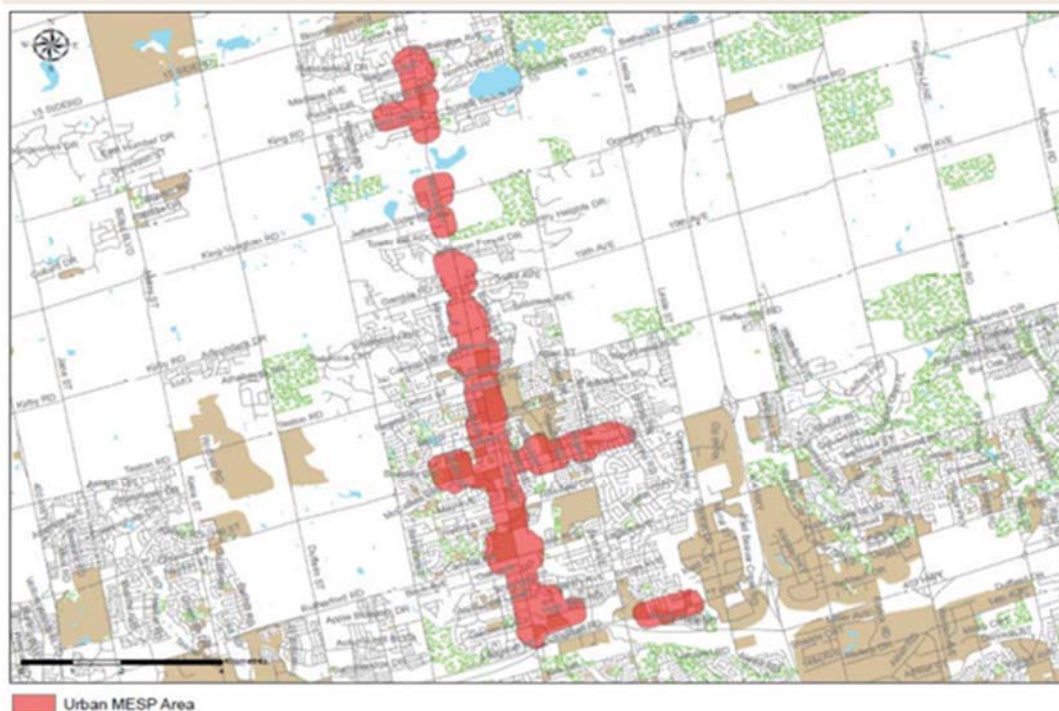
OPŠTINA	OSLOBOĐENJA OD POREZA
<i>Kitchener</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Niže stope naknade za izgradnju za zone sa manje komunalne infrastrukture • Ne naplaćuju se naknade za izgradnju industrijskih postrojenja
<i>Otava</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Različite stope unutar Zelenog pojasa, ruralnih područja i komunalno neopremljenih područja
<i>Nijagarini vodopadi</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Različite stope za urbana i ruralna područja • Komercijalne stope obuhvataju i turističke zone/ne-turističke zone • Naknade za uređenje za industrijska postrojenja su ukinute 2001.godine

Slika 75: Primjeri politike naknade za izgradnju

Izvor: IBI Group

Na karti ispod prikazan je primjer gdje je moguće ponuditi umanjenje naknade za izgradnju kako bi se stimulisala izgradnja duž koridora intenziviranog razvoja.

Slika 77: Smanjenje naknade za izgradnju duž koridora intenziviranog razvoja



Zakon o naknadama za izgradnju (The Development Charges Act) iz 1997 pruža pravni osnov opštini Ontario da uvede naknade za izgradnju u cilju izvršenja povrata dijela ili ukupnih kapitalnih troškova za izgradnju novih objekata. Naknada za razvoj se određuje metodologijom opisanom u Zakonu o naknadi za izgradnju.

Prema ovom zakonu, kroz naplatu naknade za izgradnju neće se izvršiti povrat 100% kapitalnih troškova izgradnje.

- Kapitalni troškovi se moraju umanjiti za 10% osim za sedam stavki u opštinskoj komunalnoj infrastrukturi (vodosanbdijevanje, otpadne vode, atmosferska kanalizacija, putevi, snabdijevanje strujom, služba policije i vatrogasna služba);
- Nivo komunalne opremljenosti ne smije da sadrži uvećanje za prosječnu starost od 10 godina.

Pri svakom ponavljanju podzakonskog akta, obično na svakih pet godina, radi se Studija analitičkog osnova razvojnih naknada kako bi se odredile adekvatne naknade. Ova studija će dati detaljan pregled očekivanog rasta stambenih i nestambenih kapaciteta i servisa koji će biti potrebni kako bi se zadovoljile potrebe rasta. Zatim je pripremljen i detaljan proračun kapitalnih troškova infrastrukturnih projekata neophodnih kao podrška rastu. Ovi troškovi su zatim usklađeni kako bi se njima odrazila smanjenja kao i svaki neopredijeljeni postojeći kapaciteti, grantovi i subvencije.

Naknade se naplaćuju na novoizgrađene objekte, a u slučaju izgradnje stambenih objekata, naknada se obračunava po stambenoj jedinici. Osnov za obračun ove naknade dobija se prema vrsti jedinice i procijenjenom broju stanovnika po jedinici. Zasniva se i na zahtjevima novih stanovnika za dodatnim servisima. Proračun nestambenih naknada se zasniva na bruto površini u zavisnosti od tipa objekta. Obračun površine po radniku se koristi za procjenu uticaja izgradnje i zahtjeva za infrastrukturom.

Razvojne naknade se naplaćuju u trenutku izdavanja građevinske dozvole. Opštine i investitori mogu da se dogovore da ili unaprijed ili naknadno plaćaju ove naknade. Opštine moraju da osnuju rezervni fond za svaki od servisa koji ove naknade obuhvataju. Prikupljena sredstva moraju biti uplaćivana u relevantne fondove. Novčana sredstva se mogu koristiti samo za kapitalne troškove za konkretne servise. Pored ovog, opštine ne smiju da uzimaju pozajmice iz rezervi.

Takođe je moguće i uzeti kredit za razvojne naknade ukoliko izvođač obavlja radove koji doprinose neophodnim kapitalnim troškovima. Ovo se odnosi na izgradnju ili dovođenje infrastrukture kao što su putevi i vodovodne cijevi, prije realizacije izgradnje. Kredit predstavlja razumne troškove izvođenja radova i sa njim mora biti saglasna opština i lica kojima se ovaj kredit daje.

Zakonom je opštinama omogućeno da u potpunosti ili samo djelimično oslobađaju lica od obaveze plaćanja poreza na izgradnju nekih tipova objekata. Opštine mogu da koriste ovo da bi doprinjeli ekonomskim razvojnim ciljevima, i obično se koriste kao finansijski stimulansi kod izgradnje nestambenih objekata. Takođe zakonom je omogućeno definisanje naknada u zavisnosti od područja izgradnje što može pružiti podršku konkretnim ciljevima politike ili koristiti za diferenciranje troškova kapitalnog rasta relevantne infrastrukture zasnovane na kriterijumima područja. Opštine mogu da razmotre mogućnost oslobađanja od poreza za kompletno jedno područje ili samo jedan njegov dio kao što su područja unapređenja zajednice u cilju ostvarivanja krupnijih planskih ciljeva.

Vlasti Ontarija su započele sa revidovanjem sistema razvojnih naknada kao i relevantnih mjera naplate troškova razvoja, kao što je poglavlje 37 benefiti i opredjeljivanje parkovskih površina. Ministarstvo opštinskih poslova i stanovanja trenutno radi na revidovanju Zakona o planiranju i Zakona o razvojnim naknadama sa interesnim grupama iz opština, ministarstava i građevinske industrije i rade na rješavanju problema vezanih za rastući iznos razvojnih naknada i troškove infrastrukture.

7.3.3.2.2 OPŠTINSKE NAKNADE

Dok je razvojna naknada taksa koja se naplaćuje pri izgradnji novih objekata, opštinske naknade su takse koje se naplaćuju već postojećim jedinicama za lokalne komunalne priključke. Metodologija obračuna opštinskih naknada je slična onoj za obračun razvojnih naknada. Prvo se vrši obračun ukupnog stanovništva zajednice i zatim se to pretvara u ukupan broj jedinica koje će uživati u ovim benefitima. Vršiti se obračun ukupnih troškova infrastrukture, uzimajući u obzir inženjerske i administrativne troškove, a zatim se oni dijele za brojem jedinica u cilju povrata ukupnih troškova komunalija. Ovi koraci su opisani u članu 326 *Zakona o opštinama iz 2001. godine*.

Zakon o opštinama, 2001, član 326

Podzakonski akt za posebne komunalne servise

326. (1) Donošenjem podzakonskog akta, opštine mogu da,

- (a) identifikuju posebne komunalne servise;
- (b) odrede, koji od troškova opštine, uključujući i kapitalne troškove, zaduženja, troškove amortizacije ili fond rezervi, su povezani sa tim posebnim komunalnim servisima;
- (c) opredjele dio opštine u kom stanovnici i vlasnici nepokretnosti uživaju ili će uživati u dodatnim benefitima od posebnih komunalnih servisa koji ne postoje i neće ni postojati u drugim djelovima opštine;
- (d) opredjele dio i odrede metodu definisanja dijela troškova određenih klauzulom (b) koji predstavljaju dodatne troškove opštine na obezbjeđivanju dodatnih benefita na području definisanog klauzulom(c);
- (e) opredjele da li će svi ili samo konkretni dodatni troškovi iz klauzule (d) biti naplaćeni u skladu sa dijelom (4). 2001, c. 25, s. 326 (1); 2006, c. 32, Sched. A, s. 136 (1).

7.3.3.2.3 PROCJENA FISKALNIH UTICAJA

Investitori u velike zajednice mješovitih namjena na greenfield područjima često moraju da izrađuju Studije fiskalnih uticaja (Fiscal Impact FIS) kako bi se upoznali sa dugoročnim kapitalnim i operativnim troškovima predloženog razvoja. Iako se razvojne naknade odnose na ukupne troškove infrastrukture, postoji i nekoliko popusta, uključujući „benefite od postojećih“, „benefiti nakon određenog perioda“ i 10% od statutornog smanjenja koji se takođe moraju obračunati. Opštine često pripremaju FIS kako bi se osiguralo dovoljno sredstava i kako bi se što bolje razumjeli dugoročni uticaji poreza na imovinu.

- Definirati broj stambenih jedinica po tipu – stambeni objekti za jednu porodicu, višeporodični i stanovi, i odrediti kvadraturu nestambenih površina – maloprodaja, komercijalni i industrijski.
- Odrediti godišnje prihode od razvojnih naknada, građevinskih dozvola i drugih razvojnih taksi.
- Obračunati dinamiku plaćanja infrastrukturnih radova – čime su obuhvaćeni putevi, parkovi, studije, objekti za rekreaciju, izuzimajući sva umanjenja.
- Odrediti gdje se javlja nedostatak sredstava i obim neophodnih sredstava. Obezbijediti sredstva za pokrivanje nedostataka, bilo transferom iz rezervi ili sklapanjem ugovora o finansiranju izvođača.
- Obračun operativnih troškova po glavi stanovnika i zaposlenju. Definirati koji će se dodatni operativni troškovi generisati iz rasta po glavi stanovnika. Formirati rezerve za investitore iz kojih će se finansirati dodatni troškovi.

Glavni cilj FIS-a je da opštine povrate sve troškove izgradnje.

7.3.3.2.4 NADOKNADA VRIJEDNOSTI ZEMLJIŠTA

Nadoknada vrijednosti zemlje je način da se izvrši nadoknada porasta vrijednosti zemlje i izgradnje uzrokovane investicijama u opštini ili provinciji. Unapređenja kao što su novi autoputevi i saobraćajni sistemi su često vidljivi na vrijednosti zemljišta i imovine. U Kanadi, naknada za vrijednost zemljišta (Land Value Capture - LVC) se u prošlosti koristila za finansiranje željezničke infrastrukture.^{xxvii} Kanadska Pacifik željeznica (Canadian Pacific Railway) se djelimično finansirala iz davanja prava na izgradnju 48 milja širokog koridora duž ove trase.

LVC predstavlja sredstvo implementacije ili reforme poreske osnovice za zemlju, na osnovu principa prema kom se vrijednost zemljišta u privatnom posjedu često povećava po osnovu javnih investicija u infrastrukturu ili izmjene usvojenih namjena površina. Predlagači napominju da bi vlastima trebalo omogućiti da ubiraju dio ove vrijednosti, u svrhe javnih servisa, uključujući i finansiranje dodatne infrastrukture i servisa.

Da bi implementacija LVC bila uspješna, potrebno je realizovati četiri stvari:^{xxviii}

- Vrijednosti zemljišta moraju da se povećaju kao rezultat javnih akcija ili investicija;
- Potrebno je sprovesti proces određivanja vrijednosti kako bi se identifikovale promjene u vrijednosti zemljišta i inkorporirati te promjene u oporezivu vrijednost zemljišta;
- Potrebno je definisati poseban porez ili naknade kako bi se nadoknadila vrijednost; i
- Potrebno je uložiti dovoljno napora u naplatu, kako bi se realizovalo povećanje vrijednosti.

Postoje razni načini naplate povećanja vrijednosti zemljišta. U Sjevernoj Americi koriste se brojni instrumenti za nadoknadu vrijednosti zemljišta:^{xxix}

- **Porezi na unapređenje stanja** – jednovremene procjene koje se odnose na povećanje vrijednosti zbog javnih investicija i prenamjene površina;
- **Posebni porezi / procjene** – distrikti stvoreni prema instrumentima za oporezivanje, unapređenje naknada;

- **Finansiranje kroz povećavanje poreza** – javno finansiranje ponovne izgradnje će na kraju za posljedicu imati veće poreze na imovinu u predmetnom području;
- **Takse za uticaje** – videti razvojne naknade;
- **Bonusi za gustinu** – benefiti zajednice ili gotovina u zamjenu za dodatne dozvole za namjenu površina.
- **Prenos prava na izgradnju** – prenos neiskorišćenih prava na izgradnju na područja pogodna za dodatni razvoj;
- **Davanje pod zakup javnog zemljišta** – utiče na povećanje prihoda i nadoknade za vrijednost; i
- **Zajednički razvoj /PPP** – iznajmljivanje zemljišta, prihodi kroz ponovnu izgradnju

7.3.3.2.5 OPŠTINSKI POREZI NA GORIVO

Fond od poreza na gas je program koji se sprovodi na federalnom nivou koji pruža sredstva za finansiranje opštinske infrastrukture. On je predvidiv i stabilan i kapitalizuje spoljne efekte oporezivanjem ponašanja koje pokušava da umani. Svake godine iz ovog fonda se distribuira 2 milijarde dolara opštinama, gdje se 744 dolara opredjeli opštinama Ontarija. U periodu između 2014. i 2018. godine, opštine Ontarija će primiti 3,8 milijardi dolara. Ova sredstva će se prije svega koristiti za izgradnju nedostajuće infrastrukture u provinciji.

7.3.3.2.6 GRANICE NASELJA I ZELENOG POJASA – RAZVOJNA OGRANIČENJA

Opštine u Ontariju imaju usklađen pristup zaštiti greenfield-a na periferiji zajednica. Razvojni pritisak u širem području Toronta doveo je do ubrzanog rasta okolnih opština, često u neefikasnom obliku nižih gustina. U nekim slučajevima, opštine su postale predgrađa, obzirom da su poslovi smješteni u centru a stanovnici putuju iz predgrađa, usljed čega se javljaju saobraćajni zastoji, pritisak na infrastrukturu i velika zavisnost od poreza na imovinu stanovnika.

Da bi se riješio problem urbanog rasta niskih gustina, unaprijedila efikasnost infrastrukture i podstaklo intenziviranje opština, pripremljene su dvije politike zajedno sa PPS; *Plan rasta* i *Plan zelenog pojasa*. PPS i plan rasta imaju za cilj unapređenje efikasne upotrebe i upravljanja zemljištem i infrastrukturom kreiranjem šema namjene površina zasnovanih na mješovitim namjenama površina koje efikasno koriste infrastrukturu i javne servise i izbjegavaju potrebu za neopravdanim i/ili neekonomičnim širenjem. (PPS 1.1.3.2)

Plan rasta definiše projekcije broja stanovnika i nivo zaposlenja u svakom regionu. Regionalne vlasti definišu ove projekcije rasta za opštinske vlasti nižeg reda. Mnoge politike, uključujući i zakonodavstvo o razvojnim naknadama, infrastrukturni master planovi i zvanični planovi su zasnovani na ovim projekcijama. Projekcije čine osnov faznog razvoja na greenfield površinama sa stambenim namjenama i za stvaranje poslova do 2031. godine.

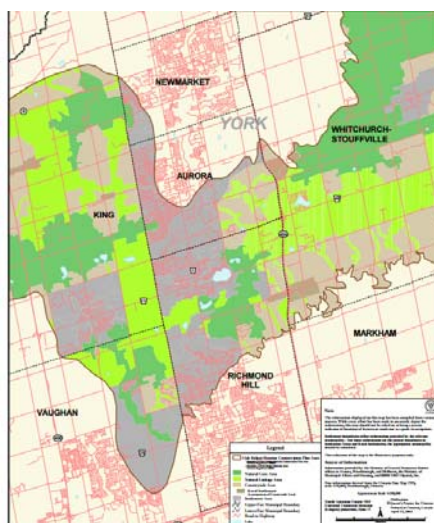
‘Granice naselja’ su definisane za svaku opštinu. Razvoj van granica naselja nije moguć osim ukoliko se ne dokaže da opština ne raspolaže sa dovoljno zemljišta da ispuni demografske projekcije (PPS 1.1.3.8). Masterplanovi za infrastrukturu su usklađeni sa ovim faznim planovima za dovođenje infrastrukture do stanovnika na ekonomičan način.

Plan zelenog pojasa štiti veliku površinu zemlje na sjeveru šireg područja Toronta koje se sastoji od prirodnih nasljeđa i zaštićenih ruralnih predjela. Ograničen razvoj je dozvoljen unutar Zelenog pojasa. Da bi gradio unutar zaštićenog područja, investitor mora da podnese zahtjev za izgradnju bordu opština Ontarija i da dokaže da je ta izgradnja u najboljem interesu provincije. Ovaj proces je izuzetno skup za investitore, obzirom da moraju da angažuju advokate, planere i druge stručnjake kako bi i oni svjedočili.



Slika 76: Šire područje Toronta – Zeleni pojas

Provincija takođe treba da identifikuje i „najznačajnije poljoprivredno zemljište“ putem GIS mapiranja. Prema Politici provincije, najznačajnije poljoprivredno područje biće zaštićeno dugoročno za poljoprivredu. (PPS 2.3.1) Takođe postoji akcenat na „područja za posebne usjeve“ koji zauzimaju centralno mjesto u poljoprivrednoj politici i njih je izuzetno teško prenamijeniti. Ostala ograničenja se tiču prirodne baštine, izgrađenog naslijeđa i drugih ograničenja u pogledu životne sredine. Kada ipak dođe do prenamjene zemljišta van granica naselja, nakon razgovora sa gradskim vlastima ili odluke na Odboru opština Ontarija, opština neće imati klasične finansijske benefite od povećane vrijednosti zemljišta nakon prenamjene zemljišta. Ovo je područje gdje je potrebna izrada dodatne politike razvoja.



Slika 77: Zeleni pojas i granice opština

Planom rasta identifikovano je 25 „Centara urbanog rasta“ (‘Urban Growth Centres’ - UGCs) koji usmjeravaju rast na postojeće izgrađene površine unutar opština. Ovo su ključna područja za ulaganja u infrastrukturu i u njima će se smjestiti značajan broj novih stanovnika i novih poslova u regionu. UGC treba da dostignu minimalne projekcije gustine, i to od 150 do 400 poslova po hektaru (u zavisnosti od lokacije) do 2031. godine.



Slika 78: Centri urbanističkog rasta

Iako je regulativama razvoj ograničen na područje naselja, uspješnost mijenjanja izgrađene forme je ograničena. I dalje je prisutna izgradnja malih gustina, tj. po višim cijenama jedinica. Intenziviranje kroz interpolaciju i ponovnu izgradnju je prisutno u samo nekim opštinama gdje postoji značajna infrastruktura, a posebno investicije u saobraćaj. Mnoge od opisanih politika, kao što je oslobađanje od obaveze plaćanja poreza, rabati na razvojne naknade, finansiranje kroz povećanje poreza i bonusi za gustinu imaju za cilj stimulisanje ponovne izgradnje i intenziviranje.

Politike provincije zajedno čine regulatorni okvir koji ima za cilj minimiziranje prenamjena površina van područja opredijeljenih za razvoj. Njima su smanjeni troškovi nekontrolisanog širenja infrastrukture i unapređena finansijska efikasnost opština. Nova izgradnja je skoncentrisana unutar područja opredijeljenih za rast, gdje ulaganja u infrastrukturu imaju za cilj unapređenje efikasnosti i upotpunjavanje zajednica.

7.4 SLOVENIJA

Republika Slovenija se nalazi u samom centru Evrope i ima populaciju od 2,000,000 stanovnika. Ona zauzima površinu od 20,273 km². Slovenija je postala nezavisna 1991. godine, a članica Evropske unije 2004. godine.^{xxx}

7.4.1 UPRAVLJAČKA STRUKTURA

7.4.1.1 STRUKTURA LOKALNIH SAMOUPRAVA

Postojeća upravljačka struktura u Sloveniji sastoji se od svega dva nivoa vlasti, državne i lokalne. Tako da nema prelaznog nivoa vlasti koji bi djelovao kao regionalno vladino tijelo koje bi bilo zaduženo za dalju preraspodjelu sredstava. Ovakva upravljačka struktura daje dosta ovlašćenja centralnoj vladi u pogledu mogućnosti za generisanje prihoda.

Opštine i lokalne samouprave su odgovorne za: upravljanje opštinskom imovinom i organizovanjem opštinske administracije; kreiranjem uslova za ekonomski razvoj opštine; izradu prostornih razvojnih planova i stvaranje uslova za razvoj stanovanja; upravljanje lokalom komunalnom infrastrukturom i obezbjeđivanje lokalnih javnih servisa; pružanje društvenih djelatnosti kao što su predškolsko i elementarno školsko obrazovanje, socijalne, kulturne i rekreativne djelatnosti; održavanje lokalnih puteva, protivpožarna bezbjednost i policija. Jedanaest slovenačkih opština ima dodatne obaveze koje imaju poseban urbanistički status. Da bi se opština opisala kao urbanistička, grad mora da ima

preko 20,000 stanovnika i 15,000 radnih mjesta. Pored ovog, opština mora da raspolaže sa dodatnim servisima i određenim aspektima urbanističkog razvoja.

	< 1,000	1,001 - 5,000	5,001 - 10,000	10,001 - 20,000	20,001 - 50,000	> 50,000
Broj	8	104	47	36	13	4
% od ukupnog	4%	49%	22%	17%	6%	2%

Slika 79: Ukupan broj opština prema broju stanovnika

Izvor: Lokalna samouprava Slovenije: Struktura, veličina i rashodi

7.4.1.1.1 OBAVEZE OPŠTINA/LOKALNIH SAMOUPRAVA

Prije nego što je Slovenija postala članica Evropske unije, država je bila izuzetno centralizovana u pogledu javnih finansija, jer su troškovi lokalnih samouprava činili 11% ukupnih javnih rashoda u 2005. godini. Lokalne samouprave su izuzetno zavisile od državnih transfera u Sloveniji, dok su lokalne pozajmice iz fondova bile izuzetno regulisane sa ograničenjima na mogućnosti opština da uzimaju pozajmice. Lokalne samouprave imaju mogućnost da naplaćuju određene naknade, ali sve poreze je definisala država.^{xxxix} Glavni način lokalnih samouprava da ostvaruju prihode, a da to nije preko centralne vlade su sredstva koja ne potiču od poreza.

Nakon sticanja nezavisnosti 1991. godine, primarni cilj Slovenije je bila reforma lokalnih samouprava. Iako su se vlasti fokusirale na ovlašćenja opština, Slovenija je i dalje jedna od najcentralizovanijih zemalja Evrope obzirom da vrhovna vlast i dalje upravljaju većinom finansijskih sredstava u zemlji. Ulažu se napor u decentralizovanje ovlašćenja centralnih vlasti kroz političke rasprave, ali bez postojećih ovlašćenja provincija, opštine se finansiraju u zavisnosti od njihove veličine i broja stanovnika.^{xxxix}

^{xxxix} OBAVEZE SVIH LOKALNIH SAMOUPRAVA	DODATNE OBAVEZE URBANIH OPŠTINA
Vatrogasna služba	Javni gradski prevoz
Obrazovanje (predškolsko i osnovna škola)	Urbanistički razvoj
Primarna zdravstvena njega	Ugostiteljski objekti
Objekti za brigu o djeci	Škole
Podrška porodicama i mladima	Sekundarni nivo javnih zdravstvenih usluga
Odmarališta	
Socijalna pomoć	
Stanovanje	
Urbanizam i prostorno planiranje	
Vodovod i kanalizacija	
Groblja	

xxxiii OBAVEZE SVIH LOKALNIH SAMOUPRAVA	DODATNE OBAVEZE URBANIH OPŠTINA
Zaštita životne sredine	
Kultura	
Sport i rekreacija	
Unapređenje poljoprivrede	
Ekonomski razvoj opština	
Unapređenje turizma	
Lokalne saobraćajnice	

Slika 80: Spisak obaveza lokalnih samouprava

7.4.2 PROSTORNO-PLANSKA LEGISLATIVA

Državne vlasti imaju mogućnost da prenesu obaveze na lokalne samouprave ukoliko se steknu finansijski uslovi za to. Ovo se generalno odnosi na sektore socijalnog staranja, obrazovanja, odmora i rekreacije, prevoza i ekonomskog razvoja. Opštine ne moraju da daju svoju saglasnost.

