



Stalna konferencija
gradova i opština

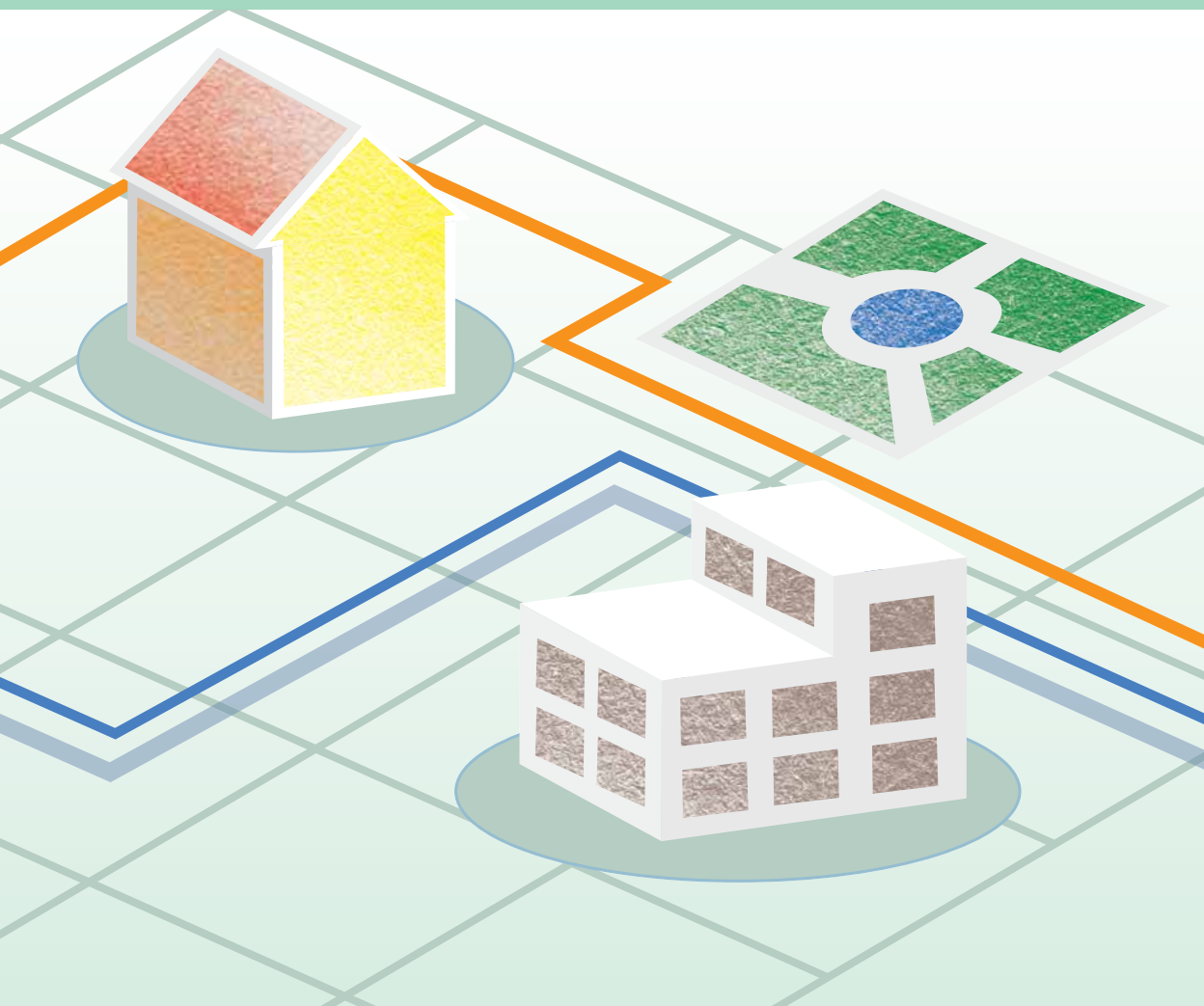
Savez gradova i opština Srbije



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Nemačke - iskustva i preporuke za Srbiju



Finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta
u lokalnim samoupravama Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Nemačke
- iskustva i preporuke za Srbiju

**Finansiranje komunalnog
opremanja građevinskog zemljišta
u lokalnim samoupravama
Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i
Nemačke - iskustva i preporuke
za Srbiju**

Beograd, 2013.

Finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Nemačke - iskustva i preporuke za Srbiju

Izdavač

Stalna konferencija gradova i opština
– Savez gradova i opština Srbije
Makedonska 22, 11000 Beograd

Za izdavača

Dorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

Urednik

Klara Danilović

Prevod autorskog teksta sa nemačkog

Snežana Govzdenac

Dizajn i priprema za štampu

Atelje, Beograd
www.atelje.rs

Štampa

Dosije studio d.o.o, Beograd
www.dosije.rs

Tiraž: 300 primeraka

ISBN 978-86-88459-10-5



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Izradu i objavljivanje ove publikacije podržao je projekat „Institucionalna podrška SKGO“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC) i SKGO. Za informacije i stavove u ovoj publikaciji odgovorni su isključivo autori.

Sadržaj

1. KOMUNALNO OPREMANJE ZEMLJIŠTA ZA IZGRADNJU I KOMUNALNA TAKSA U REPUBLICI SLOVENIJI	15
2. PRIMJENA KOMUNALNOG DOPRINOSA U UREĐENJU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U HRVATSKOJ	23
3. AKTUELNI ASPEKTI UREĐIVANJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U CRNOJ GORI.....	35
4. FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE U SAVEZNOJ REPUBLICI NEMAČKOJ.....	49
5. ANALIZA POSTOJEĆEG SISTEMA NAKNADE ZA UREĐENJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI.....	55
6. SMERNICE I PREPORUKE ZA USAGLAŠAVANJE FINANSIRANJA KOMUNALNOG OPREMANJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA, KOMUNALNE PRIVREDE I LOKALNIH JAVNIH FINANSIJA U SRBIJI	65

PREDGOVOR

Dr Slavka Zeković, naučni savetnik
Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd

Publikacija se bavi aktuelnim problemima, dilemama i iskustvima reforme finansiranja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama iz nekoliko bivših zemalja SFRJ (Slovenije, Hrvatske, Crne Gore i Srbije), kao i iskustvima Nemačke. Cilj ove publikacije je da ukaže na iskustva dobre prakse drugih zemalja, da ih približi donosiocima odluka, kao i da predoči prihvatljive metodološke obrasce i praktične preporuke za transformaciju planiranja i finansiranja komunalnog opremanja zemljišta u lokalnim samoupravama u Srbiji radi pokretanja konkretnih inicijativa i akcija. Pojedinačne autorske ekspertize sadrže brojne primere koji objašnjavaju inovativne pristupe, procene, analizu efekata i predloga za unapređenje oblasti. Ovaj komparativni pregled predstavlja doprinos Stalne konferencije gradova i opština stručnoj debati o svrishodnosti naknade za uređenje građevinskog zemljišta i mogućim pravcima transformacije sistema finansiranja komunalne infrastrukture.

Pred nadležnim akterima i institucijama lokalne samouprave, stručnom i širom javnošću nalaze se koncizno elaborirana regulativna i operativna iskustva u finansiranju komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama susednih zemalja i Nemačke kao autorski doprinos nekoliko kompetentnih eksperata. Komparativna analiza dobre prakse pomenutih zemalja kao polazište, povezana je sa domaćim nalazima i sa osnovnim metodološkim instrumentarijumom i čini osnovu za okvirne smernice za inoviranje politike i instrumenata finansiranja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u Srbiji.

Politika i instrumenti finansiranja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama u Nemačkoj pokazuju da ove oblasti imaju veoma razvijenu regulaciju i visoku efikasnost u uređenom sistemu i društvu koje uvažava tržišne mehanizme, planske i kontrolne elemente. Sa druge strane, tokom postsocijalističkog perioda bivše zemlje SFRJ su transformisale svoje politike uređivanja građevinskog zemljišta u različitom stepenu i sa više ili manje uspeha. Među boljim rezultatima unapređenja planiranja i finansiranja komunalnog opremanja građevinskog zemljišta ističe se praksa Slovenije. Tokom tranzicijskog perioda oblasti upravljanja građevinskog zemljišta i komunalne privrede doživele su najmanje promena u Crnoj Gori i Srbiji. Iako je građevinsko zemljište

najvažniji i najvredniji deo fizičkog teritorijalnog kapitala i ključni faktor konkurentnosti lokalnih samouprava, njegovo uređivanje i obezbeđivanje uslova za razvoj komunalnih delatnosti, nisu pretrpeli gotovo nikakve promene (osim ukidanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u Crnoj Gori, odnosno najavljenog integrisanja sa porezom na imovinu u Srbiji). Određeni pomaci u ovoj oblasti napravljeni su u regulisanju svojinskih odnosa, ustanovljavanju javne svojine, dok po pitanju konverzija prava korišćenja u pravo svojine građevinskog zemljišta postoje kontraverzni stavovi (posebno u Srbiji). Ovde ukazujemo da su Evropska komisija i Evropski parlament zauzeli stav da su konverzije građevinskog zemljišta u Srbiji sporne.