Izmjenama i dopunama ustava iz 2006. godine, omogućeno je postojanje dvije samouprave na istom nivou u zemlji čime je omogućeno provincijama da postanu sekundarni nivo lokalnih samouprava. Ovim zakonodavstvom priznati su napori zemlje ka decentralizaciji sistema vlasti. Međutim, čak i sa izmjenama i dopunama ustava, uspostavljanje provincija je odloženo jer se novim ugovorom vladajuće koalicije opštine tretiraju sa tačke gledišta centralizovanog sistema, obzirom da proces decentralizacije nije još poprimio pune razmjere.^{xxxiv}

7.4.2.1 PROSTORNO-PLANSKO ZAKONODAVSTVO

Državna prostorno-planska dokumentacija

Naziv dokumenta: Nacionalni strateški prostorni plan

Nacionalni strateški prostorni plan uređuje organizaciju prostora od državnog značaja kako bi se osigurala usklađenost razvojnih potreba definisanih nacionalnom razvojnom dokumentacijom sa uslovima zaštite. U dokumentu se pominje samo zaštita životne sredine, očuvanje prirode, održivo korišćenje prirodnih dobara i očuvanje zdravlja ljudi.

Naziv dokumenta: Nacionalni prostorni plan

Nakon usvajanja Nacionalnog strateškog prostornog plana, Vlada usvaja dinamiku izrade Nacionalnih prostornih planova za područja. Ovaj plan je namjenjen zasebnim cjelinama od nacionalnog prostornog značaja.

Opštinska prostorno-planska dokumentacija

Naziv dokumenta: Prostorni plan opštine

Prostorni plan opštine je prostorno-planski dokument koji sadrži: smjernice iz nacionalne prostorno-planske dokumentacije; razvojne potrebe opštine i potrebe za očuvanje; ciljeve i reference prostornog razvoja opštine; uređenje prostora od lokalnog značaja i uslove za izgradnju objekata na zemljištu.

Proces usvajanja prostornog plana opštine sastoji se iz sedam glavnih faza i nadgledan je od strane opštine, ali ga sprovodi (izrađuje) predstavnik privatnog sektora tj konsultant (licencirani prostorni planer) .

Prostorni planovi opština sadrže:

- Ciljeve i osnov razvoja u opštini,
- Smjernice za izgradnju naselja,
- Površine naselja,
- Površine slobodnih prostora,
- Uslove implementacije u pojedinim područjima,
- Područja za koja je pripremljen opštinski detaljni prostorni plan.
- Naziv dokumenta: Strateški prostorni plan opštine kao nezavisan dokument
- Opština može da usvoji strateški dio prostornog plana kao nezavisan dokument.

Strateški prostorni plan opštine sadrži:

- Ciljeve i osnov razvoja u opštini,
- Smjernice za izgradnju naselja,
- Površine naselja.
- Naziv dokumenta: Detaljni prostorni plan opštine

Detaljnim prostornim planom opštine se detaljnije definiše:

- površina detaljnog prostornog plana opštine,
- arhitektonska, pejzažna i projektantska rješenja uređenja površina,
- područja za koja je potrebno raspisati konkurs za izradu projektantskog rješenja,
- plan namjene površina,
- faze realizacije uređenja površina, ukoliko je potrebno,
- rješenja i mjere sveobuhvatne zaštite kulturnog naslijeđa,
- rješenja i mjere zaštite životne sredine, prirode i prirodnih dobara,
- rješenja i mjere odbrane i zaštite od prirodnih i drugih bolesti, i
- uslovi priključenja objekata na javnu komunalnu infrastrukturu i izgrađene javne sadržaje.

Međuopštinska prostorno-planska dokumentacija

Naziv dokumenta: Regionalni prostorni plan

On sadrži iste elemente kao prostorni plan opštine, s tim što se njegove granice poklapaju sa granicama jedne ili više opština.

7.4.3 BUDŽETI OPŠTINA SLOVENIJE

IZVOR PRIHODA	SLOVENIJA (2013)	SLOVENIJA PO GLAVI STANOVNIKA	10%
Porez na nepokretnosti	191,775,195 €	93 €	1%
Porez na promet nepokretnosti	23,269,370 €	11 €	65%
Porez na prihod	1,314,434,241 €	639 €	2%
PDV	48,789,374 €	24 €	3%
Korisničke naknade	67,265,594 €	33 €	
Porez na trgovinu			2%

IZVOR PRIHODA	SLOVENIJA (2013)	SLOVENIJA PO GLAVI STANOVNIKA	10%
Naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	35,341,612 €	17 €	2%
Prodaja imovine	37,047,575 €	18 €	0%
Donacije	3,207,806 €	2 €	14%
Transferi/Grantovi	278,011,615 €	135 €	1%
Licence/Dozvole/Novčane kazne/Sankcije	11,350,413 €	6 €	0%
Ostalo	5,728,485 €	3 €	0%
Ukupno	2,016,221,279 €	981 €	100%

Slika 81: Budžeti opština Slovenije

VRSTA RASHODA	UKUPNO U 2014.G.	PO GLAVI STANOVNIKA
Plate i zarade	115,822,286 €	56.19 €
Troškovi robe i usluga	317,514,580 €	154.05 €
Transferi domaćinstvima	380,191,690 €	184.46 €
Ostali domaći transferi	303,174,664 €	147.09 €
Transferi vladinim institucijama	219,911,896 €	106.70 €
Kapitalni rashodi	905,469,886 €	439.32 €
Kapitalni transferi	74,243,218 €	36.02 €
Ukupno	2,277,513,749€	1,105.01€

Slika 82: Rashodi opština u Sloveniji

7.4.4 MEHANIZMI FINANSIRANJA LOKALNIH SAMOUPRAVA

7.4.4.1 INSTRUMENTI ZEMLJIŠNE POLITIKE – FINANSIRANJE OPERATIVNIH TROŠKOVA

7.4.4.1.1 POREZ NA LIČNI DOHODAK

Porez na lični dohodak se obračunavaju kroz različite izvore prihoda ostvarenih unutar kalendarske godine koji se zatim zasniva na ograničenoj stopi oporezovanja. Postoje četiri poreska ograničenja od 16%, 27%, 41% i 50%. Lice se smiješta u jednu od kategorija prema visini prihoda koje ostvari u jednoj godini.

PORESKA OGRANIČENJA U EURIMA	OPOREZIVA STOPA LIČNOG DOHODKA
0 – 8,021.34	16%

8,021.34 – 18,960.28	27%
18,960.28 – 70,907.20	41%
70,907.20 +	50%

Slika 83: Porez na lični dohodak

Prema zakonu o porezu na lični dohodak, prihodi se klasifikuju u šest kategorija: prihodi od zaposlenja, poslovni prihodi, prihodi od osnovnih poljoprivrednih radnji i šumarstva, prihodi od iznajmljivanja i autorskih prava, prihodi od glavnog grada i ostali prihodi.

Porez na lični dohodak je osnovni instrument opština za generisanje prihoda obzirom da su prihodi po ovoj osnovi činili 51% ukupnih prihoda lokalnih samouprava u 2014. godini. Međutim, stope koje se koriste za obračun poreza se određuju na nivou centralnih vlasti. Prihode od poreza na dohodak lokalnih samouprava određuju centralne vlasti gdje se vidi da se količina prihoda koju ostvaruju lokalne opštine određuje na višim nivoima vlasti.

Države vlasti distribuiraju procenat poreza na prihod od opština prema broju stanovnika i prihodu. Ustupljeni porez na lični dohodak je najznačajniji izvor prihoda opština. U skladu sa administrativnim i pravnim zakonodavstvom, određeni iznos od poreza na prihod se nedjeljno prenosi iz centralnog u opštinski budžet.

7.4.4.1.2 POREZ NA NEPOKRETNOST

Poreski obveznici u Sloveniji su registrovani kao vlasnici imovine u evidenciji nekretnina. Porez na nekretnine se plaća na sve nepokretnosti u Sloveniji. Prihodi od ovih poreza se slivaju u budžete državnih i lokalnih vlasti.

Poreska osnovica koja se obračunava kroz sistem masovnog vrednovanja stvara generalizovanu tržišnu vrijednost za svaku nepokretnost u zemlji. Poreske stope se definišu prema vrsti objekta i zemljištu koje objekat zauzima. Sistem masovnog vrednovanja daje nepokretnosti vrijednost koja se vezuje za njega koja zatim ima različite stope koje se primjenjuju na nju u zavisnosti od namjene.

OBJEKTI UKLJUČUJUĆI I ZEMLJIŠTE NA KOM SE NALAZE	
Stambeni	0.15%
Nestambeni	0.50%
Komercijalni i industrijski, osim energetske objekata	0.75%
Energetski	0.40%
Poljoprivredni	0.30%
Ostalo	0.50%
Zemljište bez objekata	
Poljoprivredno zemljište	0.15%
Šumsko zemljište	0.07%
Zemljište za komercijalne i industrijske namjene	0.75%
Zemljište za potrebe snabdijevanja strujom	0.40%

Zemljište za izgradnju zgrada	0.50%
Ostalo zemljište	0.50%
Zemljište sa namjenom – stanovanje	0.15%

Slika 84: Stope poreza na imovinu u Sloveniji

Izvor: Porezi u Sloveniji, 2014. godina

Lokalne samouprave mogu da kroz prostorno planiranje i ekonomsku politiku povećavaju i smanjuju poreske stope koje im pripadaju u vrijednosti do 50%. Za stambene i nestambene objekte čija vrijednost prevazilazi 500,000€, poreska stopa se uvećava za 0.25 procenata što znači da sistem nameće veće poreske stope za vrijednije stambene jedinice. Slovenija je takođe uvela kazne za one vlasnike stambenih jedinica koji su nelegalno sagradili svoje domove sa poreskom stopom na stambene jedinice od 0,50% koja je 0,35% veća nego za standardnu stopu za stambene objekte. Za nelegalno podignute nestambene objekte, poreske stope su 3 puta veće od standardnih.

POREZ NA NEPOKRETNOST	
	191,441,375
Porez na objekte – samostojeće	3,785,826
Porez na rekreativne objekte	761,852
Novčani penali na porez na nepokretnosti	0
Iznajmljivanje zemljišta za izgradnju – pravna lica	134,062,838
Iznajmljivanje zemljišta za izgradnju – fizička lica	52,315,979
Novčani penali na iznajmljivanje zemljišta za izgradnju	514,881
Porez na objekte - pravna lica	0
Porez na imovinu na poljoprivredna zemljišta i šume	0
Porez na građevinsko zemljište	0
Porezi na ostale vidove nekretnina	0
Porezi na pokretnu imovinu	333,820
Porez na čamce i brodove	331,532
Kamate od novčanih kazni za porez na pokretnu imovinu	2,265
Porez na imovinu – porez na motorna vozila	0
Ostali porezi na pokretnu imovinu	23
UKUPNO	222,878,438

Slika 85: prihodi od raznih tipova poreza na imovinu

Od poreza su oslobođeni sljedeći objekti: diplomatski objekti, institucije EU, humanitarne organizacije, spomenici kulture, vjerski objekti, zaštićene šume i određeno neizgrađeno zemljište. Takođe zakonom je uređeno da će porez osobama koje primaju socijalnu pomoć biti 50% umanjen.

7.4.4.1.3 POREZ NA ZEMLJU – NAKNADE ZA KORIŠĆENJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA

Pored poreza na imovinu, opštine imaju pravo da naplaćuju naknade za korišćenje građevinskog zemljišta (porez na zemljište) kako za prazno tako i za zauzeto zemljište. Ova naknada se može naplaćivati za nezauzeto zemljište samo ukoliko vlasnik imovine planira da na njemu gradi objekat. Ukoliko postoje ovakvi planovi, onda se naknada zasniva na površini osnove objekta. Za zauzeto zemljište, naknada se zasniva na korisnoj površini objekta koji se koristi u stambene ili nestambene svrhe.^{xxxv} Lokalne opštine definišu stope i primaju sve relevantne prihode od naknada. U 2013. godini, prihodi po ovom osnovu iznosili su ukupno €186 miliona, što predstavlja značajan izvor prihoda lokalnih vlasti.^{xxxvi}

Od poreza su oslobođeni objekti i zemljište koje se koristi za potrebe vojske, crkve, ambasada, međunarodnih organizacija i privremeni objekti. Onda kada se objekat sagradi, on je oslobođen od poreza na period od pet godina. Pored zemljišta opredjeljenog za izgradnju javne infrastrukture (zdravstvo, socijalna bezbjednost, škole, kultura, nauka, sport i javna administracija), stanovništvo sa niskim primanjima je takođe djelimično ili u potpunosti oslobođeno od obaveze plaćanja poreza.^{xxxvii}

Kada se upoređuju porez na zemljište i nepokretnosti u Sloveniji, osnovna razlika je nezavisnost u definisanju poreskih stopa. Za porez na imovinu postoji standardizovana stopa koja se primjenjuje na nivou čitave države. Još jedna ključna razlika je metod vrednovanja. Porez na imovinu se određuje na osnovu vrijednosti imovine koja se dobija kroz sistem masovne valorizacije. Porez na zemlju, sa druge strane, se zasniva na građevinskoj površini objekta, a ne na vrijednosti imovine. Ukoliko je zemljište prazno i nema planova da se na njemu gradi, ovaj porez se ne može naplaćivati.

Razlika u porezu na imovinu i lokalne poreze:

- Nezavisnost lokalnih samouprava
- Lokalne samouprave imaju potpunu nezavisnost pri definisanju stopa naknade za korišćenje građevinskog zemljišta.
- Oporezive površine
- Kod zauzetog zemljišta, porez na zemljište se zasniva na korisnoj površini imovine dok se porez na imovinu zasniva na vrijednosti te imovine. Kod nezauzetog zemljišta, porez na zemlju se naplaćuje u zavisnosti od površine osnove planiranog budućeg objekta.
- Porezi na imovinu se mogu naplaćivati i za nezauzeto zemljište gdje nije planirana izgradnja
- Oslobođanja
- Stanovništvo sa nižim primanjima po nahođenju lokalnih vlasti može da bude djelimično ili u potpunosti oslobođeno poreza na zemlju, dok je porez na imovinu moguće umanjiti za 50% za lica koji primaju socijalni pomoć.
- Novoizgrađeni objekti su pet godina oslobođeni obaveze plaćanja poreza.

7.4.4.1.4 POREZ NA NASLJEDJE ILI POKLON

Ovaj porez se naplaćuje individuuama koji primaju nekretninu u formi nasljeđa ili poklona. Poreske platiše se dijele na četiri grupe prema odnosu u kojem su bili sa pokojnikom.

GRUPA	OSNOS SA POKOJNIKOM
1	Svi direktni potomci i bračni drug
2	Djeca roditelja i njihovi potomci
3	Baba i djed
4	Ostali

Slika 86: Grupe poreza na nasljeđe

Stope poreza na imovinu su.

RASPON PORESKIH STOPA	
Grupa 2	5 5% do 14%
Grupa 3	8% do 17 %
Grupa 4	12% do 39%

Slika 87: Grupe poreza na nasljeđe

Poreska osnovica za poklonjenu ili nasljeđenu imovinu predstavlja njenu vrijednost umanjenu za dugovanja i ostale obaveze. Za vrijednost nekretnine uzima se 80% od tržišne vrijednosti; a za pokretnosti, osim novca, ova vrijednost je definisana na 100% od tržišne vrijednosti.

Sljedeća lica su oslobođena od obaveze plaćanja poreza na nasljeđe ili poklon: individualci iz grupe I; poljoprivrednici koji naslijede poljoprivredno zemljište ili cjelokupno gazdinstvo; i pravna lica prilikom podjele imovine, objekti sagrađeni u vjerske, humanitarne, obrazovne, kulturne i dobrotvorne svrhe. Za pokretnu imovinu ispod navedenu vrijednosti do 5,000 eura takođe se neće plaćati porez.^{xxxviii}

U 2013. godini, ukupan prihod lokalnih samouprava ostvaren po osnovu poreza na nasljeđe i poklon u Sloveniji iznosio je 7,727,405 eura.

7.4.4.1.5 TRANSFERI NACIONALNIH VLASTI

Drugi najveći izvor prihoda opština u 2014. godini bili su transferi državnih vlasti. Ovaj vid prihoda se znatno uvećao otkad je Slovenija postala članica EU, u 2004. godini, pa je ukupan iznos ovih transfera od države prema lokalnim samoupravama porastao za 104% od 2004. godine do 2014. godine.

Do ovog povećanja transfera došlo je usljed povećanih priliva iz EU. U 2014. godini, transfer iz EU opštinama je ukupno iznosio 338,578,084€ koji je činio 73% svih transfera lokalnim samoupravama.

7.4.4.1.6 KATASTAR

Katastrom se upravlja na nivou lokalnih samouprava, a kontrolišu ga pravni sistem i Ministarstvo pravde. Planske vlasti vrše kontrolu organa zaduženih za snimanje i mapiranje (SMO). Ovaj organ održava evidenciju katastra zemljišta i objekata i razmjenjuje ove podatke sa poreskim organima koji vode evidenciju oporezivih objekata. Ministarstvo poljoprivrede zaduženo je za katastar poljoprivrednog zemljišta.

7.4.4.2 FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE

Postoji nekoliko načina na koje opštine u Sloveniji finansiraju svoju infrastrukturu. Neki mehanizmi finansiranja imaju ograničene implikacije zemljišne politike, dok su drugi blisko povezani sa procesom uređenja zemljišta. Finansiranje opštinske infrastrukture kroz uređenje zemljišta biće obrađeno u ovom poglavlju.

- Transferi iz operativnih prihoda u fondove rezervi;
- Grantovi i transferi;
- Korisničke naknade;
- Privatna-javna partnerstva;
- **Finansiranje kroz uređenje zemljišta – potencijal za uticaj zemljišne politike;**

7.4.4.2.1 FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE KROZ UREĐENJE ZEMLJIŠTA

Naknade za komunalne servise (naknade za izgradnju)

Komunalno opremanje građevinskog zemljišta u Sloveniji se finansira kroz naknadu za javnu komunalnu infrastrukturu. Naknada za javnu komunalnu infrastrukturu se naplaćuje za troškove izgradnje javne komunalne infrastrukture i naplaćuje se od investitora u trenutku podnošenja zahtjeva za građevinsku dozvolu, zajedno sa taksom za degradaciju životne sredine i administrativnom taksom za izdavanje građevinske dozvole. Naknada za javnu infrastrukturu obuhvata troškove izgradnje, ali ne i troškove održavanja infrastrukture. Iznos naknade se utvrđuje kroz analizu potreba za komunalnim opremanjem u zavisnosti od veličine objekta i namjene.

Ovaj instrument za generisanje prihoda zavisi samo od razvoja industrije, međutim, opštine mogu da djelimično ili potpuno oslobode od obaveza plaćanja poreza na nestambene objekte.

U skladu sa članom 82. Zakona o prostornom planiranju u kom se navodi da „naknade za priključke na javni komunalni sistem čine osnov neophodne komunalne infrastrukture. U obzir se uzima veličina i namjena objekta jer je to ključni faktor količine neophodne infrastrukture.”

Ova naknada prvi put je uvedena 2006. godine a do 2014. godine, prihodi od naplate ove naknade kretali su se od 27,000,000 do 90,000,000 eura. Sveukupan prihod generisan od naknade za komunalije od 2006. do 2014. godine za lokalne samouprave, iznosio je 482,134,588.54 €.

Porez na profit od prenamjene površina

U maju 2012. godine, Zakonom o završnom računu budžeta republike Slovenije uveden je novi porez koji se primjenjuje na profite ostvarene po osnovu prenamjene površina. Takođe poznat pod nazivom kapitalna dobit, koncept obuhvata oporezivanje vlasnika nepokretnosti prema dodatnoj vrijednosti od prodaje nepokretnosti. Porezom je takođe obuhvaćen i vremenski okvir prodaje nepokretnosti. Porez na kapitalnu dobit se obračunava tako što se prodajna cijena podijeli za kupovnom cijenom a zatim se na to primjeni procenat razlike prema tome koliko dugo je vlasnik imao imovinu u svom posjedu. Stope poreza su prikazane u tabeli ispod.

PERIOD POSJEDOVANJA	PORESKA STOPA
0-5	25%
5-10	15%
10-15	10%
15-20	5%
20+	0%

Slika 88: Porez na povećanje vrijednosti zemljišta

U 2014. godini, prihod po osnovu kapitalne dobiti opština u Sloveniji iznosio je ukupno 178,722,855 eura.

8. PLAN

8.1 PRIJEDLOG NOVE ZEMLJIŠNE POLITIKE

8.1.1 PRIJEDLOG INTEGRISANOG SETA INSTRUMENATA ZEMLJIŠNE POLITIKE

Na osnovu analiza postojećeg sistema oporezivanja u Crnoj Gori i uporednih analiza instrumenata i zakonske regulative u razvijenim zemljama (Kanada, Njemačka, Slovenija), date su preporuke mjera i instrumenata koji bi se mogli sprovesti i primijeniti u Crnoj Gori.

Predložene preporuke su date na više nivoa i to kao:

- Preporuke koje se odnose na poreski sistem
- Preporuke koje se odnose na sistem finansiranja izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture
- Preporuke za podsticanje investicija u proizvodnju, turizam, poljoprivredu
- Tretman prenamjene zemljišta
- Preporuke modela za uređenje zemljišta
- Preporuke reforme sistema katastra
- Preporuke transparentnosti u formiranju tržišta nepokretnosti
- Preporuke za izmjenu legislative

8.1.2 PREPORUKE ZA PORESKI SISTEM

Sistem oporezivanja nepokretnosti

- Donijeti Zakon o procjeni vrijednosti nepokretnosti sa metodologijom;
- Kontinuirano pratiti, od strane nadležnih organa, tržišta nepokretnosti u cilju povećanja efikasnosti sistema;
- Afirmisati načelo transparentnosti o načinu korišćenja sredstava od poreza (online izvještaji);
- Obavezati poreske organe i Notare da objavljuju sve ugovore o prometu nepokretnosti u cilju kvalitetnog praćenja tržišta nepokretnosti (u skladu sa zakonom);
- Obavezati nadležne organe da prate implementaciju poreskih zakona i u roku od šest mjeseci od početka njihove primjene o tome sačine Izvještaje u cilju eventualnih izmjena i dopuna;
- Sagledati mogućnost izmjene poreske stope na promet nepokretnosti u odnosu na vrstu nepokretnosti (veća poreska stopa za poslovne objekte);
- Izraditi jedinstveno softversko rješenje za administriranje poreza na nepokretnosti u svim opštinama koji će moći da koriste podatke iz baze podataka Uprave za nekretnine, u cilju utvrđivanja jedinstvenog modela oporezivanja nepokretnosti, neophodne evidencije i praćenja ovog poreza na nivo jedinica lokalne samouprave
- Donijeti propis kojim će se precizno definisati pojam poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje;
- Precizno utvrditi pravni osnov za oporezivanje nepokretnosti koje nijesu upisane u katastar nepokretnosti i bliže definisati način 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.

Porez na kapitalne dobitke (upravljanje urbanim zemljištem)

U slučaju promjene namjene zemljišta, porez se naplaćuje na povećanu vrijednost nepokretnosti. U slučaju prodaje nepokretnosti, porez se naplaćuje na razliku između prodajne cijene i vrijednosti nepokretnosti prije prenamjene. Porezom je takođe obuhvaćen i vremenski okvir prodaje

nepokretnosti. Porez na kapitalnu dobit se obračunava tako što se prodajna cijena podijeli sa kupovnom cijenom a zatim se na to primjeni procenat razlike prema tome koliko dugo je vlasnik imao imovinu u svom posjedu.

8.1.3 SISTEM FINANSIRANJA IZGRADNJE I ODRŽAVANJA KOMUNALNE INFRASTRUKTURE

Sa otvaranjem procesa pregovora o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji, uočena je potreba pripreme Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine (NEAS) i akcionog plana za njeno provođenje. Glavni cilj donošenja NEAS je obezbjeđenje strateškog planiranja procesa aproksimacije, koji će voditi ka stvaranju uslova za unaprijeđenje zaštite životne sredine u Crnoj Gori, sa ciljem postizanja održivog razvoja. Proces aproksimacije se sastoji od uključivanja propisa EU u pravni sistem Crne Gore i njihove primjene i izvršavanja u oblasti životne sredine.

U ispunjavanju uslova pravne tekovine EU, Crna Gora mora obezbijediti znatna finansijska sredstva a evidentno je da je potreban dug period tranzicije.

Troškovi procesa usklađivanja u oblasti životne sredine uključuju:

- Povećana administrativna opterećenja u odnosu na sprovođenje pravnih tekovina EU;
- Velike investicije u kapitalnu opremu i postrojenja;
- Operativne troškove i troškove održavanja povezanih sa vođenjem ovih investicija;

Ovi troškovi treba da se obezbijede u:

- Budžetu Crne Gore;
- Opštine/lokalne samouprave (LSG);
- Sredstvima privrede, javnog i privatnog sektora;
- Sredstvima građana kroz naknade za komunalne usluge;
- Putem donacija (grantova).

U nastavku su prikazani procijenjeni troškovi ulaganja po sektorima:

UKUPNI TROŠKOVI I RASPOREĐENOST PO SEKTORIMA (u milionima eura)			
Ključni sektori	NOMINALNI	NSV@4%	SEKTOR %
Zaštita prirode	41,62	33,64	2,35%
Upravljanje čvrstim otpadom	551,80	368,16	25,76%
Upravljanje vodama	1.264,07	840,63	58,81%
Kvalitet vazduha	173,87	129,54	9,06%
Klimatske promjene	57,40	42,77	2,99%
Hemikalije i buka	19,64	14,54	1,02%
UKUPNI TROŠKOVI	2.108,39	1.429,28	100,00%

Crnoj Gori će biti potrebna eksterna finansijska podrška, uz doprinose donatora, barem do 2023. godine, kada se očekuje dovoljno sredstava da se pokriju svi troškovi i da se počne sa otplatom podrške koja ne dolazi od grantova, a koja će biti potrebna do tog datuma.

Finansiranje nakon pokrivanja troškova mora da se obezbijedi iz kombinacije instrumenata, uključujući:

- Grantove EU. IPA program 2014-2020 tokom faze usklađivanja, za koji se procjenjuje da će biti na snazi od 2016. do 2022. godine. Procjenjuje se da će u okviru Strukturnih fondova nakon 2023. godine doći do značajnog povećanja u mobilisanju grantova;
- Kredite od međunarodnih finansijskih institucija, domaćih i drugih poslovnih banaka, finansijska sredstva za projekte od KfW i iz drugih specijalizovanih izvora, direktni zajmovi za projekte od Evropske Banke za obnovu i razvoj i Evropske Investicione Banke;
- Direktna podrška donatora u projektima, uključujući tehničku pomoć i specifične komponente projekta;
- Direktne investicije privrede/trgovine i privatnih investitora;
- Privatne investicije;
- Preostala sredstva će se finansirati iz javnog sektora kroz niz različitih instrumenata koji uključuju:
 - budžet Crne Gore;
 - budžete lokalnih samouprava;
 - druge institucije u javnom sektoru;
 - Ekofond (koji treba uskoro da se oformi).

Zaključci i preporuke povodom navedenog su specificirane u Nacrtu Nacionalne strategije aproksimacije u oblasti životne sredine koju je izradilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Uređivanje građevinskog zemljišta se obezbjeđuje iz sledećih prihoda:

1. Naknade za komunalno opremanje
2. Naknade za građenje
3. Komunalnog doprinosa

Naknadu za komunalno opremanje kao dosadašnji instrument zemljišne politike primjenjivati dok se ne sagledaju efekti primjene predloženog modela naknade za građenje i stvaranja mogućnosti da se kroz poresku politiku obezbijede dovoljna sredstva za navedene namjene.

Posebno imati u vidu Vladine grantove kada je u pitanju komunalno opremanje lokacija za objekte od opšteg interesa.

8.1.3.1 NAKNADA ZA GRAĐENJE

Na osnovu instrumenata koji se koriste u Kanadi, Njemačkoj i Sloveniji, predlaže se instrument politike kojim je moguće izvršiti povrat ukupnih troškova opremanja građevinskog zemljišta prema njegovoj lokaciji. Naknada za građenje bi se naplaćivala od investitora na područjima koja nijesu komunalno opremljena i njena visina će varirati u zavisnosti od lokacije zemljišta koje treba komunalno opremiti. Razlog za ovo su varijabilni troškovi dovođenja infrastrukture do svakog područja u zavisnosti od udaljenosti od postojeće komunalne infrastrukture: što je lokacija udaljenija od gradskog centra, to su troškovi dovođenja infrastrukture do te lokacije veći.

Ovaj model iziskuje donošenje posebnog propisa kojim će se ustanoviti metodološki princip obračuna, mjerila, način i postupak obračuna naknade i ovlastiti jedinice Lokalne samouprave da, u skladu sa zakonom, svojom odlukom propišu sve elemente neophodne za njen obračun i naplatu.

Zakonom je potrebno propisati da se naknada može uvesti na područjima za koja je donijeta sljedeća planska dokumentacija: DSL, DUP, LSL za planirano građevinsko područje, LSL za neizgrađeno građevinsko zemljište.

Naknada za građenje će se naplaćivati po m².

U strukturi ove naknade sadržani su kapitalni troškovi izgradnje:

- a) Gradskih saobraćajnica
- b) Vodovoda, uključujući i cjevovod za priključenje postrojenja za preradu otpadnih voda i samo postrojenje;

- c) Odlaganje otpadnih voda, uključujući i kanalizaciju i postrojenja za preradu otpadnih voda;
 - d) Infrastrukture i drugih objekata za upravljanje komunalnim otpadom.
- 1) Pored infrastrukture za distribuciju (cjevovoda) vlasnik zemljišta takođe mora da plaća i svoj dio za korišćenje predmetnog postrojenja. Tako na primjer, ako postrojenje za tretman otpadnih voda ima kapacitet za 10.000 stanovnika a na predmetnoj lokaciji ima ili je planirano 1000 korisnika, troškovi izgradnje moraju da iznose 1/10 vrijednosti postrojenja za tretman otpadnih voda.
 - 2) Za postrojenje za preradu otpadnih voda i cjevovod koji će koristiti veći broj stanovnika od onog koji se nalazi na području predviđenom za izgradnju, troškovi će biti procijenjeni u odnosu na broj stanovnika koji je predviđen u relevantnoj zajednici naspram ukupnog broja stanovnika koji će koristiti ovo postrojenje. Ova sredstva se moraju obezbijediti nezavisno od toga da li je postrojenje u funkciji ili ne.
 - 3) Onda kada se utvrde ukupni troškovi komunalnog opremanja određenog područja, oni se dijele sa neto površinom opredijeljenom za izgradnju u metrima kvadratnim. Neto površina za izgradnju predstavlja ukupnu površinu zemljišta umanjenu za površinu koju zauzimaju putevi, parkovi i ambijentalni sadržaji kao i ostale površine koja se ne mogu koristiti za izgradnju. Na ovaj način se obračunava naknada po metru kvadratnom svake parcele zemljišta.
 - 4) Da bi se smanjio uticaj naknade koja se naplaćuje investitorima, ukupni troškovi će se razložiti na period od 20 godina. Opština može da se zaduži kako bi obezbijedila sredstva za izgradnju infrastrukture predviđene planom. Ovo je standardna praksa u razmatranim studijama slučaja. Otplata ovog zajma na godišnjem nivou vršiće se od sredstava koja se prikupe od naplate naknade vlasnicima zemljišta na ovom području. Zbog toga, kamata po osnovu ovog zaduženja mora biti uračunata u ukupan iznos naknade koja će se naplaćivati vlasnicima (vidi ispod).
 - 5) Nakon usvajanja plana, koji u ekonomskoj analizi sadrži procjenu ukupnih kapitalnih troškova komunalne infrastrukture neophodno je da, na osnovu usvojenog Programa uređenja prostora i izrađene projektne dokumentacije, nadležni organ lokalne uprave za izgradnju i razvoj (Agencija, sekretarijati...) uradi detaljnu analizu troškova koji obuhvataju:
 - a) Troškove obezbjeđivanja zemljišta ili uzimanje zemljišta u zakup, za potrebe izgradnje infrastrukture;
 - b) Troškove unapređenja zemljišta (za vodovod, kanalizaciju, parkove...);
 - c) Troškove obezbjeđivanja, uzimanja u zakup, izgradnje ili unapređenja objekata i zgrada (za vodovod, kanalizaciju, parkove...);
 - d) Troškove obezbjeđivanja, zakupa, izgradnje ili unapređenja vezanih za usluge;
 - e) Troškove izrade studija za bilo koje građevinsko područje;
 - f) Kamate za novac uzet kao zajam kako bi se isplatili troškovi za razvojno područje.
 - 6) Sredstva koja se ostvare iz ove naknade mogu se koristiti samo za infrastrukturne radove.

Metodologija za obračun

Metodologija koja se mora primjenjivati pri određivanju visine naknade za građenje zasniva se na:

1. Neto površini za izgradnju prema namjenama, ili ukupnom broju jedinica koji mora biti definisan planom.
2. Procjeni povećane potrebe za infrastrukturom u zavisnosti od predviđene izgradnje za svaku vrstu komunalne infrastrukture i one infrastrukture za koju bi se plaćala naknada.
3. Umanjenju troškova za predviđenu izgradnju potrebne komunalne infrastrukture za broj postojećih ili budućih korisnika ove infrastrukture (npr.

Ako je potrebno izgraditi postrojenje za tretman voda, koje će koristiti svega 10% novih korisnika, onda se može naplatiti samo 10% troškova izgradnje ovog postrojenja).

4. Procjeni kapitalnih troškova neophodnih za izgradnju tražene infrastrukture.
5. Utvrđivanju ukupnih troškova za finansiranje kapitalnih radova za period od 20 godina koristeći dominantnu kamatnu stopu za opštinske granice od januara te godine.
6. Utvrđivanju godišnjih troškova po metru kvadratnom neto izgrađenog zemljišta. Ovo će se povećavati u zavisnosti od udaljenosti od postojeće infrastrukture.
7. Utvrđivanju troškova potpunog ili djelimičnog oslobađanja određenih tipova objekata od naknade.

Predloženi model se primjenjuje :

- za izgrađena područja koja su obuhvaćena planskim dokumentom (DUP, UP, LSL)
- za građevinska područja naselja
- za izdvojena građevinska područja naselja
- za izdvojena građevinska područja van naselja

Ovaj model podrazumijeva plaćanje obaveze od strane investitora .

	Izgrađene površine (na pr. DUP)	GPN građevinska područja naselja	IGPN izdvojena građevinska područja naselja	IGPVN izdvojena građevinska područja van naselja
Gradske (primarne) saobraćajnice	€ -	€ 50,000	€ 100,000	€ 150,000
Interne (sekundarne) saobraćajnice	€ 10,000	€ 10,000	€ 10,000	€ 10,000
Vodosnabdijevanje	€ 50,000	€ 60,000	€ 70,000	€ 150,000
Tretman otpadnih voda	€ 40,000	€ 40,000	€ 40,000	€ 40,000
Kanalizacija	€ 10,000	€ 20,000	€ 30,000	€ 150,000
Tretman kanalizacionog otpada	€ 50,000	€ 50,000	€ 50,000	€ 50,000
Elektro instalacije	€ 10,000	€ 20,000	€ 30,000	€ 150,000
podzbir	€ 170,000	€ 250,000	€ 330,000	€ 700,000
Troškovi finansiranja (20g, 2.5%)	€ 58,631	€ 86,222	€ 113,813	€ 241,422
Ukupno	€ 228,631	€ 336,222	€ 443,813	€ 941,422
Naknada za građenje				
Ukupna građevinska površina (u m2)	404,600	404,600	404,600	404,600
Troškovi po m2	€ 0.5651	€ 0.8310	€ 1.0969	€ 2.3268
Naplata naknade				
Veličina parcele (m2)	400	400	400	400
Ukupna vrijednost naknade	€ 226	€ 332	€ 439	€ 931
Godišnja naknada	€ 11.30	€ 16.62	€ 21.94	€ 46.54
Oslobađanja				
Industrijske površine (u m2)	1,000	1,000	1,000	1,000
Površine za izgradnju hotela (u m2)	5,000	5,000	5,000	5,000
Neophodni grantovi	€ 3,390	€ 4,986	€ 6,582	€ 13,961

Površina za izgradnju

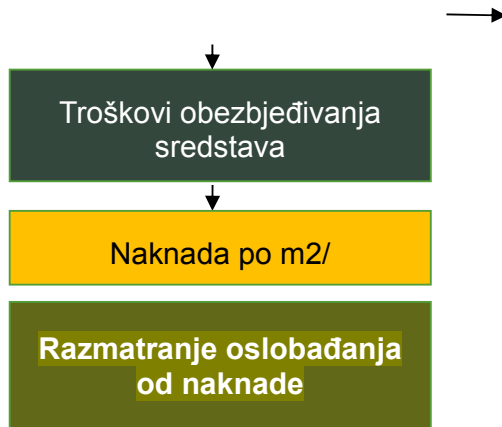


Ukupni troškovi
infrastrukture po
komunalnim djelatnostima

Saobraćajnice

Vodovod, uključujući i cjevovod za priključenje postrojenja za preradu otpadnih voda i samo postrojenje;

Odlaganje otpadnih voda, uključujući i kanalizaciju i postrojenja za preradu otpadnih voda;



Benefiti predloženog modela:

- **Povrat ukupnih troškova.** Vršiti se obračun ukupnih troškova unapređenja infrastrukture i zatim se dijeli na sve korisnike na području predviđenom za razvoj.
- **Položajna komponenta** (Što je udaljenija izgradnja od gradskog jezgra to su troškovi izgradnje distributivne infrastrukture (voda i otpadna voda) veći.
- Ovaj metod će biti posebno efikasan za razvoj unutar granica lokalnih studija lokacija jer se na takvim lokacijama obično javlja samo jedan investitor. Ovaj instrument neće kočiti ekonomski razvoj, obzirom da će se njegova naplata vršiti na duži period (na primjer za period od 20 godina), čime se osigurava da opština izvrši povrat ukupnih troškova izgradnje infrastrukture. Ovaj instrument je fleksibilan u pogledu površine područja na koje se primjenjuje, tj. lako se može primjenjivati kako na velika područja tako i na mala.
- Obzirom da se radi o naknadi za zemljište, ovaj instrument će dobro funkcionisati u opštinama gdje je stepen izgradnje nizak. Kako se naknada naplaćuje na zemljište a ne tokom izdavanja građevinskih dozvola, ovim instrumentom se ostvaruju dva benefita:
 - otplata duga na godišnjem nivou kroz godišnju naplatu naknade, umjesto da se naknada ostvaruje sporadično, po zahtjevima investitora;
 - stimulisanje stanovnika koji ne žele da grade na svojim posjedima da prodaju svoje zemljište umjesto da plaćaju godišnju naknadu (realokacija - realizacija DUP-ova).
- Fleksibilnost ovog modela je što se egzaktno mogu ustanoviti troškovi infrastrukture tako da kada opština želi da stimuliše razvoj određene zone (biznis zone) može da oslobodi korisnike od ove naknade;
- Instrument se može neznatno modifikovati tako da se koristi i za već izgrađene Površine.

Tokom izrade ovog izvještaja autoru Studije je dostavljen Nacrt Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata kojim je na kvalitativno drugačiji način, u odnosu na važeći zakon, regulisano pitanje naknade za uređivanje građevinskog zemljišta.

Mišljenje obrađivača studije je da su predložena rješenja opravdana. Kako je naknada za građenje prethodno elaborirana, u tekstu koji slijedi preporučena je metodologija obračuna komunalnog doprinosa.

Autoru Studije nije dostavljen Nacrt Zakona o komunalnim djelatnostima koji je od značaja za rješavanje pitanja naknade za održavanje komunalnih objekata. Shodno navedenom, sugerise se njihovo međusobno usaglašavanje i jednovremeno donošenje.

8.1.3.2 KOMUNALNI DOPRINOS

- Studijom se predlaže uvođenje plaćanja komunalnog doprinosa za izgradnju i održavanje puteva i ulica u naselju, atmosferske kanalizacije, javne rasvjete, nadvožnjaka, podvožnjaka i mostova, pješačkih prolaza, trgova, javnih zelenih površina i javnih gradskih komunalnih objekata. Lokalna naknada za postojeću infrastrukturu se odnosi na već izgrađena područja.
- Opština bi koristila ovaj instrument za realizaciju kapitalnih radova i izvršila povrat ukupnih ili dio troškova kroz njenu naplatu. Ova sredstva se mogu koristiti za projekte od kojih postojeće nepokretnosti ostvaruju benefite. Neki od primjera tih projekata su:
 - Ugradnja ili zamjena infrastrukture za otpadne vode i vodosnabdijevanje;
 - Izgradnja parkova, sadržaja u zajednici ili rekreativnih centara;
 - Izgradnja trotoara, ivičnjaka i ugradnja ulične rasvjete.
- Komunalni doprinos se naplaćuje samo za održavanje postojeće izgrađene infrastrukture. Ona se može naplaćivati po površini izgrađene infrastrukture ili u zavisnosti od troškova/m².
- **Metodologija obračuna komunalnog doprinosa se zasniva na sledećem:**
Prvo je potrebno definisati dio grada koji ostvaruje benefite od infrastrukture (zonu). Od unapređenja javnih sadržaja benefite imaju velike površine, dok benefite od sanacije „tvrde“ infrastrukture kao što su vodovod ili infrastruktura za otpadne vode imaju direktni korisnici. Zatim se sabere sve površine navedene u prethodnim stavovima i pomnože sa prosječnom cijenom njihove izgradnje. Dobijena vrijednost se dijeli sa bruto građevinskom površinom za stanovanje na nivou zone. Ovaj iznos se podijeli sa 12 mjeseci i dobijamo iznos mjesečnog doprinosa.
- Kako su ove naknade generalno niže od naknada za neizgrađeno zemljište, preporuka je da se ova naknada naplaćuje odmah (mjesečno). Međutim, za velike kapitalne radove u zonama veće gustine (vodosnabdijevanje i otpadne vode), ova naknada, putem koje će se vršiti povrat uložених sredstava, preporučuje se da se naplaćuje svim korisnicima nepokretnosti duži vremenski period (10-20 godina) što bi bilo posebno iskazano u mjesešnim računima.
- Kod obračuna komunalnog doprinosa jedinice lokalne samouprave mogu predvidjeti olakšice za određene kategorije stanovništva: penzioneri, korisnici materijalnog obezbjeđenja.
- Vlasnici poslovnih prostora takođe plaćaju ovu vrstu komunalnog doprinosa jer se smatra da benefite od ovih sadržaja ostvaruju svi.
- Sva preostala sredstva na kraju projekta moraju se uplatiti u rezervni fond za buduće lokalne infrastrukturne projekte.

	Kapitalni troškovi – meka infrastruktura	Kapitalni troškovi – tvrda infrastruktura
<i>Izgradnja parkova</i>		
Obezbeđivanje zemljišta	€ 10,000	
Sanacije parka	€ 100,000	
<i>Rekreativna infrastruktura</i>		
Obezbeđivanje zemljišta	€ 1,000	
Izgradnja sadržaja	€ 40,000	
<i>Zamjena cjevovoda</i>		€ 50,000
Ukupno	€ 151,000	€ 50,000
Područja koja ostvaruju benefite (m²)		
Stambeni prostori	100,000	100,000
Komercijalni		20,000
Industrijski		30,000
Ukupna površina (m²)	100,000	150,000
Ukupna naknada/m²	€ 1.51	€ 0.33

Doprinos za stambene jedinice/m²	
Meka infrastruktura	€ 1.51
Tvrda infrastruktura	€ 0.33
Ukupno/m²	€ 1.84

Doprinos za inudstrijske/komercijane jedinice/m²	
Meka infrastruktura	€ -
Tvrda infrastruktura	€ 0.33
Ukupno/m²	€ 0.33

Privatno-javno partnerstvo (PJP)

- Privatno-javno partnerstvo predstavlja održivi mehanizam finansiranja za posebne namjene. Obzirom da je Zakon o javno privatnom partnerstvu u skupštinskoj procedure, očekuju se kvalitetna rješenja u ovoj oblasti
- Radovi na infrastrukturi iz opštinskih prostornih planova i generalnih urbanističkih planova moraju da se izdvoje kao posebna namjena za PJP razvojni model, sa finansijama određenim za svaki projekat iz Programa.

Vladini grantovi

- Obezbijediti veću podršku Vlade opštinama kada su u pitanju veliki kapitalni projekti i poboljšanje infrastrukture.

8.1.4 UREĐENJE PROSTORA I IZGRADNJA OBJEKATA

8.1.4.1 UREĐENJE PROSTORA

Politika uređenja prostora i izgradnje objekata regulisana je osnovnim Zakonom i drugom regulativom od zanačaja za uređenje prostora i izgradnju objekata, koja se odnosi na pitanja katastra, eksproprijacije zemljišta, poljoprivrednog zemljišta, šuma, vode, komasacije poljoprivrednog zemljišta, prirodnih i kulturnih dobara, koncesija i pitanja životne sredine, kao i na pitanja svojine, javnog i privatnog interesa.

S obzirom da je Crna Gora proglašena ekološkom državom, preuzeta je obaveza da će ekologija i zaštita životne sredine u budućem razvoju biti od posebne važnosti i neosporivog prioriteta. Tri ključne osnove za realizaciju koncepta ekološke države su:

1. prirodno bogatstvo koje se ogleda u ambijentalnom i biološkom diverzitetu;
2. usklađeno poštovanje prirode, tradicionalna briga za prirodne resurse i socijalni mehanizam zaštite prirodne sredine;
3. opredijeljenost sadašnje generacije da riješi pitanje razvoja uz objedinjavanje ekonomskog, ekološkog i socijalnog razvoja.

Ciljevi uređenja prostora definisani su planskim i strateškim dokumentima, kojima je kao glavno opredjeljenje daljeg razvoja Crne Gore definisan održivi razvoj.

Održivi razvoj obuhvata ekonomsku, socijalnu, ekološku, etičku i kulturnu komponentu, a sprovodiće se kroz ravnomjeran razvoj svih lokalnih samouprava i 3 regiona (Primorskog, Središnjeg i Sjevernog).

U skladu sa načelima održivog razvoja, definisani su opšti i posebni ciljevi prostornog razvoja i uređenja prostora.

Opšti ciljevi prostornog razvoja su:

- ravnomjeran i održiv prostorni razvoj u funkciji poboljšanja kvaliteta života i ublažavanja depopulacijskih trendova
- očuvanje i zaštita temeljnih vrijednosti i identiteta prostora
- razvoj strukture naselja u okviru policentrične mreže, uz racionalno korišćenje prostora za urbanizaciju i strogo kontrolisanje širenja urbanog područja
- primjena principa energetske efikasnosti
- razvoj turizma
- zaštita kulturnog nasljeđa kroz integralni pristup zaštite kulturnog pejzaža i rješavanje pitanja održavanja starih urbanih naselja i objekata
- očuvanje, zaštita i održiva upotreba prirodne baštine, posebno morskog akvatorijuma.

Posebni ciljevi prostornog razvoja su:

- održiva prostorna organizacija – usklađen razvoj gradova i njihovog okruženja, uravnotežen razvoj funkcija i djelatnosti u gradovima i naseljima, saobraćajna i infrastrukturna opremljenost
- očuvanje i unapređenje identiteta prostora – očuvanje i održivo korišćenje kulturnog nasljeđa, prepoznavanje elemenata i vrijednosti pejzaža, održivo korišćenje zaštićenih područja prirode
- povezanost s prekograničnim prostorom – razvoj svih segmenata saobraćaja i drugih infrastrukturnih sistema
- energetska stabilnost – uspostavljanje stabilnog energetskog napajanja, povećanje učešća obnovljivih izvora energije, povećanje energetske efikasnosti

- prilagođavanje dinamici promjena – upravljanje rizicima klimatskih promjena, primjena „brownfield“³ projekata, uspostavljanje održivog turizma, privremeno korišćenje resursa
- primjena mjera urbane sanacije i urbane revitalizacije prostora
- postizanje standarda zaštite okoline.

Ciljevi uređenja prostora i izgradnje objekata postižu se kroz izradu i donošenje planskih dokumenata i njihovo sprovođenje, primjenom načela integralnog pristupa u procesu planiranja, i to prostorne održivosti razvoja, horizontalne i vertikalne integracije objekata, ostvarivanje zaštite javnog i privatnog interesa i racionalno korišćenja energije.

Uređenjem prostora smatra se praćenje stanja u prostoru, izrada i donošenje planskih dokumenata i sprovođenje planskih dokumenata.

Organizacija, korišćenje i namjena prostora, kao i način, uslovi i dinamika realizacije planskih rješenja određuje se, u skladu sa načelima uređenja prostora, prostorno planskim dokumentom.

U okviru prostorno planskog dokumenta definišu se površine predviđene za urbanizaciju. Urbanizacija obuhvata razvoj gradova, kao i promjene na ruralnim područjima, u zoni mora i morske obale, u skladu sa Zakonom i drugom relevantnom regulativom.