U Srbiji i Crnoj Gori uvreženo je shvatanje i tretman komunalne privrede kao delatnosti socijalnih službi (a ne tržišnih ekonomskih delatnosti) što ilustruju brojne olakšice i beneficije investitorima, cene usluga, tako da se i u postranzicijskom periodu u ovoj oblasti i dalje vodi socijalna politika. Zbog specifičnosti pružanja komunalnih usluga, funkcionisanja i finansiranja komunalne infrastrukture u lokalnim samoupravama u većini zemalja (kao i u Srbiji) prisutan je relativno visok stepen državne intervencije, tj. uključivanja političkog faktora u proces donošenja odluka (u vidu ekonomske regulacije: izbora načina i instrumenata finansiranja, utvrđivanja cena, oporezivanja, subvencionisanja, primene standarda). Mogućnosti lokalnih budžeta u svim analiziranim zemljama su veoma ograničene s obzirom da preostaje veoma mali obim prihoda koji se mogu upotrebiti za opremanje zemljišta. Dodatna sredstva za ove namene sve ređe se pribavljaju zaduživanjem lokalnih zajednica. Na osnovu prikazanih praktičnih iskustava koji regulišu ovu oblast u Sloveniji, Hrvatskoj, Nemačkoj, Crni Gori i Srbiji, može se zaključiti da većini predstoji redefinisavanje i inoviranje postojećih pristupa, rešenja, metoda i instrumenata za finansiranje komunalnog opremanja građevinskog zemljišta. Među glavnim razlozima nedovoljne efikasnosti postojećih rešenja su uticaj globalne ekonomske i finansijske krize na slom tržišta nekretnina, prevelika očekivanja od evropskih fondova i instrumenata u finansiranju lokalne komunalne infrastrukture, kašnjenje reformi komunalne privrede i njene usaglašenosti sa uređenjem građevinskog zemljišta, neizvesnost programiranja većine instrumenata s obzirom na njihovu cikličnu i nepredvidivu dinamiku realizacije. U nastavku je dat kratak pregled analiziranih iskustava susednih zemalja, Nemačke i Srbije.

Slovenija. Komunalno opremanje zemljišta za gradnju u Sloveniji u nadležnosti je lokalnih zajednica. Izuzetak čine distribucija električne struje (u nadležnosti države) i koncesioni objekti (gasa, IT infrastruktura) i sistemi komunikacija, koje grade privatne kompanije.

Izgradnja i održavanje komunalne infrastrukture finansira se iz sredstava opštinskih budžeta. Veći deo tih sredstava prikuplja se naplaćivanjem komunalne takse od investitora. Ova taksa je nadoknada lokalnoj zajednici za već izgrađenu infrastrukturu i onu predviđenu planovima i proračunskim dokumentima (programima) u roku od najmanje dve godine. Udeo komunalne takse u lokalnim budžetima je prosečno 5-15%. U vreme ekonomske krize, koja je naročito pogodila građevinski sektor, prihod od komunalnih taksi lokalnih zajednica je u opadanju. *Metodologija za obračun ove takse je precizno*

propisana zakonom i pravilnicima. U Sloveniji se Prostornim planom lokalne zajednice određuju merila i uslovi za izgradnju. Detaljni prostorni plan uređuje specifična građevinska područja gde se očekuje intenzivna izgradnja. Osnov za obračun komunalne takse je tzv. generalni Program komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, koji se odnosi na teritoriju opštine. Program se priprema na osnovu zakona, pravilnika o merilima za određivanje komunalne takse, pravilnika o prosečnim troškovima opremanja i na osnovu Uredbe o o sadržaju programa opremanja građevinskog zemljišta. *Program komunalnog opremanja je tehnički elaborat koji usvaja opštinsko veće i kojim se određuju osnove za: 1) obračun komunalne takse za postojeću komunalnu opremu i za 2) obračun komunalne takse za buduću komunalnu opremu predviđenu prostornim planom i Nacrtom razvojnog plana (kao sastavnog dela godišnjeg budžeta lokalne zajednice za predstojeći srednjoročni period).* Na ovaj način izračunata vrednost komunalne takse za svaku vrstu komunalnog opremanja i za sve vrste izgradnje, obračunava se po m² građevinskog zemljišta. Teritorija opštine se deli na područja različitog kvaliteta i kvantiteta komunalne opreme. Iako je metodologija obračuna propisana, visina komunalne takse nije ista ili slična u svim opštinama, što zavisi od raznih faktora. Osnovni cilj ujednačavanja merila za obračun ove takse je sprečavanje nekontrolisane suburbanizacije (urban sprawl).

Komunalna taksa naplaćuje se na zahtev investitora pre izdavanja građevinske dozvole na osnovu rešenja opštinskog organa. Postupak se vodi u skladu sa zakonom o upravnom postupku a na osnovu programa opremanja i Pravilnika. Lokalne zajednice koje nisu usvojile program komunalnog opremanja mogu taksu obračunati na osnovu Pravilnika o prosečnim troškovima komunalnog opremanja (koji sadrži niže vrednosti od realnih). Komunalna taksa se izračunava pomoću formule utvrđene Pravilnikom. Pri tome se uzima u obzir površina objekta i zemljišta u određenom odnosu. Komunalna taksa naplaćuje se i za povećanje površina postojećih objekata. Taksa se može plaćati u ratama kod većih investicija. U slučaju kada se usvaja program za dopunsku gradnju javne infrastrukture, vlasnici postojećih objekata dobijaju rešenja po službenoj dužnosti na osnovu kojih vrše uplatu.

Hrvatska. *Zakonom o komunalnom gospodarstvu* Republike Hrvatske određuju se načela, način obavljanja i finansiranja komunalne privrede kao celovitog dela lokalne samouprave, dok se *Pravilnikom o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa* i *Podatkom o prosječnim troškovima gradnje m³ etalonske građevine u Republici Hrvatskoj* i podzakonskim aktima utvrđuju detalji obračuna komunalnog doprinosa kao osnovnog instrumenta za finansiranje komunalnog opremanja zemljišta. Osnovni izvori finansiranja izgradnje i održavanja komunalne infrastrukture su cena komunalne usluge, komunalna naknada, komunalni doprinos, naknade za priključenja, koncesijske naknade, proračun lokalne samouprave, kao i drugi izvori. Instrument komunalnog doprinosa je obaveza investitora u postupku izdavanja građevinske dozvole za objekat. Komunalni doprinos čini deo prihoda lokalne samouprave namenjen za finansiranje pripreme zemljišta i izgradnje komunalnih objekata i infrastrukture na lokalnom području. Primena komunalnog doprinosa u lokalnoj samoupravi podrazumeva donošenje lokalnih propisa:

1. *Odluke o komunalnom doprinosu* kojom se utvrđuju zone naplate, jedinična cena doprinosa/m³ prema vrsti i nameni objekata, način, uslovi i rokovi plaćanja, u skladu sa *Pravilnikom o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa* i *Zakonom o prostornom uređenju i gradnji*. Zakonom o komunalnom gospodarstvu je ograničena maksimalna jedinična vrednost komunalnog doprinosa (10% prosečnih troškova izgradnje m³ *etalonske građevine* u Republici Hrvatskoj), kao i aktom koji donosi ministar (*Podatak o prosečnim troškovima gradnje m³ etalonske građevine u Republici Hrvatskoj*).
2. *Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture* za četvorogodišnji period koji sadrži opis poslova i procene troškova za izgradnju objekata, uređaja i opreme, sve izvore finansiranja za svaku komunalnu delatnost. *Rešenjem o komunalnom doprinosu* se utvrđuju obaveze investitora i lokalne samouprave, uz obavezu vraćanja dela sredstava investitoru ukoliko se ne realizuje planirano komunalno opremanje zemljišta.
3. *Odluke o priključenju na komunalnu infrastrukturu* za snabdevanje vodom, odvođenje otpadnih i atmosferskih voda, snabdevanje gasom i toplotnom energijom, kojom se utvrđuje postupak, tehnički uslovi, rokovi, visina naknada za priključenje i način njenog plaćanja.