Analizom prostorno planske dokumentacije u Crnoj Gori rađene 20-tak godina unazad, može se zaključiti da planirana urbanizacija nije ostvarena. Izgradnja kapaciteta u gradskim i prigradskim područjima i primorskom regionu velikim dijelom se odvijala mimo usvojene urbanističke strategije, što je dovelo do narušavanja planirane urbane šeme, i formiranja niza bespravno izgrađenih naselja i zona. Kao rješenje novonastalim okolnostima, najčešće se pristupalo ažuriranju planske dokumentacije u smislu proširenja građevinskog zemljišta, i stvaranja mogućnosti za legalizaciju objekata i uređenje izgrađenog područja. Izradom i usvajanjem niza sanacionih planova kojima je prihvaćeno izvedeno stanje, zanemarena je komponenta održivog razvoja.

Uz optimistički stav u smislu rasta postojećih naselja i realizacije investicija na brojnim lokalitetima van građevinskih područja, u okviru prostorno planske dokumentacije su usvojene predimenzionisane površine za urbanizaciju, bez eksplicitnih osnova za njihovu održivost i komunalno opremanje. Kriterijumi očuvanja prirodnih, kulturnih, predionih i ekoloških vrijednosti su zanemareni u cilju realizacije prvenstveno turističkih kapaciteta, primarno namijenjenih za sekundarno stanovanje. Poseban vid devastacije izvršen je prenamjenom vrijednog poljoprivrednog zemljišta u građevinsko. Što se tiče primorskog regiona, u NS IUOP je konsatovano da u prostorno planskoj dokumentaciji obalnog područja nije na kvalitetan način tretiran aspekt korišćenja morskih resursa i morskog prostora, imajući u vidu da je morsko područje opšte dobro čija je bitna karakteristika pravo opšte upotrebe. U smislu sanacije predimenzionisanog građevinskog područja, u NS IU OP se predlaže redukcija površine građevinskog zemljišta sa 15% na 10 % i uvođenje mjera za stimulisanje razvoja poljoprivrede u zaleđu obale.

U cilju sprovođenja politike razvoja Crne Gore i implementacije usvojenih načela održivog razvoja, u okviru do sada usvojene prostorno planske dokumentacije je potrebno izvršiti reviziju usvojenih rješenja u smislu zaštite najznačajnijih prirodnih, kulturnih i predionih vrijednosti, racionalne potrošnje i korišćenja prostora, minimiziranja konflikata između urbanizacije i vrijednih ranjivih prostora i kvaliteta izgrađene sredine.

Politiku uređenja prostora treba prilagoditi konceptu održivog razvoja, podrazumijevajući kvalitetno prostorno planiranje i uređenje prostora, a sistem prostornog planiranja unaprijediti u smislu jačanja prostorno planske analitike, objektivizacije i racionalizacije planerskog procesa, sprovođenja analiza ranjivosti prostora i uvođenja stručne ocjene kvaliteta planskih dokumenata.

³„Brownfield“ – ranije izgrađena oblast/lokacija koja se sada može prenamijeniti

Dalju urbanizaciju treba planirati u skladu sa potrebama i mogućnostima države i lokalnih samouprava, a njenu realizaciju u etapama .

Zajednički ciljevi izrade planske dokumentacije koji proizilaze iz principa i ciljeva definisanih Prostornim planom Crne Gore su:

- zaustavljanje trajne potrošnje zemljišta kao i poremećaja u okolnoj prirodi i predjelima
- obezbjeđenje multifunkcionalnih struktura unutar naselja (stanovanje, rad, usluge, javne službe i dr.)
- fleksibilnost korišćenja prostora, kroz planiranje osnovnih i komplementarnih namjena objekata i površina
- ekološka revitalizacija prostora, kroz uvažavanje prirodnih karakteristika okruženja prilikom gradnje, njegovanje tradicionalne urbanističke forme, njegovanje ambijenta, stvaranje strukture otvorenih prostora, rješavanje mirujućeg saobraćaja, rješavanje pitanja tretiranja otpada
- oblikovanje naselja u skladu s potrebama korisnika prostora
- obezbjeđenje zadovoljavajućih uslova stanovanja, rada, odmora, javnih službi, komunalne opremljenosti usluga za stanovnike svih djelova naselja.

8.1.4.2 PLANSKA DOKUMENTACIJA

Planski dokument ima karakter javnog dokumenta, a njegovim donošenjem se utvrđuje javni interes za njegovu realizaciju.

Prostorni planovi su:

- a) Državni planski dokumenti
- b) Lokalni planski dokumenti

Državni planski dokumenti su:

- 1) Prostorni plan Crne Gore;
- 2) Prostorni plan za područje posebne namjene;
- 3) Državna studija lokacije.

Lokalni planski dokumenti su:

- 1) Prostorno - urbanistički plan lokalne samouprave;
- 2) Detaljni urbanistički plan;
- 3) Urbanistički projekat;
- 4) Lokalna studija lokacije;

Sadržaj planskih dokumenata definisan je u Zakonu o uređenju prostora i izgradnji objekata. U hijerarhiji prostorno planske dokumentacije planski dokument uže teritorijalne cjeline mora biti usaglašen sa planskim dokumentom šire teritorijalne cjeline.

Bliži sadržaj i formu planskog dokumenta, kriterijume namjene površina, elemente urbanističke regulacije i jedinstvene grafičke simbole propisuje Ministarstvo održivog razvoja i turizma u formi podzakonskog akta.

S obzirom na evidentnu potrebu za stvaranjem planskih uslova za regulaciju, obnovu i proširenje seoskih naselja, posebno u postupku komasacije poljoprivrednog zemljišta, koja je propisana Zakonom o poljoprivrednom zemljištu, u okviru lokalnih planskih dokumenata je potrebno uvesti obavezu preciziranja načina uređenja manjih i seoskih naselja. Ovo će se raditi kroz Lokalne studije lokacije, na površinama koje planskim dokumentima šire teritorijalne cjeline budu za to određene.

Regulacija ruralnih naselja u Crnoj Gori podrazumijeva sagledavanje značaja i učešća sela u ukupnom privrednom razvoju na nivou države i lokalne samopurave. Najvažniji kriterijumi za uređenja ruralnog naselja su:

- prirodni uslovi od značaja za izgradnju i obnovu seoskih naselja
- stvoreni uslovi
- demografske karakteristike i projekcije pojedinih seoskih naselja
- položaj i uloga tih naselja u odnosu na grad i šire okruženje.

Pristupajući planiranju ruralnih naselja, treba poći od činjenice da su se u poslednjih 50 godina pod uticajem opštih kretanja u društvu desile krupne promjene. Planska privreda i industrijalizacija, kao i razvoj usmjeren ka gradu doveli su do deagrarizacije, kao i depopulacije i sistematskog zapostavljanja sela. Novija praksa, kada je riječ o razvoju sela i seoskih područja, bazira se isključivo na razvoju poljoprivrede, a ne na planskom usmjeravanju izgradnje seoskih naselja. Opšta slika seoskih naselja je neuredjena i zapuštena, a osim osnovne funkcije rada i stanovanja ne zadovoljavaju nijedan drugi kriterijum. Evidentan je nedostatak komunalnih objekata instalacija vodovoda, kanalizacije i deponija.

Uredjenje i obnovu seoskih naselja i okolnih poljoprivrednih površina najracionalnije je izvršiti komasacijom, uz primjenu svih paratećih mjera zaštite zemljišta od erozije, hidrotehničke melioracije, očuvanje prirode i sl. Lokalnom studijom lokacije se mogu definisati dugoročna i planska rješenja uređenja seoskih naselja, pravila uređenja prostora i izgradnje. Ovaj planski dokument mora biti usaglašen sa planskim dokumentima šire teritorijalne cjeline, kao i sa načelima relevantnih zakona i drugih strateških dokumentata iz oblasti poljoprivrede.

Ovim planom se određuju uslovi za izgradnju objekata i on sadrži:

- granice područja za koje se donosi
- ažurne katastarske planove u digitalnom i analognom obliku
- izvod iz plana šire teritorijalne cjeline
- namjenu površina
- ekonomsko demografsku analizu
- urbanističko tehničke uslove za izgradnju objekata i uređenje prostora
- regulacione linije
- trase infrastrukturnih mreža i saobraćajnica i smjernice za izgradnju infrastrukturnih i komunalnih objekata, smjernice urbanističkog i arhitektonskog oblikovanja prostora sa smjernicama za primjenu energetske efikasnosti i obnovljivih izvora energije
- režim zaštite kulturne baštine
- mjere za zaštitu životne sredine
- mjere za zaštitu pejzažnih vrijednosti
- predlog komasacije poljoprivrednog zemljišta

8.1.4.3 GRAĐEVINSKO PODRUČJE

Površine na kojima je prostornim planovima predviđeno građenje čine građevinsko područje.

Građevinsko područje obuhvata područje na kome je izgrađeno naselje i područje planirano za uređenje, razvoj i proširenje naselja, a sastoji se od od građevinskog područja naselja, izdvojenog dijela građevinskog područja naselja i izdvojenog građevinskog područja izvan naselja;

Građevinsko područje naselja je područje koje je planskim dokumentom predviđeno za izgradnju urbanih i ruralnih naselja (pretežno stambenih funkcija).

Izdvojeni dio građevinskog područja naselja je izdvojeni dio postojećeg građevinskog područja istog naselja nastao djelovanjem tradicionalnih, prostornih i funkcionalnih uticaja, određenih planskim dokumentom;

Izdvojeno građevinsko područje izvan naselja je područje određeno planskim dokumentom kao prostorna cjelina izvan građevinskog područja naselja planirana za sve namjene osim za stanovanje;

Izdvojena građevinska područja izvan naselja se mogu planirati u funkciji sledećih namjena:

- turizam;
- sport i rekreacija;
- kampovi, golf igrališta;
- rekonstrukcija postojećih objekata;
- objekti infrastrukture;
- objekti namijenjeni poljoprivrednoj proizvodnji;
- objekti namijenjeni šumarstvu i lovstvu;
- istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina;
- asfaltne baze i drugi objekti u funkciji obrade mineralnih sirovina unutar određenih eksploatacionih polja, uz uvažavanje kriterijuma zaštite prostora i životne sredine.

Površine građevinskog područja treba planirati uz uvažavanje projekcija demografskog, društvenog i privrednog rasta, kao i mogućnosti izgradnje saobraćajne i tehničke infrastrukture.

Gradska i ruralna naselja i površine za njihov razvoj se mogu planirati samo na građevinskom području. Izgradnju objekata treba u što većoj mjeri sprovoditi u granicama postojećih naselja, uz povećanje građevinskog područja samo ako je postojeće izgrađeno 50% ili više svoje površine.

8.1.4.4 GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE

Od prestanka važenja Zakona o građevinskom zemljištu u Crnoj Gori nema pozitivnih propisa koji regulišu sta je građevinsko zemljište, šta je neizgrađeno a sta izgrađeno građevinsko zemljište. Donošenje propisa kojim bi se regulisala problematika izgrađenog i neizgrađenog građevinskog zemljišta je od velikog značaja u procesu planiranja prostora i izgradnje objekata.

Ovom studijom se predlaže da se posebnim propisom regulišu sva pitanja iz oblasti građevinskog zemljišta na sledeći način:

Građevinsko zemljište je zemljište na kome su izgrađeni objekti i javne površine koje služe redovnom korišćenju tih objekata, kao i zemljište koje je u skladu sa prostorno planskom dokumentacijom namijenjeno za izgradnju i korišćenje objekata.

Građevinsko zemljište se privodi namjeni izgradnjom objekata, odnosno izvođenjem drugih radova u skladu sa propisima o uređenju prostora. Prije privođenja namjeni građevinskog zemljišta formiraju se urbanističke parcele na osnovu plana parcelacije ili drugog akta u skladu sa propisima o uređenju zemljišta.

Izgrađenim građevinskim zemljištem se smatraju urbanističke parcele ili djelovi parcela na kojima su izgrađeni objekti u skladu sa planom. Neizgrađenim građevinskim zemljištem smatraju se urbanističke parcele koje nisu privedene trajnoj namjeni predviđenoj urbanističkim planom.

Vlasnici građevinskog zemljišta dužni su da trpe promjene granica urbanističke parcele prema planu parcelacije ili drugom aktu u skladu sa propisima o uređenju zemljišta.

Građevinsko zemljište može biti uređeno ili neuređeno.

Preporučuje se utvrđivanje pravnog osnova u Zakonu koji će regulisati ova pitanja, za donošenje podzakonskog akta kojim će se precizirati pravne situacije za potrebu oporezivanja građevinskog zemljišta po uvećanoj stopi, kako je to utvrđeno u Zakonu o porezu na nepokretnosti.

Uređeno građevinsko zemljište je zemljište koje je komunalno opremljeno, čije je uređivanje predviđeno godišnjim programom uređivanja građevinskog zemljišta, kao i neizgrađeno građevinsko zemljište na kome je izvršena parcelacija, izgrađen pristupni put, mreža elektroinstalacija i hidrotehnike .

Neuređeno građevinsko zemljište je zemljište koje nije komunalno opremljeno , tj na kome nije izvršena parcelacija, izgrađen pristupni put, mreža elektroinstalacija i hidrotehnike.

8.1.4.5 UREĐENJE PROSTORA U OBALNOM PODRUČJU

Sistem preduslova i mjera za planiranje prostora obalnog područja u predstojećem vremenskom periodu definisani su Nacionalnom strategijom upravljanja obalnim područjem.

Najvažnija strateška pitanja upravljanja obalnim područjem Crne Gore su:

- očuvanje prirodnih, predionih i kulturnih vrijednosti
- proširivanje građevinskog područja gradova i naselja u obalnom području na prostorima udaljenim od obala, izuzetno uz obalu i to tako da se izbjegne stvaranje neprekinute zone gradnje
- osiguranje pristupa obali i ostvarenje javnog interesa za korišćenje tog prostora
- zaštita od gradnje i intenzivnog korišćenja zemljišta "zelenih koridora" koji povezuju planinsko zaleđe sa obalom

Nacionalnom strategijom se predlaže ekosistemski pristup planiranja prostora obalnog područja. Ekosistemski pristup se definiše kao strategija integralnog upravljanja tlom, vodom i živim resursima na način da se istom podstiče očuvanje i održivo korišćenje resursa, pri čemu se čovjekove aktivnosti i kulturni diverzitet smatraju integralnom komponentom ekosistema.

Komplementarno primjeni analiza ranjivosti u planiranju kopnenog dijela obalnog područja, primjena ekosistemskog pristupa treba da posluži i u tretmanu morskog prostora, prvenstveno zaštite posebno osjetljivih morskih područja i racionalnog korišćenja njegovih ekonomskih potencijala.

U kontekstu navedenog predložena je izrada Plana namjene morskog područja, u okviru koga bi se sagledale ekonomski značajne inicijative vezane za eksploataciju ugljovodonika, prostori važnih ribolovnih zona, pomorskih puteva i podmorskih instalacija.

Buduća organizacija i korišćenje prostora Obalnog područja biće definisani u okviru regionalnog PPPN za Obalno područje Crne Gore. Planom se uvode jedinstveni principi uređenja prostora za svih 6 opština primorskog regiona, kojima će se obezbijediti usklađivanje lokalnih razvojnih interesa sa strategijom i politikom razvoja države i integralnim pristupom u planiranju.

Kao najvažniji instrumenti održivog planiranja namjene prostora obalnog područja definisani su:

- regulisanje prekomjerno isplaniranog prostora za izgradnju, kroz smanjenje planiranog građevinskog područja
- povećanje iskorišćenosti planiranih građevinskih područja
- unapređenje kvaliteta izgrađene sredine
- definisanje smjernica za razvoj turizma u užem obalnom području i zaleđu
- regulacija i kontrola gradnje u užem obalnom pojasu uz primjenu mjera za obalni odmak
- razvoj ruralnog područja.

Zbog prisutne tendencije u prethodnom periodu da se vrši prenamjena zemljišta i širenje građevinskih područja sa ciljem poslovanja sa nekretninama, postojeću politiku i mjere planiranja i

uređenja prostora je potrebno jačati i dodatnim instrumentima, prije svega instrumentima poreske politike. Ti instrumenti moraju biti dio šire, konzistentne poreske politike.

8.1.4.6 UREĐENJE PROSTORA U ZAŠTIĆENIM PODRUČJIMA PRIRODNIH I KULTURNIH DOBARA PODRUČJA PRIRODNIH DOBARA

Priroda je od interesa za Crnu Goru, a pojedina prirodna dobra izuzetnih vrijednosti stavljena su pod zaštitu. Zaštita prirode se sprovodi uspostavljanjem i utvrđivanjem zaštićenih prirodnih dobara, sprovođenjem mjera zaštite, utvrđivanjem mjera i uslova za zaštitu prirode u prostorno planskoj dokumentaciji, programima upravljanja prirodnim resursima, održivim korišćenjem prirodnih resursa i prirodnih dobara i kontrolom njihovog korišćenja.

Radnje, aktivnosti i obavljanje djelatnosti u prirodi planiraju se na način da se izbjegnu ili na najmanju mjeru svedu ugrožavanje i oštećenje prirode.

Relevantnom regulativom Crne Gore propisana je zaštita biološke raznovrsnosti - staništa, zaštita ekosistema, zaštita šumskih ekosistema, vlažnih i vodenih staništa, mora i podmorja, zaštita staništa unutar agroekosistema i drugih autonomnih i poluautonomnih ekosistema.

Zaštita predjela se sprovodi kroz sprovođenje mjera očuvanja značajnih obilježja i karaktera prirodnih predjela i predjela kulturne baštine. Očuvanje karaktera i osobina predjela utvrđuje se prostorno planskom dokumentacijom, na osnovu mape predjela.

Speleološki objekti – pećine, pećinski nakit i drugi djelovi pećina, su zaštićeni kao dobra u opštoj upotrebi, a radnje i aktivnosti u njima se mogu vršiti samo na osnovu dozvola koju izdaje organ uprave uz prethodno mišljenje ministarstva nadležnog za oblast poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede.

Crna Gora je potpisnik Direktive o zaštiti prirodnih i polu-prirodnih staništa faune i flore (92/43 EEC) NATURA. Osnovni cilj ove direktive je uspostavljanje mreže zaštićenih oblasti unutar zajednice radi održavanja kako rasporeda tako i bogatstva ugroženih vrsta i staništa, kopnenih i morskih. Mreža specijalnih oblasti zaštite (Special Areas of Conservation – SAC) naziva se Nature 2000, a uključuje SAP Direktive o pticama. Kriterijumi za izbor obuhvataju prioritetna staništa i vrste (staništa u opasnosti od nestajanja). Mreža, sastavljena od lokaliteta koji predstavljaju prirodne tipove staništa će omogućiti da se održavaju tipovi i staništa vrsta, ili, kada je potrebno, da se povrate do poželjnog statusa zaštite u svom prirodnom rasponu. Ekološku mrežu i ekološke koridore utvrđuje Vlada CG. Zaštita ekološki značajnih lokaliteta vrši se sprovođenjem propisanih mjera i uslova zaštite prirode, a radnje i aktivnosti se mogu obavljati samo na osnovu dozvola koju izdaje organ uprave.

Zaštićena prirodna dobra mogu biti od:

- Međunarodnog značaja
- Nacionalnog značaja
- Lokalnog značaja

Razvrstavanje zaštićenih prirodnih dobara vrši se na osnovu Studije zaštite koju izrađuje organ uprave.

Zaštićena prirodna dobra su:

- 1) zaštićeni lokaliteti - strogi i posebni rezervat prirode, nacionalni park, regionalni park i park prirode, spomenik prirode, zaštićeno stanište i predio izuzetnih odlika;
- 2) zaštićene vrste biljaka, životinja i gljiva - strogo zaštićena divlja vrsta i zaštićena divlja vrsta;
- 3) zaštićeni geološki i paleontološki objekti.

U zaštićenim prirodnim dobrima je zabranjeno vršiti radnje i aktivnosti i obavljati djelatnosti koje mogu narušiti svojstva zbog kojih su proglašeni zaštićenim prirodnim dobrima.

Vrednovanje zaštićenih prirodnih dobara vrši se kategorizacijom.

Zaštićena prirodna dobra se po značaju, razvrstavaju u sljedeće kategorije:

- I kategorija - zaštićeno prirodno dobro od izuzetnog značaja;
- II kategorija - zaštićeno prirodno dobro od velikog značaja;
- III kategorija - značajno zaštićeno prirodno dobro.

Na zaštićenom prirodnom dobru mogu se odrediti zone u kojima se sprovode sljedeći režimi zaštite:

- režim zaštite I stepena - stroga zaštita;

U zonama režima zaštite I stepena zabranjuje se korišćenje prirodnih resursa i izgradnja objekata, ograničavaju se radovi i aktivnosti na naučna istraživanja i praćenje prirodnih procesa, dozvoljena je posjeta u obrazovne, rekreativne i opšte kulturne svrhe, sprovode se zaštitne, sanacione i druge neophodne mjere u slučaju požara, elementarnih nepogoda i udesa, pojave biljnih i životinjskih bolesti i prenamnožavanja štetočina.

- režim zaštite II stepena - aktivna zaštita;

U zonama režima zaštite II stepena mogu se sprovoditi intervencije u cilju restauracije, revitalizacije i ukupnog unaprijeđenja zaštićenog dobra, kontrolisano korišćenje prirodnih resursa bez posljedica po primarne vrijednosti njihovih prirodnih staništa, populacija, ekosistema, obilježja predjela i objekata geonasljeđa.

- režim zaštite III stepena - održivo korišćenje;

U zonama režima zaštite III stepena mogu se sprovoditi intervencije u cilju restauracije, revitalizacije i ukupnog unaprijeđenja zaštićenog prirodnog dobra, razvoj naselja i prateće infrastrukture, radovi na uređenju objekata kulturno-istorijskog nasljeđa i tradicionalne gradnje, očuvanje tradicionalnih djelatnosti lokalnog stanovništva, selektivno i ograničeno korišćenje prirodnih resursa.

- zaštitni pojas.

Proglašavanje zaštićenih prirodnih dobara vrše organi uprave u skladu sa relevantnom regulativom.

Upravljač zaštićenog prirodnog dobra određuje se aktom o proglašenju. Sredstva za rad upravljača obezbjeđuju se iz budžeta Crne Gore, odnosno budžeta jedinice lokalne samouprave u skladu sa godišnjim programima, planovima i projektima u oblasti zaštite prirode, naknada za korišćenje zaštićenog prirodnog dobra, donacija i drugih izvora u skladu sa zakonom.

Plan upravljanja donosi se za period od pet godina i ostvaruje kroz donošenje godišnjih programa upravljanja. Planove upravljanja donose organi uprave u skladu sa relevantnom regulativom.

Za korišćenje zaštićenog prirodnog dobra pravno ili fizičko lice (korisnici) plaćaju naknadu upravljaču zaštićenog prirodnog dobra.

Pravno ili fizičko lice kao vlasnik nepokretnosti u granicama zaštićenog prirodnog dobra koji namjerava da proda nepokretnost, dužan je da nepokretnost predhodno ponudi Vladi, odnosno jedinici lokalne samouprave, shodno pravu preče kupovine.

Svojinska prava na nepokretnostima u zaštićenom prirodnom dobru mogu se ograničiti - eksproprisati kada to zahtijeva javni interes. Postupak eksproprijacije na nepokretnostima sprovodi se u skladu sa zakonom.

Vlasnici nepokretnosti u zaštićenom prirodnom dobru dužni su da dozvole upravljaču, organu uprave i licu koje ima dozvolu za vršenje istraživanja, obavljanje poslova utvrđenih zakonom. Ukoliko vlasnik nepokretnosti pri vršenju radnji i aktivnosti pričinu štetu na zaštićenom prirodnom dobru dužan je da nadoknadi štetu.

Namjena prostora, način korišćenja, uređenja i zaštite prostora zaštićenih prirodnih dobara uređuje se prostorno planskom dokumentacijom, u skladu sa zakonom kojim se uređuje planiranje i uređenje prostora, zaštita životne sredine i zaštite prirode, na osnovu akta o proglašenju, plana upravljanja i Studije zaštite.

Kulturna dobra

Relevantnom zakonskom regulativom se uređuju vrste i kategorije kulturnih dobara, načini uspostavljanja zaštite, režim i mjere zaštite, prava i obaveze vlasnika i držalaca kulturnih dobara i druga pitanja od značaja za zaštitu i očuvanje kulturnih dobara.

Kulturno dobro je svako nepokretno, pokretno i nematerijalno dobro za koje je utvrđeno da je od trajnog historijskog, umjetničkog, naučnog, arheološkog, arhitektonskog, antropološkog, tehničkog ili drugog društvenog značaja.

Kulturno dobro može biti u državnoj ili privatnoj svojini. Zaštita kulturnih dobara je od javnog interesa.

Zaštitu imaju i zaštićena okolina nepokretnog kulturnog dobra, predmet koji sa nepokretnim kulturnim dobrom čini historijsku, umjetničku, vizuelnu ili funkcionalnu cjelinu, objekat u kojem se trajno čuvaju ili izlažu pokretna kulturna dobra, dokumentacija o kulturnom dobru, dobro pod prethodnom zaštitom, obavezni primjerak publikacije i javna arhivska građa.

Svako ima pravo da, pod jednakim uslovima, individualno ili kolektivno, koristi kulturna dobra, radi učešća u kulturnom životu, uživanja, naučnog napretka ili druge dobrobiti koja iz njega proističe, kao i da doprinosi njegovom obogaćivanju i očuvanju, u skladu sa ovim zakonom. Vlasnici i držaoci kulturnih dobara, uključujući i vjerske zajednice, dužni su da čuvaju, poštuju, održavaju i pravilno koriste kulturna dobra koja posjeduju.

Upravne i sa njima povezane stručne poslove na zaštiti kulturnih dobara vrši organ uprave nadležan za zaštitu kulturnih dobara.

Vrste kulturnih dobara su:

- Nepokretna kulturna dobra
- Pokretna kulturna dobra
- Nematerijalna kulturna dobra.

Nepokretno kulturno dobro je profani, sakralni, memorijalni, fortifikacioni ili infrastrukturni objekat, grupa građevina ili prostor sa karakterističnim interakcijama čovjeka i prirode.

Nepokretno kulturno dobro može biti:

- kulturno - historijski objekat,
- kulturno - historijska cjelina,
- lokalitet ili područje.

Zaštita kulturnog dobra se uspostavlja utvrđivanjem prethodne zaštite i utvrđivanjem statusa kulturno dobro. Zaštitu kulturnog dobra uspostavlja organ uprave nadležan za zaštitu kulturnih dobara, po službenoj dužnosti. Organ uprave nadležan za zaštitu kulturnih dobara je dužan da redovno prati stanje i da najmanje jednom u pet godina izvrši revalorizaciju kulturne vrijednosti kulturnog dobra.

Kategorije kulturnih dobara su:

- Kulturno dobro od međunarodnog značaja
- Kulturno dobro od nacionalnog značaja
- Kulturno dobro od lokalnog značaja

Vlada Crne Gore i nadležni organ opštine dužni su da za svako kulturno dobro kojim raspolaže država, odnosno opština odrede subjekat koji će njime upravljati, u skladu sa zakonom. Ako subjekat ne čuva ili ne koristi kulturno dobro na propisan način, Uprava je dužna da predloži Vladi, odnosno nadležnom organu opštine da oduzme kulturno dobro tom subjektu i da ga da na upravljanje drugom subjektu. Sredstva za troškove čuvanja i održavanja kulturnog dobra obezbjeđuje država, odnosno opština koja raspolaže kulturnim dobrom. Kulturnim dobrom u privatnoj svojini upravlja vlasnik, ako to pravo nije ugovorom prenio na drugo lice. Ugovor se zaključuje u pisanoj formi i dostavlja se Upravi u roku od osam dana od dana zaključivanja.

Nepokretno kulturno dobro u državnoj svojini ne može se otuđiti. Na kulturnom dobru u državnoj svojini ne može se ustanoviti teret ili ograničenje prava svojine, niti sprovesti postupak prinudne naplate, radi obezbjeđivanja i izmirivanja obaveza subjekta koji njim raspolaže ili upravlja.

Kulturno dobro u privatnoj svojini može se prodati neposrednom pogodbom ili na aukciji. Država ima pravo preče kupovine kulturnog dobra u privatnoj svojini.

Nepokretno kulturno dobro u državnoj svojini može se dati na korišćenje putem **koncesije**, u skladu sa zakonom kojim se uređuju koncesije i ovim zakonom, za obavljanje:

- 1) turističke, ugostiteljske, trgovinske, zanatske ili druge uslužne djelatnosti;
- 2) izvorne ili srodne industrijske, odnosno proizvođačke djelatnosti;
- 3) djelatnosti iz oblasti obrazovanja, nauke, kulture, informisanja, zdravstva, sporta i rekreacije.

Predmet koncesije ne može biti kulturno dobro koje je:

- 1) neistraženo arheološko nalazište;
- 2) memorijalni objekat, spomen-obilježje i kultno ili znamenito mjesto;
- 3) mjesto i objekat koji je povezan sa običajem, vjerovanjem ili tradicijom;
- 4) arheološki rezervat.

Zaštita i očuvanje kulturnih dobara finansira se iz:

- 1) sredstava vlasnika i držalaca kulturnih dobara;
- 2) opštih prihoda budžeta Crne Gore;
- 3) renta za očuvanje kulturnih dobara;
- 4) budžeta opština;
- 5) donacija;
- 6) drugih izvora, u skladu sa zakonom.

Renta za očuvanje kulturnih dobara se uređuje poreskim zakonima.

8.1.4.7 UREĐENJE POVRŠINA NAMIJENJENIH TURIZMU

Razvijene zemlje u okruženju, prepoznale su pojedina područja sa potencijalom za investiranje u turističku infrastrukturu u okviru turističkih zona što je uticalo na njihovu ukupnu valorizaciju. Turističke razvojne zone su posebno izdvojena područja za ravnomjerni i regionalni razvoj turizma. Jedinice lokalne samouprave na nivou prostornog urbanističkog plana (PUP) treba da definišu koji su to prostori i koliki je stepen njihove komunalne opremljenosti a ukoliko PUP nije usvojen ili ne sadrži ova područja, preporučuje se donošenje posebnih Odluka koje će predstavljati imput za izmjene PUP-a i njihovu implementaciju. U turističkim zonama se svim oblicima privrednih društava osiguravaju, osim prikladne lokacije i infrastrukturnih rješenja, i dodatne povlastice i olakšice.

Turističke zone su projekat kojim se želi podsticati razvoj malog i srednjeg biznisa, sa namjerom da se osiguraju povoljnosti investitorima i gradnja poslovnog prostora na potpuno infrastrukturno opremljenom zemljištu. Turističke zone privlače direktna strana ulaganja i otvaranje novih radnih mjesta. Ovakva vrsta zone, značit će za Crnu Goru povećanje konkurentnosti u turizmu, jer se u njima obavljaju razne djelatnosti, prevashodno turističke usluge.

8.1.4.8 UREĐENJE POLJOPRIVREDNIH POVRŠINA

Poljoprivreda je, zbog povoljnih prirodnih uslova, jedan od tri najznačajnija razvojna sektora Crne Gore. Površina poljoprivrednog zemljišta u Crnoj Gori iznosi 309.241 ha, što predstavlja 22,4% teritorije Crne Gore. Od ove površine 95,2% pripada poljoprivrednim porodičnim gazdinstvima, a ostatak koji predstavlja 4,8% pripada poslovnim subjektima. Prosječno poljoprivredno gazdinstvo ima 4,6 ha iskorišćenog poljoprivrednog zemljišta. Veliki broj neobradivih površina posljedica je velikog udjela pašnjaka u ukupnoj površini poljoprivrednog zemljišta u Crnoj Gori. Imajući u vidu površinu i strukturu poljoprivrednog zemljišta, sa 0,49 ha poljoprivrednog zemljišta po stanovniku,

Crna Gora spada u grupu evropskih zemalja sa povoljnim zemljišnim resursima za razvoj poljoprivrede.

Međutim, zvanični podaci pokazuju da se u Crnoj Gori obrađuje samo dio ukupno raspoloživog poljoprivrednog zemljišta.

Uprkos značajnim zemljišnim resursima, ono je usitnjeno i raspoređeno na veliki broj porodičnih gazdinstava. Tako 31,6% ukupnog poljoprivrednog zemljišta čine parcele površine do 0,50 ha. Više od polovine gazdinstava (54,1%) koristi 0,10 ha do 1 ha poljoprivrednog zemljišta.

Glavni problem u pogledu poljoprivrednog zemljišta u Crnoj Gori su:

- Promjena namjene zemljišta - prije svega, odnosi se na urbanizaciju, izgradnju industrijskih i drugih infrastrukturnih objekata;
- Degradacija zemljišta kroz eksploataciju mineralnih sirovina (šljunak, pijesak, različite rude);
- Povećana koncentracija toksikanata (neorganskih i organskih) - uglavnom je rezultat neadekvatnog odlaganja komunalnog i industrijskog otpada ili emisije izduvnih gasova u blizini većih saobraćajnica;
- Proces erozije sve više postaje posljedica nekoordinisanog upravljanja zemljištem i gubitka biodiverziteta kao i nerealizovanje mjera vezanih za sprečavanje erozije;
- Neadekvatni podaci u katastru;
- Demografski trendovi - napuštanje ruralnih područja i migracija ka urbanim sredinama;
- Loše upravljanje zemljištem – nedostatak adekvatne zemljišne politike, nedostatak informacija i statističkih podataka sa terena, monitoring i adekvatni ljudski i tehnički kapaciteti;
- Nedostatak regulative kojom će se precizirati pojam poljoprivrednog zemljišta koje se obrađuje, odnosno koje se ne obrađuje, čime bi se stvorile pravne pretpostavke za primjenu Zakona o porezu na nepokretnosti u segment oporezivanja poljoprivrednog zemljišta koje se ne obrađuje a čija površina prelazi 150.000 m².

Strategija razvoja poljoprivrede i ruralnih područja do 2020. godine definiše proces budućih reformi u primarnom i prerađivačkom sektoru i postavlja osnovu za ispunjavanje predstojećih izazova na putu pristupanju EU.

Važećim Zakonom o poljoprivredi i ruralnom razvoju navedeni su osnovni ciljevi razvoja poljoprivrede i ruralnih područja:

- gazdovanje poljoprivrednim resursima na dugoročno održiv način uz očuvanje životne sredine;
- obezbjeđivanje stabilne ponude bezbjedne hrane, prihvatljive u pogledu kvaliteta i cijena;
- unapređivanje životnog standarda seoskog stanovništva i ukupnog ruralnog razvoja, uz očuvanje tradicionalnih vrijednosti;
- jačanje konkurentnosti proizvođača hrane.

Prioritet je proizvodnja hrane visokog kvaliteta i povećanje broja proizvođača koji proizvode u skladu sa pravilima organske proizvodnje. Nacionalnim programom proizvodnje hrane i razvoja ruralnih područja utvrđuju se srednjeročni i kratkoročni ciljevi razvoja agrarne politike, vrste mjera i programi, okvirni iznosi i izvori finansijskih sredstava za sprovođenje mjera.

Politika ruralnog razvoja ostvaruje se sprovođenjem sljedećih grupa mjera:

- mjere za jačanje konkurentnosti proizvođača hrane;
- mjere za održivo gazdovanje poljoprivrednim resursima;
- mjere za poboljšanje kvaliteta života i širenje (diverzifikacija) ekonomskih aktivnosti u ruralnim područjima;
- lider projekti za razvoj ruralnih područja.

Uslovi i način sprovođenja mjera utvrđuju se Agrobudžetom.

Sredstva podsticaja za realizaciju ciljeva agrarne politike obezbjeđuju se iz budžeta Crne Gore. Pored sredstava iz budžeta, za podsticaj razvoja poljoprivrede i ruralnih područja mogu se koristiti i sredstva lokalne samouprave, međunarodnih projekata, donacija i drugih izvora.

Mjerama agrarne i politike ribarstva podstiče se organizovanje proizvođača u poljoprivredi i ribarstvu u zadruge i druge organizacije proizvođača.

Zakonom o poljoprivrednom zemljištu ("Sl. list RCG", br. 15/92, 59/92, "Sl. list Crne Gore", br. 32/2011.) je pored ostalog, propisana komasacija poljoprivrednog zemljišta.

Komasacija poljoprivrednog zemljišta se sprovodi u cilju ukupnjavanja posjeda i katastarskih parcela u veće, radi njihovog ekonomičnijeg iskorišćavanja, stvaranja povoljnih uslova za razvoj poljoprivredne proizvodnje i izgradnje objekata u funkciji poljoprivrede.

Prilikom sprovođenja komasacije potrebno je voditi računa o zaštiti tla i voda, predjela i pejzaža, biljnih i životinjskih staništa.

Komasacija se pokreće u sledećim slučajevima:

- 1) ako se zbog velike rasparčanosti, usitnjenosti i nepravilnog oblika zemljišnih parcela, to zemljište ne može racionalno obrađivati;
- 2) ako se zbog postojećih posjedovnih i svojinskih odnosa ili zbog velike rasparčanosti i nepravilnog oblika zemljišnih parcela ne može organizovati proizvodnja koja obezbjeđuje rentabilnost sredstava koje treba uložiti na područjima gdje je odobreno izvođenje, gdje se izvode ili su izvedeni melioracioni radovi;
- 3) ako izgradnja većih saobraćajnica (putevi, željezničke pruge), drugi objekti (nasipi, kanali, vještačka jezera i dr.) ili uređenje većih vodotoka izaziva ili će izazvati dalje usitnjavanje postojećih zemljišnih parcela i poremećaje putne i kanalske mreže.

Komasacija se sprovodi tako da svaki učesnik komasacije dobija za zemljište obuhvaćeno komasacijom novo zemljište u što manje čestica, u jednakoj vrijednosti, uz odbijanje vrijednosti zemljišta za opšte i zajedničke potrebe naselja, i to po mogućnosti u zoni svoga zemljišta i namjene kao što je i zemljište koje je unio u komasacijsku cjelinu.

Vrijednost zemljišta obuhvaćenih komasacijom utvrđuje se i prikazuje u komasacijskoj procjeni.

Procjena zemljišta se vrši razvrstavanjem zemljišta u klase za procjenu, a vrijednost u komasacijskoj procjeni prikazuje se jedinicama za procjenu. Osnova utvrđivanja vrijednosti zemljišta mora biti jedinstvena za komasacijsku cjelinu.

Pri dodjeli zemljišta treba voditi računa o tome da svaki učesnik komasacije dobije što više zaokruženo zemljište u što prikladnijem obliku za iskorišćavanje i s osiguranim pristupom.

8.1.4.9 UREĐENJE POVRŠINA NAMIJENJENIH ŠUMARSTVU I LOVSTVU

Šume Crne Gore obuhvataju 60% teritorije zemlje i prirodne su strukture. Međutim, oko polovine tih šuma nastalo je u posljednjih pola vijeka, zarastanjem napuštenih poljoprivrednih površina, dok su postojeće šume intenzivno korišćene u drugoj polovini dvadesetog vijeka. Zbog toga, kvalitet i drvna zaliha šuma još nisu na prihvatljivom nivou. Strategijom razvoja šumarstva predviđa se akumulacija prirasta u šumama, investicije u popunjavanje i uzgoj nisko kvalitetnih šuma i investicije u šumske saobraćajnice, što će omogućiti postepeno povećavanje korišćenja drvne mase na osnovu programa gazdovanja šumama.

Strategija ima dva opšta cilja koji se odnose na šume kao ekosistem i prirodni resurs i na ekonomski sektor šumarstva i drvne industrije.

1. Unaprijeđenje šuma i održivost gazdovanja povećanjem drvne zalihe u šumama na raspolaganju za korišćenje sa 104 na 115 miliona m³ bruto drvne mase.

2. Povećanje BDP sektora šumarstva, drvne industrije i drugih djelatnosti koje zavise od šuma sa 2% na 4% ukupnog BDP.

Šume i šumska zemljišta, kao dobra od opšteg interesa, uživaju posebnu zaštitu, koja se ostvaruje:

- trajnim očuvanjem i unaprijeđivanjem šuma i šumskih zemljišta i njihovih funkcija;
- održivim i multifunkcionalnim gazdovanjem šumama;
- očuvanjem i unaprijeđivanjem biološke i pejzažne raznovrsnosti šuma kao i kvaliteta njihove životne sredine.

Šume, šumska zemljišta i drveće van šume mogu se koristiti samo na način kojim se obezbjeđuje njihova privredna, ekološka i socijalna funkcija u skladu sa zakonom. Šumom, šumskim zemljištem, drvećem van šume i goletima u privatnoj svojini upravljaju i gazduju njihovi vlasnici u skladu sa zakonom, a u državnoj svojini upravlja i gazduje nadležni organ uprave u skladu sa zakonom.

Gazdovanje šumama obuhvata pošumljavanje, odnosno podizanje novih šuma, uzgoj (njegu, obnovu i konverziju) šuma, zaštitu, očuvanje i sanaciju šuma, korišćenje šuma (sječu, izradu, privlačenje, izvoz, iznošenje i druge vidove transporta drvnih sortimenata), korišćenje nedrvnih šumskih proizvoda, izgradnju i održavanje šumske infrastrukture, promet i prodaju šumskih proizvoda, kao i održavanje i unaprijeđivanje funkcija šuma. Šumom i šumskim zemljištem, kao ekosistemom, upravlja se i gazduje na održiv i multifunkcionalni način u skladu sa kriterijumima i indikatorima koje utvrđuje nadležno Ministarstvo.

Javni interes u svim šumama prema Zakonu o šumama osigurava Uprava za šume u okviru Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja u partnerstvu sa vlasnicima privatnih šuma, korisnicima državnih šuma i zemljišta, preduzećima u sektoru šumarstva, lokalnim stanovništvom, drugim državnim organima i institucijama i nevladinim organizacijama. Inventura i planiranje šuma vrši se periodično, prikupljanjem podataka i promjenama o šumama i šumskom zemljištu.

Planski dokumenti u šumarstvu su:

- 1) nacionalna šumarska politika;
- 2) strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva
- 3) plan razvoja šuma za šumsko područje;
- 4) program gazdovanja šumama za gazdinsku jedinicu .

Za spriječavanje bespravnih aktivnosti u šumama Vlada može donijeti akcioni plan na period do pet godina u skladu sa zakonom.

Propis o uslovima za formiranje šumskog područja, gazdinskih jedinica i nižih prostornih jedinica, načinu obilježavanja granica, bližem sadržaju i načinu izrade planova razvoja, programa gazdovanja šumama, izvođačkog projekta i godišnjeg programa gazdovanja šumama donosi nadležno Ministarstvo.

Funkcije šuma i šumskih zemljišta (u daljem tekstu: funkcije šuma) su proizvodne, ekološke i socijalne.

Proizvodne funkcije šuma su, naročito :

- 1) proizvodnja drvnih šumskih proizvoda;
- 2) proizvodnja nedrvnih šumskih proizvoda.

Ekološke funkcije šuma su, naročito:

- 1) zaštita šumskog tla od spiranja i erozije;
- 2) očuvanje vodnog režima;
- 3) očuvanje biološke i pejzažne raznovrsnosti;
- 4) ublažavanje makro klimatskih promjena, regulacija i poboljšanje mikro klime;

- 5) vezivanje ugljenika iz vazduha;
- 6) proizvodnja kiseonika;
- 7) očuvanje stanišnih uslova za razvoj divlje flore i faune.

Socijalne funkcije šuma su, naročito:

- 1) zaštita naselja i infrastrukturnih objekata od erozije i klizišta;
- 2) povoljan uticaj na snabdijevanje vodom za različite namjene,
- 3) obezbjeđivanje prostora za odmor i rekreaciju;
- 4) razvoj ekoturizma;
- 5) povoljan uticaj na pašarenje i lov;
- 6) istraživanje i obrazovanje;
- 7) zaštita prirodne baštine;
- 8) zaštita kulturne baštine;
- 9) obezbjeđivanje lokalnog stanovništva drvetom;
- 10) očuvanje ruralnih područja;
- 11) odbrana zemlje.

Šume u državnoj svojini mogu se dati na korišćenje na osnovu **ugovora o koncesiji** zaključenog u skladu sa zakonom. Koncesije se dodjeljuju za jednu ili više gazdinskih jedinica, na period od pet do 30 godina. Obim koncesije okvirno se utvrđuje na osnovu programa gazdovanja šumama i u skladu sa izvođačkim projektom. Za dodijeljenu koncesiju za korišćenje šuma u državnoj svojini plaća se naknada u skladu sa zakonom i koncesionim ugovorom.

Posebnu kategoriju zaštite imaju **maslinjaci**. Maslinjaci se koriste po uslovima i na način koji propisuje Zakon o maslinarstvu i maslinovom ulju. Reone za razvoj maslina utvrđuje nadležni državni organ, na osnovu elaborate o reonizaciji. Plod masline i maslinovo ulje mogu se stavljati u promet.

Proizvođači maslinovog ulja upisuju se u Registar maslinara, a proizvode mogu stavljati u promet nakon dobijanja dozvole koju izdaje nadležno Ministarstvo.

Lovstvo i gazdovanje u ovoj oblasti u Crnoj Gori uređuju se posebnim Zakonom. Gazdovanje obuhvata uzgoj, zaštitu, lov i korišćenje divljači i njenih djelova. Lovstvo kao djelatnost organizovanog gazdovanja sa divljači u javnom je interesu. Divljač je u državnoj svojini i uživa posebnu zaštitu. Crna Gora materijalno pomaže zaštitu i uzgoj divljači i unaprijeđivanje lovstva.

Lovišta se dodjeljuju na korišćenje pravnim licima na period do 10 godina. Postupak dodjele lovišta na korišćenje pokreće se na osnovu javnog konkursa koji na osnovu odluke Vlade raspisuje Ministarstvo. Akt o dodjeli lovišta na korišćenje donosi Vlada, na predlog Ministarstva.

8.1.4.10 VODNE POVRŠINE

Vodna djelatnost u Crnoj Gori je djelatnost od opšteg interesa. Obuhvata upravljanje vodama, obezbjeđenje i korišćenje voda, uz dugoročnu zaštitu kvaliteta voda i vodo-izvorišta, zaštita voda od zagađivanja, uređenje voda i vodotoka i zaštita od štetnog dejstva voda. Primjenjuje se na:

- površinske i podzemne vode i zaslanjene vode ušća rijeka koje se ulivaju u more;
- mineralne i termalne vode;
- vodno dobro;
- nalazišta vode za piće u teritorijalnom moru;
- vode priobalnog mora od zagađivanja s kopna.

Vode se dijele na tekuće i stajće vode na površini zemlje i podzemne vode na kopnu i moru.

Vode na teritoriji Crne Gore, prema značaju ili prekograničnom uticaju, dijele se na vode od značaja za državu i vode od lokalnog značaja.

Vodno dobro se koristi za:

- izgradnju objekata vodne infrastrukture;

- preduzimanje mjera koje se odnose na poboljšanje hidromorfoloških i bioloških karakteristika površinskih voda;
- preduzimanje mjera koje se odnose na zaštitu prirode;
- izgradnju objekata za korišćenje voda, sigurnost plovidbe i korišćenje vode za kupanje;
- izgradnju objekata namijenjenih za zaštitu voda od zagađivanja;
- izgradnju objekata, namijenjenih za odbranu i bezbjednost države, zaštitu i spasavanje ljudi, životinja ili imovine;
- druge namjene utvrđene u skladu sa zakonom.

Upravljanje vodama i vodnim zemljištem, u smislu ovog zakona, obuhvata djelatnosti i mjere koje se preduzimaju radi održavanja i unaprjeđenja režima voda u jedinstvenom vodnom sistemu na određenom području u cilju: obezbjeđenja potrebnih količina vode propisanog kvaliteta za pojedine namjene, zaštite voda od zagađivanja i zaštite od štetnog dejstva voda.

Na javnom vodnom dobru može se steći pravo na posebnu upotrebu.

Pravo na posebnu upotrebu javnog vodnog dobra stiče se u skladu sa zakonom na osnovu ugovora o **koncesiji**, vodne dozvole ili saglasnosti nadležnog organa.

Nadležni organ uprave, odnosno nadležni organ lokalne uprave, radi zaštite voda, ljudi i dobara od štetnog dejstva voda, određuje područja na kojima je opšta upotreba javnog vodnog dobra zabranjena ili ograničena, kao i uslove i način korišćenja javnog vodnog dobra na tom području.

Korisnik izgrađenog javnog vodnog dobra dužan je da izgrađeno javno vodno dobro redovno održava, radi očuvanja njegove namjene.

Predmet koncesije na javnom vodnom dobru može biti:

- 1) korišćenje vode za potrebe javnog vodosnabdijevanja naselja većih od 200 stanovnika;
- 2) korišćenje vode za proizvodnju napitaka;
- 3) flaširanje, odnosno pakovanje vode, tankovanje inostranih plovniha objekata i dovođenje ili dopremanje vode u komercijalne svrhe;
- 4) korišćenje vodnih snaga za proizvodnju električne energije i pogon postrojenja;
- 5) korišćenje voda za tehnološke i slične potrebe pravnih lica u količini većoj od 86 m³ na dan;
- 6) crpljenje podzemnih voda u količini većoj od 86 m³ na dan;
- 7) zahvatanje voda za navodnjavanje poljoprivrednog zemljišta u količini većoj od 175 m³ na dan;
- 8) uzgoj ribe, školjki i rakova u privredne i druge svrhe;
- 9) eksploatacija riječnih nanosa, ako je procijenjena količina nanosa na ležištu veća od 100 m³.

8.1.4.11 RAZMJENA ZEMLJIŠTA

U cilju efikasnijeg sprovođenja planskih dokumenata i regulisanja vlasničkih odnosa prilikom uređenja građevinskog i poljoprivrednog zemljišta potrebno je usvojiti **mehanizme razmjene zemljišta** kojima će se u postupku urbanizacije nekog prostora postići sledeće:

- Pravednost u podjeli građevinskog zemljišta među vlasnicima zemljišta, uz adekvatnu naknadu
- Obezbeđenje prostora za izgradnju objekata od javnog interesa
- Rasterećenje lokalne samouprave od troškova otkupa zemljišta za površine u javnom korišćenju.