U autorskom prilogu su ilustrovani primeri simulacije obračuna komunalnog doprinosa prema pojedinačnim *tipologijama građevina i njihovom odnosu prema saobraćajnoj infrastrukturi* (slično obrascu koji se primenjuje u Nemačkoj i Sloveniji). U praksi, obično su projektovani kapaciteti novoplaniranih objekata raznih namena manji od onih dozvoljenih urbanističkim planovima, tako da se pojavljuje raskorak između mogućih iznosa prema planskim rešenjima i realno naplaćenih sredstava komunalnog doprinosa. Primena komunalnog doprinosa koji plaća investitor pre pribavljanja lokacione dozvole uslovljena je prethodnim uređenjem i opremanjem građevinskog zemljišta. Lokalna samouprava je dužna da obezbedi i investira sredstva u uređenje građevinskog zemljišta i da, potom, izvrši povraćaj ulaganja naplatom komunalnog doprinosa konkretnim investitorima. Povraćaj sredstava je neizvesan, ne realizuje se u potpunosti, iz brojnih razloga, zbog čega je potrebno uključivanje i drugih izvora finansiranja komunalnog opremanja (proračun lokalne samouprave (budžeta), naknade od koncesija za obavljanje komunalnih usluga, drugi izvori).

Crna Gora. U Crnoj Gori nije u dovoljnoj meri razvijeno tržište građevinskog zemljišta, efikasni upravljački i regulatorni mehanizmi, kao i adekvatan način finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta. Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata ukinuta je naknada za korišćenje građevinskog zemljišta. Kao jedini izvor finansiranja komunalnog opremanja u lokalnim samoupravama postoji naknada za uređenje građevinskog zemljišta koju plaća investitor. Na ovaj način finansiranje komunalnog opremanja zemljišta i zajedničke komunalne potrošnje snose isključivo investitori nove izgradnje, bez učešća bilo kojih drugih izvora lokalne samouprave. Globalna ekonomska kriza

uslovia je pad investicione aktivnosti i znatno slabljenje prihoda lokalnih samouprava po osnovu naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, čiji je prosečan udeo u budžetu 23,18%. U nekim opštinama udeo naknada je zanemarljiv, nizak (2-7%) ili relativno visok (20-52%). Specifičnost iskustva Crne Gore je da se sredstva poreza na imovinu (nepokretnosti) uprkos najvišim stopama na Balkanu (0,1-1%, sa mogućnošću uvećanja 25-150% u zavisnosti od odluke lokalne samouprave) ne koriste za finansiranje dela komunalne infrastrukture.

Komunalno opremanje zemljišta obuhvata izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture do priključka na urbanističku parcelu i svih vrsta infrastrukture. Uređivanje građevinskog zemljišta, u skladu sa programom uređivanja, povereno je lokalnoj samoupravi uz odredbu da se uređivanje zemljišta obuhvaćenog državnim planskim dokumentom reguliše sporazumom Vlade i lokalne samouprave. Uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade propisuje lokalna samouprava. Naknadu plaćaju investitori prema bruto ili neto korisnoj površini planiranog objekta, prema nameni i zonama, sa plaćanjem u ratama ili uz popust. Sredstva naknade za komunalno opremanje zemljišta čine deo lokalnog budžetskog prihoda koji se može koristiti isključivo za pripremu i komunalno opremanje zemljišta. Zakonom je dozvoljena mogućnost da investitor sam vrši komunalno opremanje zemljišta, u skladu sa planom, prema ugovoru sa lokalnom samoupravom. U ovakvim slučajima opštine se suočavaju sa poteškoćama u usaglašavanju sa Zakonom o javnim nabavkama.

Autor ukazuje na tri pravca reforme finansiranja komunalnog opremanja zemljišta. Prvi pravac reforme kreće se ka reorganizaciji, izdvajanju troškova i obezbeđivanju izvora za izgradnju zajedničke komunalne potrošnje od izgradnje komunalne infrastrukture do parcele i za izgradnju vodova elektroenergetike, telekomunikacija i radio-difuzije. Drugi pravac reforme računa na veće učešće lokalnih budžeta čime bi se teret finansiranja zajedničke komunalne potrošnje i izgradnje komunalne infrastrukture prevalio na postojeće vlasnike/korisnike nepokretnosti. Treći model zasniva se na transferima sredstava iz državnog budžeta i potpunim oslobađanjem investitora od plaćanja naknade. Model podrazumeva stvaranje boljeg poslovnog ambijenta, rast stopa poreza radi obezbeđenja sredstava za opremanje.

Nemačka. Nemačka raspolaže ogromnom izgrađenom infrastrukturom čije se finansiranje decenijama obezbeđivalo lokalnim opštinskim sredstvima, podrškom programima sa saveznog i pokrajinskog nivoa, kao i programima podrške EZ, odnosno EU. U novijem periodu težište promena u finansiranju lokalne infrastrukture je ka dominantnim ulaganjima u njeno održavanje i sanaciju, manje u novu izgradnju. Izgradnja nove infrastrukture u velikoj meri je finansirana kreditiranjem (koje je ograničeno i kontrolisano) i privatizacijom u obavljanju i ulaganju u javne aktivnosti. U narednom periodu se očekuje veći obim ulaganja u energetske i ekološke projekte, kao i u izgradnju velikih kapaciteta uređaja za prečišćavanje otpadnih voda zbog propisa EU. Očekivani visoki troškovi ovih projekata biće alimentirani iz sredstava podrške uz visoko učešće privatnih investitora.

Za realizaciju nekog infrastrukturnog projekta utvrđuju se detaljne procene investicionih troškova u čemu učestvuje opština i privatni investitori (uz pomoć inženjera, konsultanata, kao i indikatora troškova). Manje investicije se mogu realizovati lokalnim budžetskim sredstvima. U slučaju rekonstrukcije i sanacije postojeće i izgradnje nove lokalne infrastrukture angažuju se lokalna budžetska sredstva, sufinansiranje uz programe podrške, javno-privatna partnerstva (JPP), privatni kapital (uz privatizaciju javnih zadataka).

Finansiranje opštinske infrastrukture isključivo iz sopstvenih sredstava budžeta je vrlo retko. Manjim delom se realizuje upotrebom budžetskih rezervi i većim delom (ili u celini) preuzimanjem kredita, koji je limitiran određenim okvirima i nadzorom na pokrajinskom nivou.

Najčešći način **finansiranja lokalne infrastrukture bio je preko programa podrške i sopstvenih sredstava**. Sredstva podrške činile se subvencije i povoljni krediti (uz učešće opštine) i to je bilo lokacijski i namenski ograničeno. Aplikiranje za ta sredstva pokreću isključivo opštine, uz prethodno obezbeđenje kreditnog učešća. Uspesno je korišćen program podrške Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) namenjen za razvoj privredne infrastrukture (uređenje industrijskih zona, reaktiviranje braunfeld lokacija) i saobraćajne infrastrukture, uz regionalno diferencirane stope podrške. Korišćena su i nacionalna sredstva podrške programa urbane obnove (za izgradnju gradova, revitalizaciju postojećih urbanih struktura), programa socijalnog grada i programa ruralne obnove koja se odobravaju manjem broju tzv. podržanih opština koje imaju argumentovan koncept ulaganja. Za projekte urbane obnove (sanacije problema postojećih gradskih zona) koji se realizuju u skladu sa saveznim zakonom o podršci urbanom razvoju i merama uređenja i komunalnog opremanja zemljišta, koristi se **refinansiranje** kao oblik lokalnog finansiranja. Vlasnici nepokretnosti saniranog područja obavezni su da plate naknadu s obzirom da je tim intervencijama uvećana vrednost njihovih nepokretnosti. Deo uvećane vrednosti nepokretnosti koju su ostvarili vlasnici tom sanacijom koristi se za finansiranje sanacije. U izgradnji puteva i tehničke infrastrukture (vodovoda i kanalizacije) troškovi se prevladavaju u određenoj proporciji i na vlasnike nepokretnosti u graničnoj zoni, u zavisnosti od obima korišćenja, što se primenjuje u sve većem broju opština (kao i u Sloveniji i Hrvatskoj). Za finansiranje javne infrastrukture sve više se koristi **javno-privatno partnerstvo** kroz delimično ili potpuno preuzimanje izgradnje, održavanja i pružanja usluga, na osnovu urbanističkog ugovora opštine i privatnih investitora. Često investitor projekta preuzima troškove planiranja, komunalnog opremanja, izgradnje objekata socijalnih službi (škole, jaslice), eksproprijacije zemljišta (radi javnog interesa) i stanova, uz garancije i dokaz o bonitetu. Finansiranje preko privatno-javnih partnerstava ima više oblika i koristi se sve češće usled nedostatka javnih sredstava. Pri tome svi finansijski aranžmani sa privatnim investitorima podrazumevaju dogovor sa opštinom (preuzimanje i zakup infrastrukture od investitora u određenom roku i po dogovorenim naknadama), čime se „avansno“ rezervišo deo budućih javnih sredstava, tj. premošćava se sadašnji deficit javnih sredstava na konto dugoročnog opterećivanja lokalnih finansija. Zbog toga JPP kao oblik „kreditiranja“ opština zahteva

saglasnost organa savezne pokrajine. Generalno, **opšta orijentacija EU podrazumeva sve veću privatizaciju projekata javnih politika**, pa se u finansiranje nekih infrastrukturnih projekata ne uključuje opština (npr. u oblasti vodosnabdevanja i otpadnih voda, izgradnje predškolskih ustanova, škola, isl.). Privatni nosilac (nekad sa opštinom) investira sredstva u infrastrukturu koja potom refinansira naplatom naknada korisnicima.