Predloženi mehanizmi razmjene zemljišta su:

- Realokacija
- Komasacija poljoprivrednog zemljišta.

U cilju efikasnog sprovođenja politike prostornog razvoja i implementacije prostorno planske dokumentacije građevinsko i van građevinsko zemljište se razmjenom zemljišta može urediti na nov način, tako da po položaju, formi i veličini za građevinsku ili drugu namjenu postane svrsishodno uobličeno zemljište.

Razmjena zemljišta se sprovodi u zonama građevinskog zemljišta i van građevinskog zemljišta, planiranog u skladu sa smjernicama Prostorno urbanističkog plana lokalne samouprave ili Prostornog plana posebne namjene .

Studijom zemljišne politike predložene su sledeće kategorije razmjene zemljišta:

1. Razmjena građevinskog zemljišta na površinama za koje je donijeta detaljna urbanistička dokumentacija (DSL, DUP, UP, LSL) – REALOKACIJA

Planski dokumenti DSL, DUP, UP I LSL se izrađuju i donose u proceduri definisanoj važećim Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata.

Razmjena zemljišta se sprovodi nakon usvajanja planskog dokumenta na osnovu plana parcelacije usvojenog u okviru planskog dokumenta.

2. Razmjena građevinskog zemljišta na površinama ruralnih naselja – REALOKACIJA

Granice građevinskog područja ruralnih naselja se usvajaju u okviru prostorno urbanističkog plana lokalne samouprave. Prostor ruralnog naselja se planira u proceduri izrade Plana uređenja manjeg naselja. Plan uređenja manjeg naselja donosi lokalna samouprava na osnovu jednogodišnjeg ili petogodišnjeg plana uređenja, po skraćenoj proceduri. Plan uređenja naselja se radi na nivou generalnog urbanističkog rješenja, a sadrži koncepciju uređenja i korišćenja prostora.

U okviru Plana uređenja manjeg naselja potrebno je definisati građevinske površine, raspored i detaljnu namjenu površina, raspored javnih i komunalnih objekata, karakteristike planiranih struktura, broj stanovnika i korisnika prostora, osnovne uslove korišćenja površina i objekata sa posebnim osvrtom na mogućnost turističke valorizacije prostora, mjere zaštite vrijednosti životne sredine, poljoprivrednih, prirodnih, kulturno-istorijskih i graditeljskih dobara, plan sanacije i rekonstrukcije objekata i djelova naselja izgrađenih bez građevinske dozvole, mreže i objekte saobraćajne, energetske i hidrotehničke infrastrukture.

Razmjena zemljišta se sprovodi nakon usvajanja Plana uređenja manjeg naselja, na osnovu plana detaljne namjene površina usvojenog u okviru planskog dokumenta.

3. Razmjena zemljišta na površinama definisanim za izgradnju objekata od interesa za Crnu Goru ili od regionalnog značaja – RAZMJENA ILI EKSPROPRIJACIJA.

Razmjena se sprovodi na osnovu plana parcelacije usvojenog u okviru planskog dokumenta detaljne razrade.

4. Razmjena zemljišta na površinama od posebnog značaja za teritoriju jedne ili više opština sa zajedničkim prirodnim, regionalnim ili drugim obilježjima koji zahtijevaju poseban režim uređenja i korišćenja – REALOKACIJA.

Razmjena se sprovodi na osnovu usvojenog PPPN, a u cilju nacionalizacije zaštićenih površina. Razmjena se može proširiti na područje van zahvata plana u smislu dodjele zemljišta za razmjenu, o čemu odluku donose nadležne državne i lokalne institucije.

5. Razmjena zemljišta u zonama izdvojenog građevinskog zemljišta na kome je izgradnja predviđena kroz direktnu implementaciju prostorno urbanističkog plana – REALOKACIJA.

Razmjena se sprovodi u skladu sa idejnim rješenjem planiranog kompleksa ili objekta.

6. Razmjena zemljišta u zoni mora i morskog dobra

Kako važećim Zakonom o morskom dobru, nijesu na cjelovit način uređena pitanja stvarno pravnih odnosa na zemljištu u zoni Morskog dobra a u Zakonu o svojinsko pravnim odnosima su propisane odredbe u kojima se različito tretira ovo pitanje, neophodno je da se Zakonom o morskom dobru, kao posebnom propisu, ovo pitanje riješi, kako bi se princip razmjene zemljišta mogao nesmetano koristiti.

4.1.1.2. NAČELA REALOKACIJE

Načela realokacije su:

- Svaki vlasnik koji unosi neko zemljište u postupak realokacije dobija zemljište nazad (privatno zemljište)
- Nove parcele treba da po položaju, obliku i namjeni budu svrsishodno formirane za namjenu koja je planirana usvojenim urbanističkim planom
- Dodjela zemljišta treba da bude u jednakoj vrijednosti unesenog zemljišta.

Procedura realokacije se sprovodi nakon usvajanja planskog dokumenta. Odluku o pokretanju postupka realokacije na teritoriji usvojenog planskog dokumenta donosi organ lokalne samouprave.

Tok postupka realokacije:

- 1 **_donošenje planskog dokumenta**
 - _razgraničenje područja po namjenama iz donesenog planskog dokumenta
 - _odluka opštine o pristupanju proceduri realokacije
 - _informacija vlasnicima zemljišta u okviru zahvata urbanističkog plana



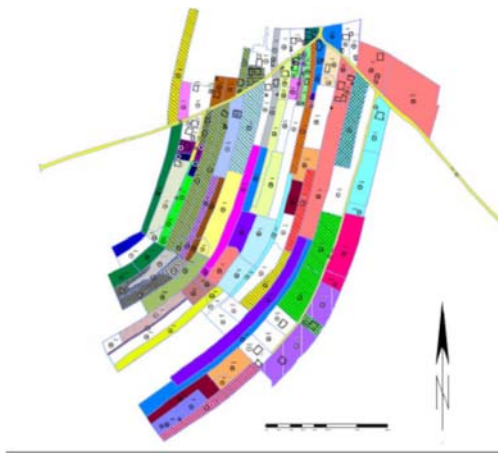
Slika 1: Plan namjene površina iz usvojenog planskog dokumenta

- 2 **_analiza vlasništva nad zemljištem u katastru**



Slika 2: Karta sa usaglašenim vlasništvom u katastru i zemljišnim knjigama

3 _izrada karte stanja vlasništva i liste stanja putem provjere numeričke i grafičke evidencije



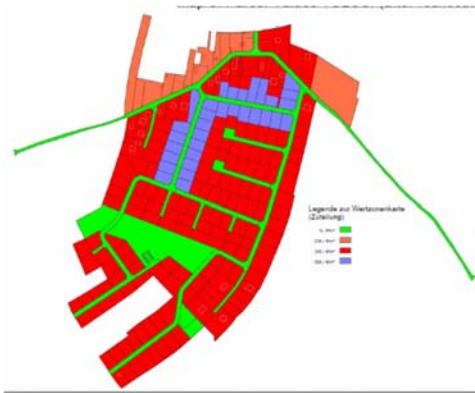
Slika 3: karta sa stanjem vlasništva

4 _određivanje vrijednosti zemljišta u vlasništvu _određivanje vrijednosti za dodjelu



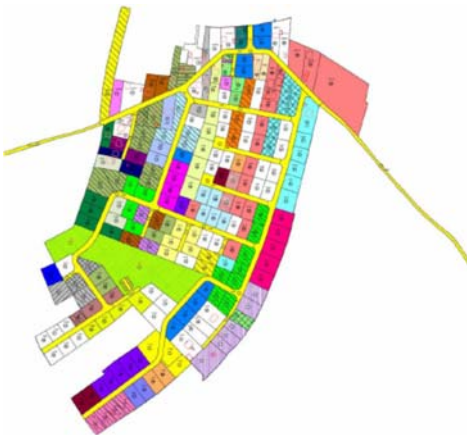
Slika 4: Određjivanje vrijednosti zemljišta u vlasništvu

- 5 **_izrada nacrtu plana realokacije - predloga za razmjenu zemljišta**
 _rasprava/pregovori sa vlasnicima nekretnina



Slika 5 : Predlog vrijednosti za dodjelu

- 6 **_izrada predloga plana realokacije (karta i lista)**
 _dostavljanje plana realokacije vlasnicima nekretnina



Slika 6: Plan realokacije

- 7 **_objavljivanje plana realokacije i njegovo usvajanje**

Plan realokacije se sastoji iz karte razmjene (grafički prikaz) i liste razmjene (numerički prikaz).

- 8 **_uvođenje podataka iz plana realokacije u evidencije katastra**

U procesu realokacije potrebno je da skupština jedinice lokalne samouprave usvoji orijentacionu vrijednost zemljišta na osnovu karte koja sadrži: prosječne zemljišne vrijednosti, karakter zemljišta (izgrađeno-neizgrađeno, uređeno-neuređeno).

Na osnovu karte vrijednosti zemljišta određuju se vrijednosti za dodjelu.

Određivanje vrijednosti u realokaciji mora biti pravično i dokazivo u sudskom postupku.

Mogućnosti razmjene u realokaciju mogu biti:

1. dodjela jednake vrijednosti zemljišta
2. veća dodjela zemljišta i podmirenje
3. manja dodjela zemljišta i podmirenje
4. ukidanje zajedničkog vlasništva
5. formiranje zajedničkog vlasništva
6. novčana nadoknada

Primjer:

Unijeto zemljište površine 4400m²

- vrijednost m² na osnovu karte sa orijentacionim vrijednostima zemljišta – 180 eur/m²

Unijeta vrijednost - **4400m²** x 180,0 eur/m² = 792.000eur

- procijenjena vrijednost m² za dodjelu – 260 eur/m²

1. dodjela jednake vrijednosti zemljišta

- dodijeljeno **3046m²** x 260 eur/m² = 792.000 eur

2. veća dodjela zemljišta i podmirenje

- dodijeljeno 4.000m², vrijednost dodjele 4000m² x 260 eur/m² = 1.040.000 eur

Razliku vrijednosti 792000-1.040.000 eur = 248.000 eur vlasnik nadoknađuje opštini

3. manja dodjela zemljišta i podmirenje

- dodijeljeno 2.900m², vrijednost dodjele 2900m² x 260 eur = 754.000 eur

Razliku vrijednosti 792000-754000= 38000 eur opština nadoknađuje vlasniku

4. ukoliko je zemljište u zajedničkom vlasništvu (primjer 2 osobe) moguća je dodjela zasebnih urbanističkih parcela vlasnicima

- dodijeljeno 2 urbanističke parcele x 1523m² x 260m² - eur = 792.000 eur

5. ukoliko više vlasnika zemljišta žele da udruže vrijednosti dodjeljuje se zajedničko vlasništvo na jednoj urbanističkoj parceli, u vrijednosti sabranog pojedinačno unijetog zemljišta.

6. isplata

- nadoknada u visini unijete vrijednosti zemljišta - 792.000eur.

Preduslovi za uvođenje realokacije su:

- Zakonski okvir
- Institucionalni okvir
- Stvaranje kapaciteta za sprovođenje Sistema

Benefiti koji se ostvaraju kroz realokaciju:

- Fleksibilnost u izradi planske dokumentacije
- Stvaranje površina za izgradnju javnih površina i sadržaja
- Brža implementacija planskog rješenja (u odnosu na eksproprijaciju)
- Benefiti za opštinu
- Regulisanje vlasničke strukture
- Varijabilna dodjela u dogovoru sa vlasnicima (veća ili manja dodjela zemljišta, novčana nadoknada)
- Uređena urbanizacija i izgradnja objekata

Preduslovi za uvođenje sistema realokacije su:

- Donošenje zakona o realokaciji
- Izrada regulative za određivanje vrijednosti zemljišta
- Usklađivanje sa drugim zakonima
- Usaglašavanje pružanja nove vlasničke parcelacije od strane Uprave za nekretnine
- Kvalifikovanje osoblja u državnim i opštinskim organima i planerskim preduzećima koji participiraju
- Organizovanje odgovarajućih administrativnih struktura na nivou države i opština

Opština: služba za realokaciju

Ministarstvo: viša služba za realokaciju (organ za podnošenje prigovora)

Plan realokacije se može mijenjati u slučajevima kada:

- se mijenja urbanistički plan
- neka pravosnažna odluka učini izmjenu nužnom
- su učesnici u vlasništvu saglasni sa izmjenom.

8.1.4.12 KONCESIJE

Posebna kategorija raspolaganja zemljištem predstavljaju **koncesije**. Koncesije se daju za korišćenje prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi i drugih dobara od opšteg interesa, radi ostvarivanja odgovarajućeg javnog interesa, ekonomičnog korišćenja prirodnog bogatstva, tehničko tehnološkog unapređenja i obezbeđenja jedinstva Sistema infrastrukture, izgradnje, rekonstrukcije i modernizacije objekata od značaja za pružanje javnih usluga, zaštite i unapređenja životne sredine. Članom 6 važećeg Zakona o koncesijama definisano je šta može biti predmet koncesije:

- istraživanje ili eksploatacija, ili istraživanje i eksploatacija mineralnih sirovina;
- korišćenje vodotoka i drugih voda;
- izgradnja ili rekonstrukcija, održavanje i korišćenje vodnih objekata;
- korišćenje šuma;
- korišćenje radio-frekvencija;
- izgradnja hidromelioracionih sistema i vađenje materijala iz vodnog zemljišta;
- izgradnja, održavanje i korišćenje ili rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje objekata saobraćajne infrastrukture, telekomunikacionih objekata, naftovoda, gasovoda, objekata za skladištenje, transport i distribuciju nafte i gasa, objekata zdravstvenih i obrazovnih ustanova, komunalnih objekata;
- projektovanje, izgradnja, održavanje i korišćenje energetske i drugih objekata radi proizvodnje, prenosa i distribucije električne energije, toplotne energije i gasa ili njihova rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje;
- korišćenje obala rijeka i jezera;
- izvođenje javno važećeg obrazovnog programa;
- priređivanje lutrijskih igara na sreću i posebnih igara na sreću u kazinima;
- izgradnja, održavanje i korišćenje sportsko-rekreacionih objekata, sportskih terena i prostora za sport, rekreaciju i kulturne aktivnosti;
- izgradnja, održavanje i korišćenje objekata ili rekonstrukcija, modernizacija, održavanje i korišćenje postojećih objekata u područjima sa prirodno-ljekovitim svojstvima i drugim prirodnim vrijednostima.

Navedeno je da pored definisanih kategorija predmet koncesije može biti korišćenje i drugih prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi i drugih dobara od opšteg interesa u državnoj svojini, u skladu sa zakonom, kao i obavljanje i drugih djelatnosti koje su zakonom određene kao djelatnosti od javnog interesa.

Preporuka Studije zemljišne politike je da se u okviru prostorno planske dokumentacije jasnije sagledaju kategorije i objekti koje mogu biti predmet koncesija, ne samo u dijelu ekonomskih i energetske objekata kao što je to bila praksa u dosadašnjem periodu, već i objekata turizma, sporta i rekreacije i objekata nepokretnih kulturnih dobara.

Takođe se preporučuje dostavljanje podataka o naplaćenim prihodima po osnovu koncesionih naknada, pojedinačno po ugovorima, kako bi jedinice lokalne samouprave mogle da planiraju budžetska sredstva po ovom osnovu kao i da poreska uprava na svom web sajtu objavljuje podatke o utvrđenim i naplaćenim iznosima koncesionih naknada.

8.1.5 PREPORUKE ZA REFORMU SISTEMA KATASTRA (SA OSVRTOM NA PITANJE PRENOŠENJA PLANA PARCELACIJE IZ UTVRĐENOG PLANSKOG DOKUMENTA NA KATASTARSKE PLANOVE)

- Obavezati upravu za nekretnine da po službenoj dužnosti kontinuirano ažurira katastarsku evidenciju u cilju kvalitetne izrade planske dokumentacije i efikasnijeg obračuna i naplate poreza;
- Sagledati mogućnost izmjene Zakona o državnom premjeru i katastru na način da se izvrši promjena upisa u katastarskom operatu za izgrađene bespravne objekte (sa teretom) kako bi se stvorile pravne pretpostavke za naplatu poreza na nepokretnosti.
- Angažovati licencirana geodetska Društva za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave za nekretnine koja će doprinijeti ažuriranju katastarske evidencije, prenošenju planova parcelacije na katastarske planove,
- Izvršiti ponovni premjer i izlaganje katastarskih operata u pojedinim primorskim opštinama po prioritetima tj. katastarskim opštinama u kojima su najveća neslaganja, sa ciljem uspostavljanja optimalnog stanja u ovoj oblasti;
- Nastaviti aktivnosti u vezi sa usaglašavanjem sa INSPIRE direktivom i to:
 - izraditi analizu stanja u geosektoru,
 - uspostaviti Savjet NIGP-a i
 - izraditi Strategiju razvoja NIGP-a u Crnoj Gori.
- donijeti odgovarajuće propise kojima bi bilo uređeno pitanje razmjene geopodataka između državnih i organa lokalne uprave u skladu sa načelima INSPIRE direktive
- obezbijediti adekvatne kadrovske strukture, kako u Upravi za nekretnine , tako i u državnim organima i organima lokalne uprave koji će implementirati odrednice INSPIRE direktive
- standardizovati usluge u vezi sa geografskim informacijama dodatno bi otvorilo nove načine komunikacije, u cilju efikasnosti korišćenja prostornih podataka
- U slučaju prihvatanja koncepta realokacije, uvesti novi način evidentiranja vlasništva u evidencijama nepokretnosti.

9. EKONOMSKO MATEMATIČKA PROJEKCIJA EFEKATA PREDLOŽENIH INSTRUMENTATA ZEMLJIŠNE POLITIKE

Procjena predloženih izvora prihoda za lokalne vlasti je važna da bi se shvatilo kako će na njih uticati realizacija prihvaćenih instrumenta zemljišne politike.

U Crnoj Gori se glavni izvor prihoda ostvaruje preko naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, što sada čini 23% prihoda.

Kada se nelegalni objekti legalizuju, povećaće se prihodi kroz porez na nepokretnu imovinu. Kako porez na nepokretnosti nije kapitalni prihod, već tekući prihod namijenjen finansiranju tekućih rashoda, evidentno je da se sredstva po ovom osnovu ne mogu koristiti za finansiranje izgradnje i zamjene infrastrukture. Stoga, finansiranje razvoja infrastrukture vrši se kroz korisničke takse, vladine grantove, porez za prenamjenu površina i privatno-javno partnerstvo, što nije dovoljno, te će ove takse morati da se znatno povećaju da bi se kompezovao gubitak prihoda od ukidanja naknada za komunalno opremanje.

Svi instrumenti finansiranja, uključujući i one sa i bez implikacija prostornog planiranja, moraju da omoguće fiskalnu održivost u zemlji.

Projekcije svih izvora prihoda zasnovane su na :

- prihodima po glavi stanovnika za 2015. godinu, za svaku od kategorija;
- stopi rasta iz poreza na nepokretnost po glavi stanovnika. Ona se uvećavala 15% - 20% godišnje;
- što se tiče legalizacije, koristila se prosječnu godišnju stopu rasta od 2007. godine za Budvu i Podgoricu, gdje je za Budvu korišćen deflator od 5%.

STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE

PRIHODI CRNA GORA	Per Capita/ avg yoy % inc	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
POREZI		133,309,435.17	150,050,820.19	170,403,467.48	195,156,610.03	225,638,435.91	262,400,953.52	307,125,025.65	361,551,048.13	427,799,867.29	508,455,946.50
Porez na dohodak fizičkih lica	€ 30.08	€ 19,800,804	€ 19,878,098	€ 19,955,693	€ 20,033,592	€ 20,237,419	€ 20,354,622	€ 20,471,825	€ 20,589,028	€ 20,706,232	€ 20,823,435
Porez na nekretnine	21.86%	€ 75,553,200	€ 92,069,130	€ 112,195,441	€ 136,721,365	€ 166,608,655	€ 203,029,307	€ 247,411,514	€ 301,495,670	€ 367,402,624	€ 447,716,837
	21.86%										
Porez na promet nekretnina	€ 22.61	€ 14,883,203	€ 14,941,300	€ 14,999,625	€ 15,058,177	€ 15,211,383	€ 15,299,478	€ 15,387,574	€ 15,475,669	€ 15,563,764	€ 15,651,860
Lokalni prirezi na lični dohodak fizičkih lica	€ 35.05	€ 23,072,228	€ 23,162,292	€ 23,252,708	€ 23,343,476	€ 23,580,979	€ 23,717,546	€ 23,854,113	€ 23,990,680	€ 24,127,248	€ 24,263,815
TAKSE		8,031,630.18	8,062,982.21	8,094,456.62	8,126,053.90	8,208,730.51	8,256,270.63	8,303,810.75	8,351,350.87	8,398,890.98	8,446,431.10
Lokalne administrativne takse	€ 3.42	€ 2,250,206	€ 2,258,990	€ 2,267,808	€ 2,276,661	€ 2,299,824	€ 2,313,143	€ 2,326,463	€ 2,339,782	€ 2,353,101	€ 2,366,420
Lokalne komunalne takse	€ 8.78	€ 5,781,424	€ 5,803,992	€ 5,826,648	€ 5,849,393	€ 5,908,906	€ 5,943,127	€ 5,977,348	€ 6,011,569	€ 6,045,790	€ 6,080,011
NAKNADE		132,510,170.93	133,027,433.63	133,546,715.51	134,068,024.44	135,432,067.79	136,216,410.33	137,000,752.88	137,785,095.42	138,569,437.97	139,353,780.51
Naknada za korišćenje imovine od opšteg značaja	€ 39.80	€ 26,195,810	€ 26,298,068	€ 26,400,724	€ 26,503,781	€ 26,773,437	€ 26,928,493	€ 27,083,549	€ 27,238,605	€ 27,393,661	€ 27,548,717
Naknada za korišćenje prirodnih resursa	€ 76.47	€ 50,329,750	€ 50,526,216	€ 50,723,448	€ 50,921,451	€ 51,439,539	€ 51,737,447	€ 52,035,354	€ 52,333,262	€ 52,631,169	€ 52,929,076
Naknada za građenje (predložena)	€ 85.06	€ 55,984,610	€ 56,203,150	€ 56,422,543	€ 56,642,792	€ 57,219,091	€ 57,550,470	€ 57,881,850	€ 58,213,229	€ 58,544,608	€ 58,875,987
	6.94%										
Komunalni doprinos (predložena)	€ 45.33	€ 29,836,253	€ 29,952,721	€ 30,069,644	€ 30,187,023	€ 30,494,153	€ 30,670,757	€ 30,847,362	€ 31,023,966	€ 31,200,570	€ 31,377,174
Naknada za realokaciju (TBD)			€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Naknada za korišćenje opštinskih puteva	€ 3.47	€ 2,284,937	€ 2,293,856	€ 2,302,810	€ 2,311,799	€ 2,335,320	€ 2,348,845	€ 2,362,370	€ 2,375,895	€ 2,389,419	€ 2,402,944
Godišnja naknada za korišćenje puteva	€ 3.08	€ 2,028,529	€ 2,036,447	€ 2,044,397	€ 2,052,377	€ 2,073,258	€ 2,085,265	€ 2,097,273	€ 2,109,280	€ 2,121,287	€ 2,133,294
Godišnja naknada za registraciju motornih vozila	€ 1.14	€ 749,176	€ 752,101	€ 755,037	€ 757,984	€ 765,696	€ 770,130	€ 774,565	€ 778,999	€ 783,434	€ 787,868
OSTALI PRIHODI	€ 49.19	€ 32,373,829	€ 10,470,842	€ 10,717,760	€ 10,970,500	€ 11,229,200	€ 11,494,001	€ 11,765,046	€ 12,042,483	€ 12,326,462	€ 12,617,138
PRIHODI OD PRODAJE NEPOKRETNOSTI	€ 25.60	€ 16,849,088	€ 16,914,860	€ 16,980,888	€ 17,047,174	€ 17,220,617	€ 17,320,348	€ 17,420,080	€ 17,519,812	€ 17,619,543	€ 17,719,275
SREDSTVA PRENEŠENA IZ PRETHODNE GODINE	€ 24.78	€ 16,306,635	€ 16,370,289	€ 16,434,192	€ 16,498,344	€ 16,666,202	€ 16,762,723	€ 16,859,244	€ 16,955,765	€ 17,052,286	€ 17,148,806

STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE

PRIHODI CRNA GORA		Per Capita/ avg yoy % inc	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
DONACIJE I TRANSFERI			€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
			52,244,280	52,448,219	52,652,954	52,858,489	53,396,285	53,705,525	54,014,764	54,324,004	54,633,244	54,942,484
Donacije	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	11.91		7,841,828	7,872,440	7,903,170	7,934,021	8,014,744	8,061,160	8,107,577	8,153,993	8,200,410	8,246,827
Transferi iz egalizacionog fonda	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	62.45		41,105,135	41,265,592	41,426,675	41,588,387	42,011,518	42,254,824	42,498,130	42,741,436	42,984,742	43,228,048
Transferi iz budžeta države	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	5.01		3,297,316	3,310,187	3,323,109	3,336,081	3,370,023	3,389,540	3,409,057	3,428,574	3,448,092	3,467,609
POZAJMICE I KREDITI												
UKUPNI PRIHODI:			391,625,068	387,345,446	408,830,433	434,725,195	467,791,538	506,156,231	552,488,724	608,529,558	676,399,731	758,683,861