Srbija. U autorskom tekstu ukazuje se na pravni okvir uređivanja građevinskog zemljišta, postojeći sistem naknada za uređivanje građevinskog zemljišta (uz komparativnu analizu nekoliko lokalnih samouprava/gradova), subvencionisanje investitora građevinskog zemljišta uz kritički osvrt na praksu i preporuke za buduće promene politika.

Zakon o planiranju i izgradnji predstavlja *sui generis* zakon za oblast uređenja i opremanja građevinskog zemljišta. Uređenje građevinskog zemljišta vrši se prema srednjoročnim i godišnjim programima uređenja koje donosi jedinica lokalne samouprave. Autor ukazuje da se planiranje infrastrukture odvija na četiri hijerarhijski različita nivoa: 1) Urbanističko planiranje, 2) Programi uređenja građevinskog zemljišta, 3) Plan kapitalnih izdataka budžeta lokalne samouprave, 4) Programi poslovanja preduzeća upravljača infrastrukturom.

Prema regulativi postojeći izvori finansiranja komunalnog opremanja zemljišta u Srbiji su: naknada za uređenje građevinskog zemljišta, naknada za korišćenje građevinskog zemljišta, naknada od konverzije prava korišćenja u pravo svojine zemljišta, zakupnine za javno zemljište, sredstva od otuđenja javnog zemljišta, donacije, budžetski izvori (porez na imovinu), sredstva JKP iz cene usluga (srazmerno mogućnostima). Većinu parafiskalnih izvora karakteriše jednokratna naplata, uslovljenost raspoloživošću zemljišnih resursa u javnoj svojini, nepredvidiva dinamika obima i strukture naplate uslovljena cikličnim trendovima izgradnje. Fiskalni izvori imaju kontinuitet, sigurnost i pouzdanost u naplati. Netransformisana postojeća zakonska rešenja utiču na dinamiku i rast neizvesnosti komunalnog opremanja novog građevinskog zemljišta, rizike u otvaranju razvojnih šansi lokalnim zajednicama, kao i na održavanje kvaliteta postojeće infrastrukture.

Naknadu za uređenje građevinskog zemljišta plaćaju investitori pre izgradnje uz obračun prema utvrđenim kriterijumima i merilima u okviru svake lokalne samouprave. S obzirom da praksa pokazuje da su troškovi izgradnje nove komunalne infrastrukture na gradskim lokacijama slični (ali uz različitu vrednost lokacija, zavisno od lokacijske i komercijalne atraktivnosti) ocenjuje se da investitor plaća ne samo troškove komunalne infrastrukture već da je ova naknada u suštini i način zahvatanja dela uvećane vrednosti građevinskog zemljišta (tzv. gradske rente). Finansiranje komunalnog opremanja zemljišta preko naknada kao parafiskalnih instrumenata, pokazuje neefikasnost uloženi sredstava (slabu reprodukciju novih lokacija, smanjenje izgradnje). U postojećoj praksi, osnovni cilj ulaganja društvenog kapitala u komunalno opremanje zemljišta jeste marginalna efikasnost, ne i njegov povraćaj uz profit. U sferi uređivanja građevinskog zemljišta ne vladaju ekonomske zakonitosti s obzirom da postojeći instrumenti finansiranja komunalnog opremanja zemljišta ne omogućavaju povraćaj i kapitalizaciju ulaganja ni

na dugi rok. Nedostatak validnih ekonomskih procena ulaganja u opremanje zemljišta i neusaglašenost sa budžetskim prihodima za posledicu ima dekapitalizaciju javnih finansija i rast zaduženosti opština radi realizacije kapitalnih projekata.

Izazovi svetske ekonomske i finansijske krize u uslovima netransformisanog sistema, politike i instrumenata građevinskog zemljišta i komunalne privrede oslabili su mogućnosti lokalnih samouprava i otežali finansiranje opremanja lokacija. Sa druge strane, nekontrolisana kapitalizacija uložениh javnih sredstava u komunalno opremanje od strane vlasnika/korisnika zemljišta (bez zahvatanja uvećane vrednosti zemljišta), obimna bespravna izgradnja, urbanistički nered, širenje naselja podstandardne komunalne opremljenosti, kao i deficit uređenih građevinskih parcela za izgradnju u lokalnim zajednicama, upućuje na neminovnu reformu finansiranja komunalnog opremanja zemljišta. Svako kašnjenje promena predstavlja svojevrsnu pretnju (lat. *periculum in mora*), neizvesnost i izazov u lokalnom razvoju.

1. KOMUNALNO OPREMANJE ZEMLJIŠTA ZA IZGRADNJU I KOMUNALNA TAKSA U REPUBLICI SLOVENIJI

Zoran Vitorovič, dipl.ing.arh.
Opštinska uprava Domžale, Republika Slovenija

Predgovor

Opremanje zemljišta za gradnju u Republici Sloveniji u nadležnosti je lokalnih zajednica. Izuzetak je distribucija električne struje, koja je u nadležnosti države.

U strukturi budžeta opština komunalna taksa predstavlja prosečno 5 do 15 % celokupnih prihoda lokalne zajednice, a u proseku oko 10%. To pre svega zavisi od interesa investitora za investicije u pojedinim lokalnim zajednicama, to jest od geostrateške pozicije opštine a i od same politike lokalnih zajednica prema novim investitorima odnosno od drugih instrumenata zemljišne politike i njihove primene. Teritorija Republike Slovenije podeljena je na 210 lokalnih zajednica od kojih najmanja ima oko 500 stanovnika dok glavni grad Ljubljana ima oko 276.000 stanovnika.

U poslednje dve godine, kao posledica ekonomske krize, koja je naročito pogodila građevinski sektor i odrazila se na smanjenom obimu investicija, prihod od komunalnih taksi u proračunima lokalnih zajednica je u opadanju.

U osnovi komunalna taksa predstavlja nadoknadu lokalnim zajednicama za izgradnju već izgrađene komunalne opreme ili one, koja se na građevinskom zemljištu ili većem kompleksu predviđenim za izgradnju još treba izgraditi, da bi se neka lokacija smatrala komunalno opremljenom. U tom kontekstu potrebno je napomenuti, da gradnja na građevinskom zemljištu nije dozvoljena ako ono nije opremljeno. Uslov da se na nekom zemljištu može graditi jeste, da ima najmanje pristup na javni put, priključak na vododvod i priključak na električnu struju. U slučaju da postoji kanalizacija obavezno je i priključivanje na kanalizaciju. Postoje i neke iznimke od ovog pravila, koje u ovom slučaju nisu relevantne.

Prihodi od komunalne takse namenjeni su izgradnji i održavanju komunalne infrastrukture bez obzira na činjenicu da su budžetii lokalnih zajednica integralni.

Sistem prostornog planiranja u Republici Sloveniji

Za lakše razumevanje sistema obračuna i naplate komunalne takse, potrebno je ukratko objasniti sistem prostornog planiranja u Sloveniji.

Trenutno u Sloveniji postoje dva nivoa vlasti: lokalni i državni. Već dugo se prema organizacija drugog stepena lokalne vlasti, regionalnog nivoa, koji bi trebao preuzeti odedeni deo nadležnosti lokalnih zajednica, kao i deo državnih. Broj regija i njihove funkcije predmet su opširnih diskusija a obzirom na trenutnu ekonomsku situaciju projekat je zamrznut.

Tako postoje samo dva nivoa prostornog planiranja : državni i lokalni.

Na državnom nivou postoje sledeći prostorni planovi:

1. **Strategija prostornog razvoja Republike Slovenije** (Straegija prostorskoga razvoja RS - SPRS, Uradni list Republike Slovenije, št. 76/ 2004, važeća od 20. julyja 2004 dalje). http://www.arhiv.mop.gov.si/fileadmin/mop.gov.si/pageuploads/publikacije/drugo/sprs_slo.pdf)
2. **Uredba o prostornom uređenju RS** (Uradni list RS, št. 122/2004 z dne 12. 11. 2004 http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_URED3526.html)
3. **Državni prostorni planovi (Državni prodtorski načrti- DPN)**, koji se spremaju za izgradnju većih državnih infrastrukturnih projekata: autoputevi, državni putevi, železnice, hidrocentrale, aerodromi i slično)

Na lokalnom (opštinskom) nivou postoje dve vrste prostornih planova¹

1. **Opštinski prostorni plan (Obćinski prostorski načrt – OPN)** koji se u osnovi sastoji od dva dela :
 - **Strateškog dela**, kojim se određuju glavni elementi razvoja lokalne zajednice, urbanistički koncepti razvoja većih naselja, morfološka struktura, pretežna namena zemljišta i područja na kojima treba izraditi detaljne prostorne planove, zaštita prirodne baštine i slično....
 - **Dela za sprovođenje**, kojim se određuju merila, uslovi za izgradnju u morfološkim celinama i drugi detalji.

Važno je napomenuti, da OPN obuhvata celu teritoriju lokalne zajednice.

2. **Detaljni prostorni plan (Obćinski podrobniji načrt - OPPN)** kojim se detaljno uređuju specifična građevinska područja, naročito tamo gde se očekuje intenzivnija izgradnja, koju treba detaljnije regulisati iz različitih razloga.

¹ Ovaj sistem stupio je na snagu 2007 godine. Proces pripreme OPN je u mnogim lokalnim zajednicama još u toku. U tim zajednicama još uvek su na snazi prostorni planovi izrađeni na osnovu zakona iz 1984. godine, koji su u većini slučajeva sukcesivno dopunjavani prema potrebi.

Pravne osnove

Opremanje građevinskog zemljišta i naplaćivanje komunalne takse regulisano je sledećim zakonima i pravilnicima:

- **Zakon o prostornom planiranju** (Zakon o prostorskom načrtovanju (ZPNačrt-Ur.l. RS. št. 33/07) sa dopunama (od čl.70 do čl. 84)
- **Pravilnik o merilima za određivanje komunalne takse** (Pravilnik o merilih za odmero komunalnega prispevka, Ur.l. RS št.95/07)
- **Uredba² (dekret) o sadržaju programa opremanja građevinskih zemljišta** (Uredba o vsebini programa opremljanja stavbnih zemljišč Ur.l. RS, št. 80/07)
- **Pravilnik o prosečnim troškovima opremanja** (Pravilnik o povprečnih stroških opremljanja (Ur. l. RS št.95/07)

Program komunalnog opremanja

Osnov za obračun komunalne takse je takozvani generalni Program komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, koji se, po pravilu, priprema za teritoriju cele opštine. Program se priprema na osnovu gore navedenih zakona i pravilnika.

U suštini, program je tehnički elaborat sa kojim se, na osnovu propisane metodologije, izračunava celokupna vrednost postojeće (već izgrađene) komunalne opreme za svaku vrstu posebno. Komunalnu infrastrukturu sačinjavaju javni putevi i druge javne površine (parkovi), vodovod, kanalizacija, javna rasveta i druga javna infrastruktura, koja se, u skladu sa zakonom i drugom regulativom, smatra javnom komunalnom infrastrukturom. U određenim slučajevima, kada je investitor dela elektrodistributivne mreže lokalna zajednica, može se i ona uračunati. Telekomunikacijski uređaji i infrastruktura, na primer, nisu predmet programa, jer nisu u javnom vlasništvu. Kao vrednost postojeće infrastrukture uzimaju se prosečne tržišne cene novoizgrađene infrastrukture u regionu. S obzirom na veliku geografsku raznolikost Slovenije, cene novoizgrađene infrastrukture mogu se bitno razlikovati u različitim regionima. U vrednost se ubraja i prosečna nabavna vrednost zemljišta i svi ostali troškovi izgradnje.

Uz postojeću komunalnu infrastrukturu u program se ubraja i gradnja novih sistema, koji su predviđeni za izgradnju prostornim planom lokalne zajednice ako su predviđeni **nacrtom razvojnog plana (NRP)**. NRP je dokument koji se usvaja kao sastavni deo godišnjeg budžeta lokalne zajednice za nekoliko godina unapred.

² U pravnom redu Republike Slovenije postoje tri nivoa regulative : zakoni, koje usvaja parlament, pravilnici koje usvaja nadležni ministar na osnovu zakona i uredbe (dekreti, decree) koje usvaja vlada.

Tako izračunata vrednost za svaku vrstu opreme zasebno (na pojedinačnim slojevima- layerima) preračunava se na kvadratni metar građevinskog zemljišta. Teritorija opštine može se podeliti na različita područja s obzirom na kvalitet i kvantitet komunalne opreme, jer su različiti delovi opštine različito opremljeni.

To je osnova za obračun komunalne takse za sve vrste gradnje.

Program usvaja opštinsko veće (Obćinski svet) odlukom koja se javno objavljuje.

Program komunalnog opremanja je tehnički elaborat, koga usvaja opštinsko veće i kojim se određuju :

- osnove za obračun komunalne takse za postojeću komunalnu opremu
- osnove za obračun komunalne takse, koja još nije izgrađena ali je njena izgradnja predviđena prostornim planom i proračunskim dokumentima

Uz takozvani generalni program, u slučajevima kada se za određene lokacije pripremaju i detaljni prostorni planovi (OPPN), po pravilu se paralelno pripremaju i detaljni programi komunalnog opremanja građevinskog zemljišta. Detaljnim programom, na osnovu tehničkog elaborata, određuje se potrebna komunalna oprema koju treba na teritoriju obuhvaćenom detaljnim planom izgraditi, uslovi priključivanja na postojeće sisteme, dinamika izgradnje, njena vrednost i obaveze investitora.

Uz ova dva tipa programa postoji i treća vrsta programa³. U slučajevima kada je komunalna oprema na nekom kompleksu samo delimično izgrađena (na primer izgradnja kanalizacije na određenoj teritoriji, gde još ne postoji) priprema se program, kojim se određuje vrednost nove investicije, da bi se troškovi novoizgrađene infrastrukture mogli naplatiti vlasnicima već postojećih objekata.

Naplaćivanje komunalne takse

Komunalna taksa naplaćuje se na zahtev investitora pre izdavanja građevinske dozvole na osnovu rešenja opštinskog organa. Postupak se vodi u skladu sa zakonom o upravnom postupku a na osnovu programa opremanja i Pravilnika. Lokalne zajednice koje nisu usvojile program komunalnog opremanja mogu taksu obračunati na osnovu Pravilnika o prosečnim troškovima komunalnog opremanja (u kome su vrednosti za različite vrste infrastrukture obično niže od realnih vrednosti).

³ Treba napomenuti, da se u praksi, uprkos zakonskoj obavezi, ovaj tip programa retko usvaja zbog političkih razloga. Gradonačelnik, koji bi to rigorozno sprovodio teško bi dobio sledeće izbore. Budžetska inspekcija (Računski sud) će nekoj lokalnoj zajednici zbog izbegavanja te obaveze pre ili kasnije izreći negativnu ocenu, pa će se situacija promeniti.

Taksa se izračunava pomoću matematičke formule utvrđene Pravilnikom. Pri tome se uzima u obzir kvadratura objekta i zemljišta u određenoj razmeri. Takođe se za različite vrste objekata može upotrebiti takozvani faktor namene objekta, koji se određuje programom i odlukom veća lokalne zajednice.

Komunalna taksa naplaćuje se i za povećanje postojećih objekata, jer se smatra da se povećanjem objekta povećava opterećenje postojeće opreme.

Komunalna taksa ne naplaćuje se za gradnju objekata javne infrastrukture.

Opštinsko veće može prilikom usvajanja programa odrediti za koje vrste objekata se komunalna taksa ne naplaćuje. U pravilu se to odnosi na investicije od opšteg interesa (škole, vrtići, domovi zdravlja...).

Isto tako se može na osnovu odluke opštinskog veća komunalna taksa naplatiti u ratama, naročito kada se radi o većim investicijama. U tom slučaju investitor sklapa ugovor sa lokalnom zajednicom uz davanje adekvatne garancije.

U slučajevima kada investitor odustane od planirane izgradnje ima pravo na povratak uplaćene takse. U slučaju da građevinsko zemljište nije opremljeno minimalnom komunalnom opremom propisanom zakonom, molba za obračun komunalne takse se odbija rešenjem nadležnog organa. U tom slučaju, izgradnja na konkretnom zemljištu nije moguća. Investitor može tražiti sklapanje ugovora kojim se obavezuje da sam izgradi komunalnu infrastrukturu, u određenom roku, uz adekvatne garancije. U takvim slučajevima lokalna zajednica može (ali nije obavezna) na to pristati.

U slučaju kada se usvaja program za dopunsku gradnju javne infrastrukture (treći primer), vlasnicima postojećih objekata na teritoriji izgradnje, izdaju se rešenja po službenoj dužnosti.

Ugovor o komunalnom opremanju zemljišta

Za izgradnju lokalne infrastrukture nadležna je lokalna zajednica.

U slučajevima kada investitor ima nameru da gradi na građevinskom zemljištu na kome komunalna infrastruktura ne postoji, odnosno nema potreban kapacitet, lokalna zajednica može (ali nije obavezna) izgradnju infrastrukture ugovorom preneti na investitora. U tom slučaju opština i investitor (ili grupa investitora) sklapaju ugovor o gradnji komunalne infrastrukture. Investitor se u određenom roku obavezuje izgraditi potrebnu infrastrukturu, neophodnu za izgradnju nameravane investicije, prema tehničkim specifikacijama i zahtevima nadležne službe lokalne zajednice. U takvim slučajevima neophodna je garancija banke. U praksi se pokazalo da je, uz garanciju banke, najbolje rešenje da investitor u prvoj fazi izgradi kompletnu infrastrukturu i preda je lokalnoj zajednici u vlasništvo. To se radi kroz upis u zemljišnu knjigu, uz tehničku primopredaju javnom preduzeću, koje infrastrukturom upravlja. Tek nakon toga investitor može početi sa gradnjom nameravane investicije.