PODGORICA

PRIHODI	po gl.st./ prosjeck % inc	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
POREZI											
Porez na lični dohodak fizičkih lica	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	33.37	6,939,882	7,103,535	7,271,046	7,442,508	7,618,013	7,797,657	7,981,537	8,169,753	8,362,408	8,559,605
Porez na nekretnine	16.61%	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
		7,871,178	9,178,583	10,703,150	12,480,947	14,554,037	16,971,468	19,790,435	23,077,635	26,910,839	31,380,739
Porez na promet nekretnina	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	11.07	2,303,058	2,357,368	2,412,958	2,469,859	2,528,102	2,587,718	2,648,740	2,711,201	2,775,135	2,840,577
Lokalni preizi na lični dohodak fizičkih lica	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	42.33	8,802,800	9,010,383	9,222,861	9,440,349	9,662,966	9,890,833	10,124,073	10,362,814	10,607,184	10,857,316
POREZI											
Lokalni administrativni porezi	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	2.85	593,677	607,677	622,007	636,675	651,688	667,056	682,786	698,887	715,368	732,238
Lokalni komunalni porezi	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	7.63	1,586,551	1,623,964	1,662,260	1,701,458	1,741,581	1,782,650	1,824,688	1,867,716	1,911,760	1,956,842
NAKNADE											
Naknada za korišćenje imovine od opšteg značaja	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	2.26	470,847	481,951	493,316	504,949	516,856	529,045	541,520	554,290	567,361	580,740
Naknada za korišćenje prirodnih resursa	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€	€
	0.84	174,009	178,112	182,312	186,612	191,012	195,516	200,127	204,846	209,677	214,621

STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE

<i>Naknada za položajnu rentu (predložena)</i>	€ 47.74	€ 9,928,740	€ 10,162,874	€ 10,402,529	€ 10,647,836	€ 10,898,927	€ 11,155,940	€ 11,419,013	€ 11,688,290	€ 11,963,916	€ 12,246,043
<i>Lokalna naknada za sanaciju infrastrukture (predložena)</i>	€ 21.32	€ 4,434,396	€ 4,538,965	€ 4,646,001	€ 4,755,560	€ 4,867,703	€ 4,982,490	€ 5,099,985	€ 5,220,250	€ 5,343,351	€ 5,469,355
<i>Naknada za realokaciju (TBD)</i>		€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Naknada za korišćenje opštinskih puteva	€ 4.43	€ 921,223	€ 942,947	€ 965,183	€ 987,944	€ 1,011,241	€ 1,035,087	€ 1,059,496	€ 1,084,480	€ 1,110,054	€ 1,136,231
Godišnja naknada za korišćenje puteva	€ 5.91	€ 1,228,298	€ 1,257,263	€ 1,286,911	€ 1,317,258	€ 1,348,321	€ 1,380,116	€ 1,412,661	€ 1,445,974	€ 1,480,072	€ 1,514,974
Godišnja naknada za registraciju motornih vozila	€ 2.76	€ 573,206	€ 586,723	€ 600,558	€ 614,720	€ 629,216	€ 644,054	€ 659,242	€ 674,788	€ 690,700	€ 706,988
OSTALI PRIHODI	11.82	€ 2,459,042	€ 2,517,030	€ 2,576,385	€ 2,637,140	€ 2,699,327	€ 2,762,981	€ 2,828,136	€ 2,894,828	€ 2,963,092	€ 3,032,966
PRIHODI OD PRODAJE NEPOKRETNOSTI	23.28	€ 4,841,540	€ 4,955,711	€ 5,072,574	€ 5,192,192	€ 5,314,632	€ 5,439,958	€ 5,568,240	€ 5,699,547	€ 5,833,951	€ 5,971,524
SREDSTVA PRENEŠENA IZ PRETHODNE GODINE	13.39	€ 2,784,142	€ 2,849,796	€ 2,916,998	€ 2,985,785	€ 3,056,194	€ 3,128,263	€ 3,202,032	€ 3,277,541	€ 3,354,830	€ 3,433,942
DONACIJE I TRANSFERI	2.85	€ 593,677	€ 607,677	€ 622,007	€ 636,675	€ 651,688	€ 667,056	€ 682,786	€ 698,887	€ 715,368	€ 732,238
Donacije	€ 1.13	€ 235,424	€ 240,975	€ 246,658	€ 252,474	€ 258,428	€ 264,522	€ 270,760	€ 277,145	€ 283,680	€ 290,370
Transferi iz egalizacionog fonda	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -	€ -
Transferi iz budžeta države	€ 1.72	€ 358,254	€ 366,702	€ 375,349	€ 384,200	€ 393,260	€ 402,534	€ 412,026	€ 421,742	€ 431,688	€ 441,868
POZAJMICE I KREDITI											
UKUPNI PRIHODI:		57,099,944	59,568,235	62,281,062	65,275,141	68,593,194	72,284,946	76,408,285	81,030,615	86,230,434	92,099,176

BUDVA

PRIHODI	po gl.st./ prosjek % inc	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
TAKSE											
Porez na lični dohodak fizičkih lica	46.38	999,015	1,022,574	1,046,687	1,071,370	1,096,634	1,122,495	1,148,965	1,176,059	1,203,792	1,232,179
Porez na nekretnine 8014-14	17.5%	11,162,391	12,744,557	14,370,337	16,020,195	17,675,546	19,319,303	20,936,260	22,513,323	24,039,594	25,506,364

STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE

Porez na promet nekretnina 13111-10 (80%)	95.04	2,047,163	2,095,438	2,144,851	2,195,430	2,247,201	2,300,194	2,354,436	2,409,957	2,466,787	2,524,957
Prirezi na lični dohodak fizičkih lica 8009-29	38.02	818,865	838,175	857,941	878,172	898,881	920,077	941,774	963,983	986,715	1,009,983
TAKSE											
Lokalni administrativni porezi 6777-39	7.13	153,537	157,158	160,864	164,657	168,540	172,515	176,583	180,747	185,009	189,372
Lokalni komunalni porezi	31.84	685,800	701,972	718,525	735,469	752,813	770,565	788,736	807,335	826,374	845,861
NAKNADE / NADOKNADE											
Naknada za korišćenje imovine od opšteg značaja (70%)	4.75	102,358	104,772	107,243	109,772	112,360	115,010	117,722	120,498	123,339	126,248
<i>Lokalna naknada za sanaciju infrastrukture (predložena)</i>	59.19	1,274,915	1,304,980	1,335,753	1,367,252	1,399,494	1,432,496	1,466,276	1,500,853	1,536,245	1,572,472
<i>Naknada za položajnu rentu za komunalnu infrastrukturu (predložena)</i>	447.37	9,635,996	9,863,226	10,095,816	10,333,889	10,577,577	10,827,012	11,082,329	11,343,666	11,611,166	11,884,974
<i>Naknada za realokaciju (TBD)</i>											
Naknada za korišćenje priobalne zone	61.78	1,330,656	1,362,035	1,394,153	1,427,030	1,460,681	1,495,126	1,530,383	1,566,472	1,603,411	1,641,222
Naknada za puteve	10.45	225,188	230,498	235,934	241,497	247,192	253,021	258,988	265,095	271,347	277,745
Ostale naknade	4.75	102,358	104,772	107,243	109,772	112,360	115,010	117,722	120,498	123,339	126,248
OSTALI PRIHODI	344.53	7,420,965	7,595,963	7,775,086	7,958,434	8,146,105	8,338,202	8,534,829	8,736,093	8,942,102	9,152,970
PRIHODI OD PRODAJE NEFINANSIJSKIH SREDSTAVA	522.73	11,259,396	11,524,909	11,796,683	12,074,865	12,359,608	12,651,066	12,949,396	13,254,761	13,567,328	13,887,265
SREDSTVA PRENEŠENA IZ PRETHODNE GODINE	0.48	10,236	10,477	10,724	10,977	11,236	11,501	11,772	12,050	12,334	12,625
DONACIJE I TRANSFERI		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Donacije	0.17	3,739	3,827	3,917	4,009	4,104	4,201	4,300	4,401	4,505	4,611
Transferi iz egalizacionog fonda	1.09	23,445	23,998	24,564	25,143	25,736	26,343	26,964	27,600	28,250	28,917
Transferi iz budžeta države	0.15	3,265	3,342	3,421	3,501	3,584	3,669	3,755	3,844	3,934	4,027
POZAJMICE I KREDITI		-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UKUPNI PRIHODI:		47,263,057	49,696,529	52,193,690	54,735,477	57,303,790	59,882,038	62,455,524	65,011,670	67,540,114	70,032,688

10. UTICAJ PREDLOŽENE STUDIJE NA EKONOMSKI RAZVOJ

Strateško opredjeljenje razvoja Crne Gore je održivi razvoj u cilju očuvanja prirodnih vrijednosti i valorizacije resursa. Model održivog razvoja se bazira na usklađenosti ekonomskog razvoja, zaštiti životne sredine i prirodnih resursa i društvenom razvoju.

Primjenom predloženih mjera reforme zemljišne politike postići će se:

- unaprijeđen sistem upravljanja zemljištem koji podrazumijeva prilagođavanje zakonske regulative koja se odnosi na uređenje građevinskog zemljišta,
- unaprijeđena katastarska evidencija, uvođenje informacionog sistema o zemljištu, formiranje registara zemljišta u državnoj svojini i svojini lokalnih samouprava, koncesionih područja i drugih,
- unaprijeđen sistem prostornog planiranja u cilju sinhronizovanosti sprovođenja planova i katastarskih evidencija kako bi se stvorili uslovi za efikasnu primjenu fiskalnih instrumenata.

Ekonomski efekti koji se očekuju primjenom predloženih mjera odnose se na:

1. povećanje prihoda primjenom novog Zakona o porezu na nepokretnosti i to:
 - povećanje prihoda od poreza na nepokretnosti, na način što je povećan donji limit za oporezivanje, proširena baza za oporezivanje,
 - stimulisanja valorizacije većih poljoprivrednih kompleksa i stavljanje poljoprivrednog zemljišta u punu funkciju,
 - sprječavanje nelegalne gradnje objekata,
 - stimulisanje elitnog turizma
 - oporezivanje građevinskog zemljišta koje nije privedeno namjeni
2. povećanje prihoda legalizacijom bespravno sagrađenih objekata
3. povećanje prihoda na osnovu broja poreskih obveznika (na osnovu ažuriranja katastarske evidencije)
4. kontinuirani priliv sredstava za investiranje po osnovu predloženog modela tj. obezbjeđenje povrata uložених sredstava, s jedne strane, i rasterećenja investitora troškovima komunalnog opremanja u inicijalnoj fazi ulaganja u njihove projekte, s druge strane, sa tim što se preporučuje izrada Elaborata o uticaju oslobađanja pojedinih kategorija investitora po održivost Sistema komunalnog opremanja .
5. adekvatna upotreba raspoloživih zemljišnih resursa je od velikog značaja za razvoj poljoprivrede u Crnoj Gori, i u tom pravcu će se uspostaviti koordinacija institucija na nacionalnom i lokalnom nivou. Strategijom je predviđen set mjera koje će doprinijeti unaprijeđenju u poljoprivrednom sektoru:
 - Jačanje konkurentnosti i održivosti gazdinstava
 - Promovisanje organizacije lanca snabdijevanja hranom i upravljanje rizikom u poljoprivredi
 - Obnova, očuvanje i jačanje ekosistema koji zavise od poljoprivrede
 - Podsticanje prenosa znanja i inovacija u poljoprivredi
 - Promocija efikasnog korišćenja resursa
 - Promocija socijalne uključenosti, smanjenje siromaštva i ekonomski razvoj ruralnih područja
6. stimulisanje ukupnjavanja poljoprivrednih parcela i donošenje podzakonskog akta kojim će se regulisati kriterijumi za oporezivanje poljoprivrednog zemljišta koje se ne obrađuje, kako bi se stvorile mogućnosti da jedinice lokalne samouprave primijene odredbe zakona o porezu na nepokretnosti u odnosu na ovu vrstu zemljišta

7. predloženi model podržava uspostavljanje biznis zona koje predstavljaju oblik preduzetničke infrastrukture koji čini građevinski uređen i komunalno opremljen prostor, a namijenjen je za usklađeno i plansko korišćenje od strane većeg broja preduzeća i preduzetnika, pri čemu planski usklađen pristup omogućava zajedničko korišćenje prostora, komunalnih, administrativnih, finansijskih, tehničkih i drugih usluga, ostvarujući tako niže troškove poslovanja.

Razvojem biznis zona na nivou jedinica lokalne samouprave želi se podsticati ravnomjeran razvoj Crne Gore i povećanje zaposlenosti. Korisnici zone mogu ostvariti olakšice i na državnom (kroz poreze) i na lokalnom nivou.

Olakšice na lokalnom nivou:

- Olakšice u dijelu oslobađanja od plaćanja komunalnih ili drugih naknada;
- Povoljna cijena zakupa/kupovine prostora za biznis zone;
- Mogućnost definisanja povoljnog modela privatno-javnog partnerstva;
- Infrastrukturno opremanje na područjima koja nijesu infrastrukturno opremljena

Demografski efekti

Demografski potencijal i kretanja moraju se sagledavati sa aspekta ekonomskog razvoja svake države.

Prema popisu iz 2011. godine, Crna Gora ima 620.029 stanovnika, od čega 177. 837 u Sjevernoj regiji, 293.509 u Centralnoj regiji i 148.683 u Južnoj regiji. Regionalne razlike su posledica privrednog razvoja i urbanizacije koja je uslovlila kretanja stanovništva.

U urbanim zonama Crne Gore živi 63,23 % ukupnog stanovništva a u ruralnim 36,77% na čiji kvalitet života negativno utiču brojni problemi urbanog razvoja. Urbanizacija je ostavila velike posledice na korišćenje zemljišta i drugih resursa. Veliki broj naselja je neracionalan sa aspekta izgradnje komunalne infrastrukture kako zbog prostorne razuđenosti tako i zbog slabe naseljenosti.

S druge strane, ubrzan demografski rast gradskih naselja iziskuje dodatne zahtjeve za zemljištem što dovodi do proširenja građevinskog zemljišta, često na račun poljoprivrednog. Rast gradova je praćen zahtjevima za izgradnju infrastrukture koja je preduslov za obezbjeđenje kvaliteta života stanovništva i funkcionisanje privrede. Finansiranje infrastrukturnog opremanja uvođenjem novog modela zasnovanog na stvarnoj cijeni koštanja, obezbijediće povrat uložених sredstava .

Predloženim mjerama upravljanja poljoprivrednim zemljištem, boljom infrastrukturnom opremljenošću (lokalni i regionalni putevi, bolnice, škole, vrtići, sportski objekti, izgradnja stambenih objekata itd.), davanjem podsticaja razvoju malog i srednjeg biznisa, privlačenjem stranih investitora, davanjem podsticaja za naseljavanje nerazvijenih područja, podizanje nivoa i kvaliteta obrazovanja, stvoriće se preduslovi za razvoj ruralnih područja tj postizanje ujednačenog teritorijalnog razvoja i smanjenje odliva stanovništva iz Sjeverne regije.

Prostorno -urbanistički efekti će se manifestovati kroz:

1. efikasnije sprovođenje planova,
2. stvaranje uslova za unaprijeđenje poljoprivrednog zemljišta i razvoj ruralnih područja
3. mogućnost primjene novog modela finansiranja infrastrukturnog opremanja (rente) na osnovu ekonomskih analiza koje su sastavni dio planskih dokumenata (DUP, LSL, DSL).

Efekti modela realokacije su detaljno elaborirani u poglavlju 8.1.4.4.

Bitno je ukazati da se samo u okolnostima kada se u okviru uređenja zemljišta obezbjeđe uslovi za izgradnju infrastrukture i javnih sadržaja može govoriti o urbanizaciji prostora, tj o stvaranju uslova za fizički, socijalni i ekonomski razvoj gradskog područja.

Obradivač Studije smatra da se poseban efekat može očekivati implementacijom predloženog modela u oblasti ruralnog razvoja.

Model razmjene zemljišta u ruralnim naseljima, u kombinaciji sa modelom komasacije poljoprivrednog zemljišta, može stvoriti uslove za održivo korišćenje prostora, konkurentnost poljoprivrede i uravnotežen razvoj. Podizanjem urbanog nivoa sela, stimulativnim mjerama od strane nadležnih organa, moguće je uticati na povećanje stepena obrade poljoprivrednih površina uz izgradnju poljoprivrednih proizvodnih pogona, stanica za preradu i otkup. Na ovaj način, ruralna područja mogu postati sigurnija i privlačnija mjesta za život i rad.

Takođe, usmjeravanjem izgradnje i poljoprivredne djelatnosti na područja definisana granicama razvoja, postići će se očuvanje vrijednih prirodnih područja, predjela i pejzaža, a samim tim i očuvanje životne sredine.

11. PREDLOG IMPLEMENTACIJE STUDIJE ZEMLJIŠNE POLITIKE

REDNI BROJ	AKTIVNOSTI	FAZE REALIZACIJE	ROK	NOSIOCI ODGOVORNOSTI	INDIKATORI
8.1.2.	PORESKI SISTEM				
1	Izvještaj o implementaciji Zakona o porezu na nepokretnosti		31.12.2016.	Ministarstvo finansija	Izvjestaj usvojen od Vlade CG
2	Donošenje Zakona o procjeni vrijednosti nepokretnosti sa metodologijom		IV KVARTAL 2017.	Ministarstvo finansija	Usvojen Zakon
3	Izrada online izvještaja o naplati poreza		Kvartalno	Organi lokalne uprave/Poreska uprava	Izvjestaji
4	Objavljivanje ugovora o prometu nepokretnosti		Kontinuirano	Poreska uprava/Notari	Objavljeni ugovori
5	Izmjena zakona o porezu na promet nepokretnosti		I KVARTAL 2017.	Ministarstvo finansija/poreska uprava	Usvojen Zakon
8.1.3.	SISTEM FINANSIRANJA IZGRADNJE KOMUNALNE INFRASTRUKTURE				
1	Izmjena Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata /Naknada za komunalno opremanje		IV KVARTAL 2016.	MORT	Usvojen Zakon
2	Izvjestaj o implementaciji izmjena zakona u dijelu ostvarivanja prihoda po osnovu naknade za komunalno opremanje		31.12.2020.	Organi lokalne uprave/MORT	Izvjestaj usvojen od Vlade CG
3	Donošenje Zakona o javno-privatnom partnerstvu		31.12.2016.	Ministarstvo ekonomije	Usvojen Zakon
4	Izmjena Zakona o komunalnim djelatnostima		30.09.2016.	MORT	Usvojen Zakon
8.1.4.	SISTEM REALOKACIJE				
1	Donošenje Zakona o građevinskom zemljištu		30.06.2017.	MORT/ Ministarstvo finansija	Usvojen Zakon
2	Donošenje zakona o legalizaciji bespravnih objekata		30.06.2016.	MORT	Usvojen Zakon

3	Izmjena Zakona o svojinsko-pravnim odnosima		31.03.2017.	Ministarstvo finansija	Usvojen Zakon
4	Pilot projekat realokacije građevinskog zemljišta		31.12.2017.	MORT/ odabrana opština	Izvestaj o rezultatima projekta
5	Pilot projekat razmjene zemljišta za seosko naselje u skladu sa Planom uređenja manjeg naselja		31.12.2017.	MORT/ odabrana opština	Izvestaj o rezultatima projekta
8.1.5.	KATASTAR				
1	Ažuriranje katastarske evidencije		Kontinuirano	Uprava za nekretnine	Azurirane katastarske podloge
2	Donošenje Uredbe o povjeravanju poslova prenošenja parcelacije licenciranim geodetskim firmama		II KVARTAL 2017.	Ministarstvo finansija	Uredba usvojena od Vlade
3	Ponovni premjer i izlaganje katastarskih operata u primorskim opštinama	I faza II faza	IV KVARTAL 2017. IV KVARTAL 2018.	Uprava za nekretnine	Usvojeni katastarski operati
4	Izrada analize stanja u geosektoru		31.12.2016.	Uprava za nekretnine	Analiza usvojena od Vlade
5	Osnivanje savjeta NIGP-a		31.12.2016.	Uprava za nekretnine	Formiran savjet
6	Izrada Strategije razvoja NIGP-a u Cnoj Gori		30.06.2017.	Uprava za nekretnine	Stratedija NIGP-a usvojena od Vlade
7	Sprovođenje daljih aktivnosti na implementaciji INSPIRE direktive	I faza II faza	31.12. 2018. 31.12. 2020.	Ministarstvo finansija/MORT/Uprava za nekretnine	Implementirana direktiva
8	Izmjena Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti		31.12.2017.	Ministarstvo finansija	Usvojen zakon

12. SEPARAT

sa smjernicama za izradu i donošenje zakona u ovoj oblasti

1. Zakon o procjeni vrijednosti nepokretnosti sa metodologijom

(Zakon treba da sadži: uslove i način vršenja procjene vrijednosti imovine, obaveza i kapitala pravnih i fizičkih lica, stručnu osposobljenost lica koja mogu obavljati procjenu, uslove za dobijanje licence, nadzor nad vršenjem procjene vrijednosti, uslove za osnivanje udruženja licenciranih procjenjivača i druga pitanja od značaja za ovu oblast).

Ovaj zakon bi primjenjivali: sudski procjenitelji, nezavisni procjenitelji, procjenitelji koji rade na procjeni imovine za potrebe eksproprijacije.

Zakon treba da se zasniva na:

1. evropskom standardu usvojenom od Evropske asocijacije saveza procjenitelja
2. nacionalnim standardima, kodeksu profesionalne etike
3. Međunarodnim standardima za procjenu vrijednosti usvojenim od Savijeta međunarodnih standarda procjene vrijednosti
4. Međunarodnim računovodstvenim standardima (MRS) i IFS

2. Izmjena zakona o porezu na promet nepokretnosti

(Zakon treba da definiše razliku između prometa stambenih i poslovnih objekata i da propiše povećanu stopu poreza na promet poslovnih objekata)

3. Izmjena Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

Ovaj Zakon treba da sadrži (ukoliko se posebnim propisom ovo ne reguliše) šta se smatra neizgrađenim i izgrađenim građevinskim zemljištem, šta je urbanizovano, a šta neurbanizovano zemljište (što je važno kod utvrđivanja i naplate poreza);

- da propiše novu vrstu lokalnog planskog dokumenta - Plan uređenja manjeg naselja sa jednostavnijom procedurom za njegovo usvajanje obzirom na njegov sadržaj
- da reguliše pitanje šta znači odredba da se donošenjem plana utvrđuje javni interes za eksproprijaciju
- da utvrdi način rješavanja imovinsko pravnih odnosa unutar urbanističke parcele
- da utvrdi kako će se plan parcelacije prenijeti na katastarski plan
- da utvrdi okvir za naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

4. Donošenje Zakona o javno - privatnom partnerstvu

(Zakon treba da sadrži uslove za efikasan nediskriminirajući pristup tržištu svi privrednim subjektima kao i pravnu sigurnost koja daje prednost o javnim ulaganjima u infrastrukturu i stateške usluge za građane.

Postupak izbora privatnog partnera je ili postupak javne nabavke (pa treba da se primjenjuju procedure iz tog Zakona) ili postupak davanja koncesija.

U prvom slučaju se zaključuje ugovor o javnoj nabavci, a u drugom slučaju, ugovor o koncesiji.

Pravna zaštita u postupku dodjele javnog ugovora treba da bude obezbijeđena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, a javni ugovori bi se evidentirali u Registru javnih ugovora.

Zakon treba da bude usaglašen sa temeljnim pravima Direktive 2004/18/E3 Evropskog parlamenta.

5. Donošenje Zakona o komunalnim djelatnostima

(Zakon je u skupštinskoj proceduri)

6. Donošenje Zakona o građevinskom zemljištu

Zakon treba da sadrži:

- šta je građevinsko zemljište, šta je izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište, šta je urbanizovano i neurbanizovano zemljište, način i postupak prometa građevinskog zemljišta, ovlašćenja opštinama da svojim odlukama propišu način, uslove i postupak naplate zemljišne rente u skladu sa Zakonom (koja će služiti za infrastrukturno održavanje), obavezu vođenja evidencije izgrađenog i neizgrađenog zemljišta, pitanje dugoročnog zakupa (kao drugog prava za pribavljanje građevinskih dozvola)
- pravo preče kupovine u korist Opštine
- odredbe o realokaciji.

7. Donošenja Zakona o legalizaciji neformalnih objekata

(Zakon je u skupštinskoj proceduri)

8. Izmjena Zakona o svojinsko pravnim odnosima

(Zakon treba da propiše rok za upis prava etažnih vlasnika u katastar nepokretnosti iz člana 171 Zakona. Ovo iz razloga što vlasnici posebnih djelova ne žele da izvrše upis kako ne bi plaćali porez. Zbog toga predlažemo da taj rok bude utvrđen zakonom i da to bude 12 mjeseci, pod prijetnjom nemogućnosti upisa ovog prava.