U slučajevima kada je potrebno iz različitih razloga izgraditi infrastrukturu većeg kapaciteta od potrebe pojedine investicije, postoji mogućnost da lokalna zajednica deo kapaciteta finansira iz svog budžeta. To je moguće samo u slučaju, kad se za određeni kompleks građevinskog zemljišta usvaja program komunalnog opremanja, u kome se unapred određuje potreban kapacitet za svaki sklop investicije.

Zaključak

U komunalnu infrastrukturu na lokalnom nivou ubraja se :

- Vodovod
- Kanalizacija sa sistemima za prečišćavanje;
- Saobraćajnice i sve druge javne površine, parkovi, trotoari, biciklističke staze,...
- Javna rasveta
- Toplovod

U javnu infrastrukturu na lokalnom nivou ne ubraja se električna energija, mada se smatra neophodnom infrastrukturom bez koje gradnja objekata nije moguća. U određenim slučajevima lokalna zajednica ili investitor mogu sami izgraditi elektrodistribucijsku mrežu. U to slučaju imaju pravo na nadoknadu od elektrodistributera, prema posebnom pravilniku.

U komunalnu infrastrukturu ne računavaju se objekti sagrađeni na osnovu koncesija (u Sloveniji se, na primer, na osnovu koncesija gradi distribucija gasa, IT infrastruktura i slično.) Takođe se ne računavaju sistemi komunikacija (telefon, internet), koje grade kompanije u privatnom vlasništvu.

Izgradnja komunalne infrastrukture finansira se iz sredstava opštinskih budžeta. Veći deo tih sredstava prikuplja se naplaćivanjem komunalne takse od investitora. Taksa u pravilu predstavlja nadoknadu lokalnoj zajednici za već izgrađenu infrastrukturu i infrastrukturu koja je predviđena prostornim planovima i predviđena za izgradnju u proračunskim (planovima) dokumentima za (najmanje) sledeće dve godine.

Komunalna taksa se naplaćuje pre izdavanja građevinske dozvole, po pravilu za sve objekte, osim za objekte komunalne javne infrastrukture i objekte koje gradi lokalna zajednica u opštem interesu.

Metodologija za obračun je egzaktno propisana zakonom, odnosno pravilnicima. U tom kontekstu treba napomenuti da iako je metodologija obračuna propisana, ne znači da je visina komunalne takse ili naknade u svim opštinama jednaka ili slična. S obzirom na to da se obračun komunalne takse bazira na programima komunalnog opremanja, koji za osnovu uzimaju približno realne vrednosti opremanja, i s obzirom na to da cene za izgradnju mogu bitno da se razlikuju usled različite konfiguracije terena, geomorfoloških osobina zemljišta, racionalnosti korišćenja, različita je i visina takse.

Osnovna ideja zakonodavca bila je, uz ideju izjednačenja merila za obračun, hipoteza da će cena izgradnje negativno uticati na pojavu suburbanizacije gradova i naselja (urban sprawl). Zakonodavac je time želeo da spreči politiku raseljavanja stanovništva na periferiju većih naselja. Ta namera nije u celini uspeła, jer se u programima komunalnog opremanja troškovi političkim odlukama više ili manje "socijalizuju".

Za svaku gradnju nadležna služba lokalne zajednice izdaje rešenje na molbu investitora. Potvrda o plaćenju komunalnoj taksi uslov je za izdavanje građevinske dozvole.

Sredstva se prikupljaju na računu lokalne zajednice a prema zakonu mogu se trošiti samo za investicije u komunalnu infrastrukturu iako su budžeti lokalnih zajednica integralni.

Ocenjuje se da komunalna taksa u budžetima lokalnih zajednica predstavlja između 5 i 15 % prihoda budžeta (prosečno oko 10%). Zbog krize koja je prouzrokovala smanjen obim investicija, u poslednje dve godine ovaj prihod je u opadanju.

Na kraju, ilustracije radi, donosimo podatak da se u lokalnim zajednicama u okolini Ljubljane komunalna taksa odnosno naknada za prosečnu individualnu zgradu kreće između 8.000 i 20.000 evra.

2. PRIMJENA KOMUNALNOG DOPRINOSA U UREĐENJU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U HRVATSKOJ

Srđan Škunca, dipl. ing. građ.

Odjel gradske uprave za razvoj, urbanizam, ekologiju i
gospodarenje zemljištem grad Rijeka, Hrvatska

Zakonska osnova komunalnog doprinosa

Pojam *komunalnog doprinosa*, njegova svrha, raspolaganje i način njegova utvrđivanja određeni su u Republici Hrvatskoj:

- *Zakonom o komunalnom gospodarstvu* (Narodne novine, 26/03 – pročišćeni tekst, 82/04, 110/04-Uredba, 178/04, 38/09, 79/09, 49/11, 144/12), kao temeljnim zakonskim aktom (u daljnjem tekstu: ZKG), te
- *Pravilnikom o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa* (NN 136/06, 135/10, 14/11, 55/12) i
- *Podatkom o prosječnim troškovima gradnje m³ etalonske građevine u Republici Hrvatskoj* (Narodne novine, 59/10.) kao podzakonskim aktima.

Svakako je potrebno naglasiti složenost i slojevitost *Zakona o komunalnom gospodarstvu* jer isti određuje načela, način obavljanja i financiranja komunalnog gospodarstva kao *cjelovitog komunalnog sustava jedinice lokalne samouprave*, a pod kojim se podrazumijeva:

- *obavljanje komunalnih djelatnosti* (opskrba pitkom vodom, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda, javni prijevoz, održavanje čistoće, javnih površina i nerazvrstanih cesta, odlaganje komunalnog otpada, tržnice na malo, održavanje groblja i prijevoz pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova i javna rasvjeta),
- *pružanje komunalnih usluga* (putem trgovačkog društva, javne ustanove i/ili vlastitog pogona - sve u vlasništvu jedinice lokalne samouprave ili temeljem ugovornih odnosa s registriranom pravnom i fizičkom osobom) te,

- *financiranje građenja i održavanja objekata i uređaja komunalne infrastrukture* koje se, ovisno o vrsti komunalne djelatnosti odnosno objekta i uređaja komunalne infrastrukture, oslanja na sljedeće izvore sredstava: *cijenu komunalne usluge, komunalnu naknadu, komunalni doprinos, naknade za priključenja, koncesijske naknade, proračun jedinice lokalne samouprave* te na *druge izvore po posebnim propisima*.

Što je komunalni doprinos?

Komunalni doprinos je *novčano javno davanje* koje nastaje kao obveza *vlasnika* građevne čestice, odnosno *investitora* (pravne ili fizičke osobe) u postupku ovjere glavnog projekta (tj. izdavanja građevne dozvole) za *građenje* građevine.

Istovremeno, sredstva komunalnog doprinosa predstavljaju *prihod jedinice lokalne samouprave* (u daljnjem tekstu: *JLS*) te su namijenjena financiranju *pripreme* i *gradnje* objekata i uređaja komunalne infrastrukture na njezinom području.

Čemu su sredstva komunalnog doprinosa namijenjena?

Sredstva komunalnog doprinosa namijenjena su za građenje objekata i uređaja komunalne infrastrukture, konkretno za **izgradnju i uređenje**:

- **javnih površina** - ulice, trgovi, pješačke površine i zone, javne zelene površine, dječja igrališta, uključujući i pripadajuću komunalnu infrastrukturu;
- **nerazvrstanih cesta** - tj. površina s pripadajućom komunalnom infrastrukturom, koje se koriste za promet po bilo kojoj osnovi, koje su pristupačne većem broju korisnika a koje nisu, u skladu s posebnim propisima, razvrstane kao državne i županijske ceste;
- **groblja i krematorija** – Zakonom o grobljima (NN 19/98, 50/12), groblje je utvrđeno kao komunalni objekt u vlasništvu *JLS* na čijem se području nalazi, a čini ga ograđen prostor na kojem se nalaze grobna mjesta, prateće građevine (mrtvačnica, dvorana za izlaganje i ispraćaj), krematorij (po potrebi) i komunalna infrastruktura;
- **objekata i uređaja javne rasvjete** namijenjenih osvjjetljavanju javnih površina, javnih cesta koje prolaze kroz naselje i nerazvrstanih cesta. Objekti i uređaji koji se koriste isključivo za javnu rasvjetu u vlasništvu su *JLS*.

Osim za izgradnju i uređenje, sredstva komunalnog doprinosa koriste se i za rješavanje imovinsko-pravne pripreme tj. otkupa potrebnog zemljišta na kojem se navedeni objekti grade, kao i za rušenje postojećih objekata i uređaja, premještanje zatečenih podzemnih i nadzemnih instalacija te za radove sanacije zemljišta. Navedeni objekti i uređaji komunalne infrastrukture, osim iz sredstava komunalnog doprinosa financiraju se i iz proračuna JLS, naknade za koncesiju i drugih izvora utvrđenih posebnim zakonom.

Način realizacije komunalnog doprinosa

Da bi se odredbe ZKG primijenile u praksi, JLS dužna je donijeti vlastite propise i to:

a) *Odluku o komunalnom doprinosu* (obveza iz čl. 31. ZKG) kojom se utvrđuju:

- područja zona naplate komunalnog doprinosa,
- jedinična vrijednost komunalnog doprinosa (HRK/m³ građevine) – po vrsti građevine i zonama,
- način i rokovi plaćanja komunalnog doprinosa,
- opći uvjeti plaćanja kao i razlozi odobravanja djelomičnog plaćanja ili oslobođanja od plaćanja komunalnog doprinosa,
- izvori sredstava iz kojih će se namiriti iznos za slučaj potpunog ili djelomičnog oslobođanja od plaćanja komunalnog doprinosa.

Utvrđivanje zona u pravilu se provodi temeljem njihove pogodnosti tj. atraktivnosti za gradnju kao i stupnju opremljenosti objektima i uređajima komunalne infrastrukture. U pravilu, za naplatu komunalnog doprinosa, ukoliko postoji, primjenjuje se istovrsni zoning koji se koristi kod određivanja cijena za prodaju građevinskog zemljišta u vlasništvu JLS, budući da se oba oslanjanju na gotovo identične kriterije.

Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa određuje se ovisno o zoni u kojoj se nalazi građevna čestica, te *obujmu građevine* predviđene za izgradnju. Ukoliko se radi građenja nove građevine uklanja postojeća ili se postojeća građevina dograđuje ili nadograđuje, komunalni doprinos obračunava se na razliku obujma.

Način utvrđivanja *obujma građevine* za obračun komunalnog doprinosa propisuje resorni ministar *Pravilnikom o načinu utvrđivanja obujma građevine za obračun komunalnog doprinosa*. Temeljni princip izračuna utvrđen je u članku 2. Pravilnika:

“Obujam građevine za obračun komunalnog doprinosa utvrđuje se... kao stvarna zapremina odnosno zbroj zapremina pojedinih dijelova građevine koji su zatvoreni tj. omeđeni s vanjske strane, uvećano za zapreminu dijelova te građevine koji nisu zatvoreni, ali su natkriveni i omeđeni prema van, a čija zapremina se izračunava na način određen ovim Pravilnikom.”

Citirana definicija nadovezuje se na *Zakon o prostornom uređenju i gradnji* (Narodne novine 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12) koji *građevinsku (bruto) površinu zgrade* određuje kao:

“zbroj površina mjerenih u razini podova svih dijelova zgrade (Po, S, Pr, K, Pk) uključivo površine lođe, balkona i terase, određenih prema vanjskim mjerama obodnih zidova u koje se uračunavaju obloge, obzidi, parapeti i ograde.”

Osim kriterija utvrđenih ZKG-om, u praksi se visina komunalnog doprinosa određuje i primjenom kriterija *namjene građevine*. Riječ je o kriteriju koji je istim zakonom utvrđen u funkciji izračuna komunalne naknade, tj. javnog davanja namijenjenog obavljanju određenih komunalnih djelatnosti. Na taj način iznos komunalnog doprinosa odražava razinu komercijalnog učinka namjene građevine, pa se, primjerice, građevine trgovačke i poslovne namjene opterećuju višim iznosom doprinosa nego li građevine javne i društvene namjene.

Jedinična vrijednost komunalnog doprinosa je *zakonom limitirana* tako da najviša vrijednost doprinosa za 1. zonu ne može biti viša od 10% prosječnih troškova gradnje prema kubnom metru *etalonske građevine* u Republici Hrvatskoj. Točnu vrijednost utvrđuje ministar donošenjem *Podatka o prosječnim troškovima gradnje m³ etalonske građevine u Republici Hrvatskoj*, koji je trenutno utvrđen u iznosu od 1.382,86 HRK/m³ (približno 182 EUR/m³).

Plaćanju komunalnog doprinosa podliježu svi investitori (uz određene iznimke utvrđene Zakonom). U tom smislu, tijelo državne/lokalne samo/uprave, koje donosi akt na temelju kojeg se može graditi, dužno je u roku od 8 dana od podnošenja zahtjeva za njegovo izdavanje, upravnom odjelu JLS nadležnom za poslove komunalnog gospodarstva dostaviti primjerak projektne dokumentacije kako bi ono, temeljem odluke o komunalnom doprinosu JLS, donijelo *Rješenje o komunalnom doprinosu* koje obavezno sadrži:

- iznos koji je investitor dužan platiti i način njegova obračuna,
- način i rokove plaćanja,
- popis i rok izgradnje objekta i uređaja komunalne infrastrukture (→Program iz t. 3.b.),
- obvezu povrata sredstava ako jedinica lokalne samouprave ne izvrši svoju obvezu.

Jednica lokalne samouprave *ne plaća komunalni doprinos* kada je investitor gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture (javne površine, nerazvrstane ceste, groblja i krematorij i javna rasvjeta), dok za ostale građevine nije izuzeta od plaćanja.

b) *Program gradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture* (obveza iz čl. 30 ZKG - u daljnjem tekstu: *Program*), za četverogodišnje kalendarsko razdoblje koje obvezatno sadrži:

- opis poslova s procjenom troškova za gradnju pojedinih objekata i uređaja, te za nabavu opreme,
- iskaz financijskih sredstava potrebnih za ostvarivanje programa s naznakom izvora financiranja po djelatnostima.

Program je značajan iz nekoliko razloga. Jedan od najvažnijih svakako se odnosi na njegov tematski opseg, jer *Program* obuhvaća izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture i nabavku opreme u funkciji odvijanja *svih komunalnih djelatnosti i cjelovitog sustava komunalnog gospodarstva* na području JLS, a ne samo segmenta koji se financira iz sredstava komunalnog doprinosa. U tom smislu, iskaz potrebnih financijskih sredstava potrebnih za realizaciju *Programa* predstavlja, zapravo, projekciju prihoda po pojedinim izvorima između kojih je svakako najneizvjesniji prihod po osnovi komunalnog doprinosa. Ovu je činjenicu važno i uočiti i naglasiti radi daljnjeg izlaganja i razumijevanja ove teme. S obzirom na složenost postupaka projektne i imovinsko-pravne pripreme, *Programom* se izgradnja objekata i uređaja komunalne infrastrukture može planirati po fazama, tj. odrediti razdoblje potrebno za izradu projektne dokumentacije, pripremu zemljišta, izdavanje akata za gradnju te konačnu i samu izgradnju. Na ovaj način se veličina investicije bolje prilagođava izvorima prihoda, ali i bolje upravlja mogućim rizicima u realizaciji.

Drugi važan razlog proizlazi iz strukture i sadržaja *Rješenja o komunalnom doprinosu* kojim se utvrđuje pravna pozicija i financijska obveza kako obveznika komunalnog doprinosa tako i JLS. Naime, ukoliko u razdoblju primjene *Programa* ne dođe do realizacije objekata i uređaja komunalne infrastrukture navedenih u njemu, JLS je dužna investitoru vratiti sredstva u cijelosti odnosno u dijelu koji odgovara stupnju njihove izgrađenosti do isteka *Programa*.

Tijekom četverogodišnje primjene *Programa*, predstavničko tijelo JLS svake godine razmatra izvještaj o izvršenju *Programa*. Izvještaj sadrži opis poslova s troškovima za gradnju objekata i uređaja te nabavku opreme kao i iskaz financijskih sredstava s kojima je program ostvaren uz naznaku izvora financiranja. Za prethodnu kalendarsku godinu, Izvještaj se mora podnijeti najkasnije do kraja trećeg mjeseca tekuće godine.

Iz svih navedenih razloga jasno je kako JLS izgradnju objekata i uređaja komunalne infrastrukture na svom području treba planirati prema stvarnim mogućnostima ne samo radi mogućeg povrata uplaćenih sredstava, već i stvaranja pretpostavki daljnjeg razvoja koji podrazumijeva ne samo održanje segmenta komunalnog gospodarstva već i prostorni, urbanistički i gospodarski razvoj uopće.

c) *Odluku o priključenju na komunalnu infrastrukturu* (obveza iz čl. 34 ZKG) za opskrbu pitkom vodom, odvodnju otpadnih i oborinskih voda, opskrbu plinom i opskrbu toplinskom energijom.

Odlukom se utvrđuju postupak, tehničko-tehnološki uvjeti, rokovi za pojedine priključke, naknada za priključenje, način plaćanja naknade i kaznene odredbe.