Takođe, treba propisati rok za pretvorbu prava korišćenja u pravu svojine. Smatramo da i taj rok treba da bude 12 mjeseci od stupanja na snagu izmjena Zakona. Ukoliko se ne izvrši promjena u navedenom roku, treba propisati da će korisnici prilikom pretvorbe plaćati naknadu koju utvrdi Ministarstvo finansija.

9. Izmjena zakona o morskom dobru

Zakonom bi se otklonile određene pravne praznine koje su evidentne u sadašnjoj pravnoj praksi i uspostavio konzistentan sistem.

10. Donošenje Uredbe o povjeravanju poslova prenošenja plana parcela na katastarsku podlogu

Uredba treba da sadrži mogućnost da plan parcelacije utvrđen planskim dokumentom, prenose na katastarske planove privatne, licencirane geodetske firme.

Na ovaj način bi se ispoštovala zakonska odredba (član 57 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata) koja se u praksi ne primjenjuje, sem po zahtjevu stranaka.

13. PRILOZI

Budžeti Opštine Budva za period 2007- 2015.godine

Budžet Glavnog grada Podgorice za period 2007- 2015.godine

Budžeti Opštine Budva za period 2007-2015.godine

PRIHODI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
POREZI	11,703,036.16	11,033,959.87	8,351,016.79	8,477,386.92	9,290,742.31	10,601,280.85	13,351,293.37	14,221,222.39	13,276,000.00
Porez na dohodak fizičkih lica	1,276,164.72	1,702,596.35	1,494,609.46	1,433,909.71	950,404.35	640,163.43	781,679.57	977,579.35	976,000.00
Porez na nepokretnosti 8014-14	2,846,627.13	3,379,723.76	4,173,284.93	4,596,003.68	5,358,427.59	7,387,028.42	9,640,111.30	10,154,840.98	9,500,000.00
Porez na promet nepokretnosti 13111-10 (80%)	6,861,636.36	5,051,260.00	2,022,639.86	1,805,469.30	2,333,657.73	1,921,903.66	2,156,706.07	2,071,906.71	2,000,000.00
Prirrez porezu na dohodak fizičkih lica 8009-29	718,607.95	900,379.76	660,482.54	642,004.23	648,252.64	652,185.34	772,796.43	1,016,895.35	800,000.00
TAKSE	498,655.55	572,251.16	844,688.66	1,091,143.99	933,838.52	759,369.69	717,209.61	883,197.42	820,000.00
Lokalne administrativne takse 6777-39	271,155.20	348,090.01	500,423.18	441,586.19	306,203.18	143,234.98	139,385.38	210,773.11	150,000.00
Lokalne komunalne takes	227,500.35	224,161.15	344,265.48	649,557.80	627,635.34	616,134.71	577,824.23	672,424.31	670,000.00
NAKNADE	13,085,662.06	41,103,419.50	26,523,948.05	29,120,471.95	13,613,403.95	22,012,623.45	14,645,463.38	13,073,810.63	11,134,000.00
Naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa (70%)	40,309.42	42,167.71	70,296.16	31,569.29	57,097.95	514,226.08	1,433,607.27	104,371.43	100,000.00
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, za pravna lica	598,952.00	823,256.75	101,629.44	26,822.73	37.44				
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, za preduzetnike	701,606.75	842,613.98	462,899.56	31,922.18					
Naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, za građane	55,232.13	100,359.06	50,080.99	21,444.18	51,092.18	31,324.73			
Naknada za korišćenje morskog dobra								1,349,729.12	1,300,000.00
Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, za pravna lica 23906-90	6,204,661.34	32,767,225.28	14,574,388.30	15,901,046.90	8,844,313.83	13,124,508.41	5,786,516.45	5,494,925.21	5,200,000.00
Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, za građane 23932-12	5,350,257.38	6,423,739.65	11,184,050.60	13,026,057.03	4,576,516.99	8,259,573.47	7,215,906.66	5,395,494.24	4,214,000.00
Naknada za puteve	134,643.04	104,057.07	80,603.00	81,609.64	84,345.56	82,990.76	209,433.00	259,868.26	220,000.00
Ostale naknade								469,422.37	100,000.00
OSTALI PRIHODI	1,324,954.45	1,043,347.37	1,835,119.24	2,077,729.15	2,032,261.72	4,732,942.37	1,951,955.41	3,802,314.62	7,250,000.00
PRIMICI OD PRODAJE NEFINANSIJSKE IMOVINE	12,888,452.24	986,641.40	1,858,552.24	7,882,055.89	3,619,932.96	2,080,071.00	736,562.85	1,017,907.46	11,000,000.00
SREDSTVA PRENESENA IZ PRETH. GODINE	3,877,816.99	5,339,201.47	121,866.24	18,190.32	14,659.21	20,014.47	37,773.86	128,357.08	10,000.00
DONACIJE I TRANSFERI	188,612.00	25,720.00	0.00	0.00	30,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00

STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE

PRIHODI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Donacije					30,000.00				
Transferi od egalizacionog fonda	162,412.00	25,720.00							
Transferi iz budžeta Države	26,200.00								
POZAJMICE I KREDITI		3,985,000.00	5,142,252.84		1,100,000.00		0.00	0.00	
UKUPNI PRIMICI:	43,567,189.45	64,089,540.77	44,677,444.06	48,666,978.22	30,634,838.67	40,206,301.83	31,440,258.48	33,126,809.60	43,490,053.00

RASHODI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TEKUĆI RASHODI	10,468,849.45	10,193,165.30	6,414,493.46	5,168,375.46	5,406,132.65	5,843,564.67	7,523,975.03	9,653,898.88	11,017,980.00
OTPLATA DUGA	6,198,729.29	8,098,842.50	20,437,724.13	21,778,521.72	21,027,716.73	22,619,053.71	16,725,445.24	16,009,498.13	11,530,000.00
SREDSTVA REZERVI	490,698.51	735,656.51	217,377.58	242,163.64	263,529.09	247,790.06	227,894.42	263,809.29	230,000.00
TRANSFERI IZ BUDŽETA	2,663,885.15	3,602,625.20	2,887,743.64	3,365,418.52	1,654,795.55	1,812,258.48	1,827,061.83	0.00	3,595,000.00
KAPITALNI BUDŽET	18,405,825.58	41,337,385.02	14,701,914.96	18,097,839.58	2,262,650.18	9,645,861.02	5,007,524.88	5,881,152.08	17,117,020.00
Izdaci za lokalnu infrastrukturu	17,252,275.56	30,359,675.88	8,750,268.56	11,950,394.53	1,937,645.27	9,334,423.79	3,888,051.65	2,141,789.82	7,329,020.00
Izdaci za građevinske objekte	876,232.58	10,733,381.53	5,929,559.86	6,133,751.94	299,516.26	260,527.50	1,085,111.63	3,525,915.40	8,000,000.00
Izdaci za uređenje zemljišta				13,693.11			23,028.78	24,203.00	200,000.00
Izdaci za opremu	147,252.75	217,875.55	17,086.54		25,488.65	50,909.73	11,332.82	66,433.04	763,000.00
Investiciono održavanje	130,064.69	26,452.06	5,000.00			0.00		122,810.82	825,000.00
UKUPNI RASHODI:	38,227,987.98	63,967,674.53	44,659,253.77	48,652,318.92	30,614,824.20	40,168,527.94	31,311,901.40	31,808,358.38	43,490,000.00

Napomena: Budžeti za period 2007-2014. su usvojeni , dok je za 2015. planiran.

Budžet Glavnog grada Podgorice za period 2007-2015.godine

PRIHODI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
POREZI	18,578,558.42	23,992,486.49	21,052,205.83	20,263,988.57	21,226,838.31	20,850,194.03	24,399,514.04	25,354,548.09	24,380,000.00
Porez na dohodak fizickih lica	5,146,398.17	6,901,801.27	6,475,970.63	6,217,321.33	7,147,051.38	5,938,040.23	6,655,059.08	7,517,321.93	6,780,000.00
Porez na nepokretnosti	2,116,623.44	2,542,351.20	3,227,782.88	3,544,563.43	5,220,690.26	5,129,709.03	6,424,857.59	5,944,949.63	6,750,000.00
Porez na promet nepokretnosti	2,979,403.67	3,698,523.35	1,623,131.35	1,471,244.45	1,358,140.50	1,820,050.69	2,266,943.65	2,601,528.34	2,250,000.00
Lokalni prirez porezu na dohodak fizickih lica	7,189,897.49	9,385,691.47	8,332,063.97	7,748,464.62	7,500,956.17	7,962,394.08	9,052,653.72	9,290,748.19	8,600,000.00
Ostali lokalni porezi: na igre na sreću i zabavne igre, na potrošnju, na firmu ili naziv	1,146,235.65	1,464,119.20	1,393,257.00	1,282,394.74					
TAKSE	3,362,653.91	2,448,701.82	1,703,137.68	1,567,687.93	1,851,835.64	1,737,974.79	2,305,015.00	1,883,044.07	2,130,000.00
Lokalne administrativne takse	686,559.64	742,681.16	643,587.24	684,489.33	715,212.98	558,240.19	529,429.23	497,810.81	580,000.00
Lokalne komunalne takse	2,676,094.27	1,706,020.66	1,059,550.44	883,198.60	1,136,622.66	1,179,734.60	1,775,585.77	1,385,233.26	1,550,000.00
NAKNADE	28,975,769.27	33,265,966.91	26,940,796.60	22,451,127.45	13,049,071.44	11,995,967.69	12,260,064.10	13,450,698.54	12,090,000.00
Naknada za korišćenje dobara od opšteg interesa					925,558.78	288,091.04	316,135.71	167,328.34	460,000.00
Naknada za korišćenje prirodnih dobara	440,278.67	639,949.74	685,228.66	298,603.34	-13,427.14	164,674.80	188,397.75	122,291.06	170,000.00
Naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta	22,382,775.87	26,367,926.79	24,110,987.66	20,832,549.73	10,167,542.84	10,316,864.17	10,224,869.56	11,599,321.81	9,700,000.00
Naknade za korišćenje građevin. zemljišta	4,019,577.48	3,840,946.34							
Naknada za korišćenje opštinskih puteva				687,192.19	970,502.86	686,155.71	987,073.79		
Naknada za izgradnju i održ. lokal. puteva	2,133,137.25	1,864,536.76	1,518,330.69						
Godišnja naknada za korišćenje puteva		552,607.28	519,008.61	510,329.19	533,358.13	540,181.97	543,587.29	521,264.89	1,200,000.00
Eko naknada					465,535.97				
Godišnja naknada pri registraciji drumskih motornih vozila									560,000.00
Naknada za izgradnju javnih garaža i parkirališta			107,240.98	122,453.00					
Ostale naknade za puteve								1,040,492.44	

STUDIJA ZEMLJIŠNE POLITIKE

PRIHODI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
OSTALI PRIHODI	4,452,430.53	7,101,703.25	3,048,100.54	2,214,611.18	3,427,448.75	2,531,432.05	2,162,346.79	2,207,203.98	2,402,390.00
PRIMICI OD PRODAJE IMOVINE	20,382,649.90	6,156,629.81	20,008,605.18	12,255,828.03	3,998,397.99	6,030,738.01	4,758,320.63	860,670.14	4,730,000.00
SREDSTVA PRENESENA IZ PRETH. GODINE	905,928.49	12,318,144.53	18,182,366.92	5,939,282.97	7,855,101.21	287,592.19	2,370,873.07	6,732,148.96	2,720,000.00
DONACIJE I TRANSFERI	183,493.00	49,851.70	347,951.64	344,067.10	101,707.24	173,255.92	2,750,236.09	1,585,247.51	580,000.00
Donacije				254,737.50			40,000.00	243,274.00	230,000.00
Transferi od egalizacionog fonda	183,493.00	22,880.00							
Transferi iz budžeta Države		26,971.70	347,951.64	89,329.60	101,707.24	173,255.92	2,710,236.09	1,341,973.51	350,000.00
POZAJMICE I KREDITI	1,100,000.00	8,000,000.00		10,139,825.03					
UKUPNI PRIMICI:	77,941,483.52	93,333,484.51	91,283,164.39	75,176,418.26	51,510,400.58	43,607,154.68	51,006,369.72	52,073,561.29	49,032,390.00
RASHODI	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TEKUĆI RASHODI	22,112,538.41	25,773,117.16	29,231,148.78	28,688,804.91	25,248,180.21	25,536,712.86	24,359,847.56	24,204,111.22	26,614,610.00
OTPLATA DUGA	1,925,694.55	228,337.84	1,662,588.49	2,423,556.65	2,455,812.17	1,619,383.87	2,961,379.73	2,807,943.14	2,552,000.00
SREDSTVA REZERVI	668,941.05	893,434.44	642,929.92	1,023,541.51	582,267.79	523,080.51	184,672.97	419,595.93	430,000.00
KAPITALNI BUDŽET	40,916,164.98	48,256,228.15	53,807,214.23	35,185,413.98	22,936,548.22	13,557,104.37	16,768,320.50	19,432,608.02	19,435,780.00
Izdaci za lokalnu infrastrukturu	10,336,949.59	15,335,123.38	19,868,180.21	29,903,844.13		9,996,684.95	14,029,732.38	14,703,366.07	13,610,000.00
Izdaci za građevinske objekte	7,977,522.16	9,760,093.33	12,419,685.85	3,568,122.27		2,918,825.46	1,651,626.36	3,636,338.03	3,315,300.00
Izdaci za uređenje zemljišta	20,871,041.92	19,393,466.91	16,501,863.66						1,851,980.00
Izdaci za opremu	1,730,651.31	3,185,003.09	4,082,417.35	1,220,994.37		356,824.05	533,088.35	630,362.68	658,500.00
Investiciono održavanje		582,541.44	935,067.16	492,453.21		284,769.91	553,873.41	462,541.24	
UKUPNI RASHODI:	65,623,338.99	75,151,117.59	85,343,881.42	67,321,317.05	51,222,808.39	41,236,281.61	44,274,220.76	46,864,258.31	49,032,390.00

Napomena: Budžeti za period 2007-2014. su usvojeni, dok je za 2015. planiran.

14. DOKUMENTACIONA OSNOVA

ⁱ <https://www.destatis.de/EN/FactsFigures/SocietyState/Population/Population.html>

ⁱⁱ (Wullman and Kuhlman, 2008)

ⁱⁱⁱ Oxley, MJ, Brown, T, Nadin, V, Qu, L, Tummers, LC & Fernandez Maldonado, AM. 2009. *Review of European Planning Systems*. London, UK: National Housing Planning Advice Unit, Departement of Communities and Local Government UK.

^{iv} UN staništa: 21 zasijedanje upravljačkog savjeta, 2007. *Studija slučaja – Opštinski sistem finansiranja u Njemačkoj*, dostupan na: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/4627_70184_GC%2021%20Financing%20Case%20Study%20Municipal%20Finance%20Germany.pdf [access March 2015]

^v Noramtiv o federalnom budžetu – Njemačka - Bundeshaushaltsordnung

^{vi} Federalna Vlada Njemačke. 2015. Fiskalni budžet

^{vii} Slack, E. Bird, M. 2014. *Politička ekonomija reformi poreza na imovinu / The Political Economy of Property Tax Reform*. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18 OECD Publishing.

^{viii} Hengstwerth, S. Salm, M. Farber, G. 2012. *Reforma poreza na imovinu u Njemačkoj / Property Tax Reform in Germany – Eternally Unfinished or an Instrument of a more equitable (local) tax system*.

^{ix} Spahn, B. *Oporezivanje zemljišta u Njemačkoj / Land Taxation in Germany*. Univerzitet Frankfurt.

^x Njemačke vlasti za trgovinu i investicije - 2015

^{xi} Hengstwerth, S. Salm, M. Farber, G. 2012. *Reforma poreza na imovinu u Njemačkoj / Property Tax Reform in Germany – Vječito nezavršen ili instrument ravnopravnijeg (lokalnog) sistema oporezivanja*.

^{xii} Švajcarska agencija za razvoj i saradnju. 2013. *Finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Njemačke – Iskustva i preporuke za Srbiju*

^{xiii} UN staništa: 21 zasijedanje upravljačkog savjeta, 2007. *Studija slučaja – Opštinski sistem finansiranja u Njemačkoj*,

^{xiv} Arnold, U. Kehl, V. 2011. *Privatna javna partnerstva (PJP) za kretanje ili odlazak na jug. Emirijske indikacije uspješnosti PJP odluka u njemačkim opštinama*.

^{xv} Loehr, Dirk. 2012. *Uloga dogovornih planskih dozvola u planiranje namjene površina sa aspekta životne sredine: Pregled rasprave u Njemačkoj / The Role of Tradable Planning Permits in Environmental Land Use Planning: A Stocktake of the German Discussion*.

^{xvi} Thomas Preuß, Maic Verbücheln, 2013. *Ka kružnom upravljanju namjena površina / Towards Circular Flow Land Use Management* dostupno na: http://coopterritoriale.regione.veneto.it/Central-Europe/wp-content/uploads/2014/02/CircUse_Compendium.pdf [accessed at March 2015]

^{xvi} Zvaničan plan je dokument višeg ili nižeg reda koji daje okvir za sveobuhvatno i dugoročno planiranje za opštine i/ili region.

^{xvi} Izvještaj o provincijskoj politici (2014) Dio IV, str. 4

^{xvii} Preub, T. Ferber, U. 2008. *Kružno upravljanje namjenama površina: novi strateški, plćanski i instrumentailni pristup mobilizaciji brownfielda / Circular Flow Land Use Management: New Strategic, Planning and Instrumental Approaches for Mobilisation of Brownfields*.

^{xviii} Zvaničan plan je dokument višeg ili nižeg reda koji daje okvir za sveobuhvatno i dugoročno planiranje za opštine i/ili region.

^{xix} Izvještaj o provincijskoj politici (2014) Dio IV, str. 4

^{xx} Bord opština Ontarija – Zakonodavstvo i regulative. <https://www.omb.gov.on.ca/english/LegislationRules/LegislationRules.html>

^{xxi}MPAC

^{xxii}Ministarstvo finansija. Porez na prenos zemljišta <http://www.fin.gov.on.ca/en/tax/ltt/>

^{xxiii}Izveštaj o osoblju grada Toronto. Sveobuhvatan izvještaj o korisničkim naknadama (2012)

^{xxiv}Ulaganje u Ontario: Pregled programa za tržište destinacije u Ontariju / Overview of Destination Marketing Programs in Ontario. http://www.mtc.gov.on.ca/en/invest/destination_marketing.shtml

^{xxv}Studija konkurentnosti turizma Ontarija. Otkriti Ontario: Izvještaj o budućnosti turizma / Discovering Ontario: a Report on the Future of Tourism. (2009) p.7

^{xxvi}Odjeljenje za finansije. Federalna podrška provincijama i teritorijama. <http://www.fin.gc.ca/access/fedprov-eng.asp>

^{xxvii}George Hazel Consultancy. Rad o raspravi o nadoknadi vrijednosti zemljišta / Land Value Capture Discussion Paper pripremljen za Metrolinx. Avgust 2013. predgovor.

^{xxviii}Lawrence C. Waters. *Nadoknada vrijednosti zemljišta kroz politiku i praksu / Land Value Capture in Policy and Practice*. (Bringham Young University) p. 4

^{xxix}David Amborski. *Nadoknada vrijednosti zemljišta u Sjevernoj Americi / Land Value Capture North American Experience*. (Ryerson University) <http://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/06/5-Quito-Pres-DPA-3.pdf>

^{xxx}http://www.vlada.si/en/about_slovenia/

^{xxxi}<http://www.nispa.org/files/conferences/2006/papers/200606011217410.Klunfinalpaper.pdf>

^{xxxii}Sistem lokalnih samouprava u Sloveniji sa posebnim akcentom na status glavnog grada Ljubljane, Stane Vlaj

^{xxxiii}<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/countries/membersNLP/Slovenia/Pages/default.aspx>

^{xxxiv}Sistem lokalnih samouprava u Sloveniji sa posebnim akcentom na status glavnog grada Ljubljane, Stane Vlaj

^{xxxv}<http://www.pkf.com/media/1958993/slovenia%20pkf%20tax%20guide%202013.pdf>

^{xxxvi}Lokalne samouprave u Sloveniji i Konsolidovani opšti budžeti

^{xxxvii}<http://www.pkf.com/media/1958993/slovenia%20pkf%20tax%20guide%202013.pdf>

^{xxxviii}Oporezivanje u Sloveniji 2013

Zakonodavstvo

Osnovni zakon Federalne republike Njemačke: Član 28 [Konstituisanje zemljišta – Nezavisnost opština]

Normativ o federalnom budžetu – Bundeshaushaltsordnung: Article 7 [Basis of Municipal Financial Decisions]

Federalni zakon o prostornom planiranju (1965, 1998)

Flächennutzungsplan – Lokalni planovi namjene površina (Njemačka)

Bebauungsplan – Lokalni planovi parcelacije (Njemačka)

Ustav Federalne republike Njemačke (GG) Articles 106 i 107 [Porezi zajednice i egalizacija]

Federalni zakon o porezu na zemljište – Grundsteuergesetz: 7.08.1973 (BGBL I, p. 965) [Porez na imovinu]

Zakon o procjeni poreza – Bewertungsgesetz: [Procjena imovine]

Federalni zakon o porezu na zemljište - Grunderwerbsteuer [Transfers of Real Property]

Zakon o porezu na nasljeđe i poklone Njemačke - Erbschafts- und Schenkungssteuergesetz, ErbSt [Nasljeđena imovina]

Zakon o porezu na prihod Njemačke –EstG Einkommensteuergesetz [Porez na prihod i porez na trgovinu]

Evropski fond za regionalni razvoj / Europäische Fonds für regionale Entwicklung

Normativ federalnog budžeta – Bundeshaushaltsordnung: [Grantovi & Transferi]

Privatna-javna partnerstva (PPP) Zakon o ubrzavanju (2005)s [ÖPP Beschleunigungsgesetz 2005]

Politika reparcelacije zemljišta – Umlegung – Federalni normativ za građevinarstvo, Poglavlje 45-84

Federalni normativ za građevinarstvo – Bodenschutz – [Brownfield Redevelopment]

Zakon Br.539 o regionalnom razvoju. Zakon o samoupravama - Zakon. 302/2001 Z. z. (ažuriran 3. Do 7., 2008) – [Cirkularno upravljanje namjenom površina]

Federalni normativ za građevinarstvo – Poglavlje 34 – [Katastar]

Zakon o gradu Toronto, 2006 (Posebna ovlašćenja za oporezivanje grada Toronto, Promet zemljišta)

Zakon o prometu zemljišta (pravo na porez na zemljište)

Zakon o procjeni (omogućava procjenu)

Zakon o opštinama, 2001

Zakon o korporacijama za procjenu opštinske imovine, 1997

Takon o porezu na zemljište provincije, 2006

Zakon o zonama sa poreskim olakšicama, 2002

Zakon o finansiranju kroz porez, 2006

Zakon o planiranju, 1990 (Poglavlje 37)

Zakon o opštinskom odboru Ontarija, 1990

Zakon o razvojnim naknadama, 1997

Zakon o uređenju fiskalnog sistema provincije (1985)

Zakon o prostornom planiranju (2007) – Članovi 22, 27, 38, 55, 62, 79 [prostorni planovi, strateški planovi, naknade za komunalije]

Zakon o lokalnim samoupravama (1995) – Articles 8, 21 [Tehnike za prikupljanje opštinskih prihoda i obaveze opštine]

Ustav Republike Slovenije (1991) – Član 142 [Prihodi opštine]

Evropska povelja o lokalnim samoupravama (1985) – Članovi 3, 4 [obim lokalne samouprave]

Zakon o privatnim-javnim parterstvima (2006)

Oporezivanje u Sloveniji (2013-2014) – Poglavlja [Porez na lični dohodak, porez na imovinu i porez na imovinu ili poklone]

Zakon o uravnoteženju javnih finansija (2012)

Prilikom izrade Stidije Zemljišne politike , korištena je sledeća dokumentacija:

- *Važeći Zakoni i propisi*
- *Strategija razvoja poljoprivrede I ruralnih područja 2015-2020.-MP*

-
- *Strategija regionalnog razvoja Crne gore za period 2014-2020.-MF*
 - *Izveštaj o stanju uređenja prostora za 2014.-MORT*
 - *Budžeti Gradova Podgorice i Budve za period 2007-2015.*
 - *Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Podgorice i Budve*
 - *Analiza fiskaliteta na lokalnom nivou- Ministarstvo finansija*
 - *Analiza stanja u finansiranju lokalnih samouprava-Zajednica opština Crne Gore*
 - *Finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama Hrvatske, Slovenije, Srbije, Njemačke-Savez gradova i opština Srbije*
 - *Strateški plan razvoja opštine Podgorica*
 - *Strateški plan razvoja opštine Budva*
 - *Plan razvoja biznis zona u Crnoj Gori*