Što se s komunalnim doprinosom može doista učiniti?

Prezentirani model korištenja komunalnog doprinosa, iako lišen nekih detalja, nameće vrlo jednostavno pitanje: *kakav je njegov stvarni učinak u konkretnoj primjeni?* U tom cilju simulirat će se *moгуći iznos sredstava komunalnog doprinosa* prema pojedinim *tipologijama građevina*, te ocijeniti njegovu *dostatnost* u kontekstu uređenja građevinskog zemljišta prema kriteriju izgradnje samo *pristupne ceste s potrebnom infrastrukturom*.

Simulirane su najčešće tipologije i to: *(više)obiteljska kuća* površine do 400 m² kao dominantan tip građevine kako zbog veličine investicije, tako i radi jednostavnosti upravnog postupka (u kojem se izdaje Rješenje o uvjetima građenja, za razliku od građevina površine veće od 400 m² za koje se izdaju lokacijska dozvola i potvrdu glavnog projekta), tkzv. *urbana vila* kao tipologija koja povezuje gustoću višestambenog stanovanja i prostorni standard građevine i ambijenta individualnog stanovanja, *višestambenu građevinu*, kao rjeđu ali ipak prisutnu gradnju, te konačno *trgovački centar* kao još uvijek aktualan urbani sadržaj i format.

U simulaciji su korištene vrijednosti za izračun komunalnog doprinosa koje se primjenjuju u Gradu Rijeci kao i uprosječeni troškovi izgradnje pojedinih tipova cesta iz riječke prakse. Iz ovih razloga, rezultati simulacije ne mogu se uopćiti, ali su svakako dovoljno indikativni.

Tablica 1. Iznos komunalnog doprinosa prema tipologiji građevine i ulaganja u izgradnju javne ceste

A	Tipologija građevina			
	(Više)obiteljska kuća	Urbana vila	Višestambena	Trgovački centar
dimenzije parcele (m)	20x30	30x30	40x50	100x250
površina (m ²)	400	600	4000	10.000
obujam (m ³)	1200	1800	12.000	45.000
jedinični iznos (HRK/m ³)	41,49 -22,82*	96,80 - 53,24	82,97 - 45,64	96,80/91,96
Kom.Doprinos (HRK)	49.788-27.384	174.240 - 95.832	995.640-547.680	4.356.000-4.138.200
B	Tipologija javne ceste			
B.1.	2-tračna cesta s obostranim nogostupom (2x3,00+2x1,6=9,70) ~ 9.000 HRK			
moguće izgraditi (m ¹)	5,5 - 3	19,4 - 10,6	110,6 - 60,9	484 - 460
B.2.	2-tračna cesta s nogostupima i drvoredom (2x3,25+1,60+3,0=11,10)~12.000 HRK			
moguće izgraditi (m ¹)	4,1 - 2,3	14,5 - 8,0	83,0-45,6	363 - 345
B.3.	4-tračna cesta s nogostupimm (2x3,25+2x3,0+2x1,6=15,70) ~ 15.000 HRK			
moguće izgraditi (m ¹)	3,3 - 1,8	11,6 - 6,4	66,4 -36,5	290 - 276
C	Odnos (iznos K.D./m ¹ ceste u odnosu na m ¹ ruba parcele)			
	1/ 0,15-0,25	1/ 0,3 - 0,6	1/1-2	1/2,8-3,6

* raspon iznosa između najviše (atraktivne) i najniže (4.) zone doprinosa.

Nedvojbeno je kako (više)obiteljska kuća, kao najpoželjniji način stanovanja, ne može polučiti dovoljan iznos sredstava niti za minimalno uređenje građevinskog zemljišta.

Naime, u situaciji uobičajene, obostrane parcelacije uz stambenu cestu, par (više)obiteljskih građevina može alimentirati izgradnju tek 1/3-1/2 dužine ceste duž ruba njihovih parcela! Međutim, s jačanjem višestambenog karaktera naselja, kao i uvođenjem tipologija izrazitih urbanih formata, raste i iznos komunalnog doprinosa i to u mjeri u kojoj je moguće provesti uređenje ne samo u odnosu na postavljeni kriterij već i više od toga.

Budući da su u našim urbanim sredinama sve češći primjeri interpolacija i mijesanja tipologija, simulirat ćemo troškove uređenja građevinskog zemljišta konkretnog urbanog segmenta, a prema rješenjima *Detaljnog plana uređenja područja stambenog naselja Trsat* (Sl.N 29/09). Dio naselja izgrađen na prijelazu 19. na 20. stoljeće, organski se razvio u zaleđu urbane jezgre srednjovjekovnog Trsata s povijesno važnim svetištem Gospe trsatske, međutim, izgradnja nakon 2. svj. rata odražava razvoj temeljem različitih planskih koncepcija. Opisani procesi rezultirali su nastankom i izmjenom kompaktne urbane matrice i rahle izgradnje, ali i opstankom većih neizgrađenih područja koja su za izgradnju postala izuzetno zanimljiva nakon denacionalizacije građevinskog zemljišta. Ipak, zatečena izgradnja pokazuje bitne zajedničke osobine i to: izostanak visoke izgradnje, dominaciju obiteljskih i višeobiteljskih građevina na relativno prostornim parcelama te slabo razvijenu i poddimenzioniranu mrežu prometnica. U ovakvim uvjetima, obuhvativši građevinsko područje naselja površine 41 ha, detaljni plan sistematizira prostor uspostavom kvalitetne mreže prometne i komunalne infrastrukture te interpoliranjem *novih stambenih i pratećih sadržaja* (kao najčešćeg oblika novih planskih intervencija) u cilju povećanja gustoće te promjene mjerila urbanog prostora posebno u kontaktnom prostoru s kampusom sveučilišta.

Odabrani prostorni segment pokazuje dio naselja planiranog za novu izgradnju (*plave površine*) koja je u dobroj mjeri uokvirena zatečenom parcelacijom i građevinama kojima detaljni plan, u skladu s mogućnostima parcele, dopušta površinsko širenje i rast u visinu. Nove građevine razvijaju se uokolo *nove stambene ceste* (dvosmjerne, opremljene obostranim nogostupom od kojih je jedan proširen drvoredom). Stambene građevine velikog mjerila, površine i broja stanova smještene su unutar cestovne petlje zajedno s *parkom stambenog susjedstva te pješačkim površinama* koje ga čine dostupnim stanovnicima.

Tablica 2. Odnos komunalnog doprinosa i iznosa ulaganja u uređenje pripadajućeg dijela građevinskog zemljišta

A.		Tipologija građevine			
		Višestambene građevine	Obiteljske građevine	Poslovna-pretežito trgovačka	Σ
	planska oznaka	S-vs-260-267, 271	S-o-21b-c	K2-2	
	broj građevina	9	4	1	14
Površina građevne čestice (m ²)		14.309	2.926	1.666	18.901
Najveća dozvoljena izgrađenost (m ²)		4.311	935	500,0	5.746
Najveći dozvoljeni koeficijent	izgrađenosti (kig)	0,3	0,3	0,3	
	iskoristivosti (kis)	1,5	0,39	0,9	
Najveća/i dozvoljena/i	bruto površina građevina (m ²)	21.544	1.200	1.500	24.244
	broj etaža	Po(S)+P+3	Po(S)+P+1	Po(S)+P+1	
	visina građevine (m)	13,0	7,0	8,5	
B.		Elementi izračuna iznosa komunalnog doprinosa			Σ
	Zona	2	2	2	
	Obujam (m ³)	64.632	4.200	6.000	74.832
	Nadzemne etaže (m ³)	51.732	4.200	6.375	62.307
	Doprinos (HRK)	3.977.781	156.828	586.245	4.720.854
	Garažna etaža (m ³)	12.933	-	-	563.361
Ukupni doprinos (HRK)*		563.361			5.284.215
Prosječni (P), Jedinični(J) doprinos (HRK/m ³)		70,26 (P)	37,34 (J)	91,96 (J)	
C.		Elementi izračuna troškova izgradnje javnih površina			Σ
		Stambene prometnice	Pješački pristupi	Park	
	Planska oznaka	OU-31,b, OU-2b,c	PP2-5A	Z1-3	
	Površina (m ²)	7.016	1.447	2.120	10.583
	Dimenzije (m)	2x3,0+1,6+3,0=10,6	4,5		
	Dužina (m)	662	322		
	Cijena HRK/m, (m ²)	11.000	4.000	1.000	
Troškovi izgradnje javnih površina (HRK)*		7.282.000	1.288.000	2.120.000	10.690.000

* 7,6 HRK~1EUR

Za obračun komunalnog doprinosa uzete su u obzir sve *novoplanirane stambene građevine* kojima je kolni pristup predviđen s nove ceste, a njihove površine, iznos komunalnog doprinosa i vrijednost izgradnje ceste, parka i pješačkih površina prikazani su u tablici 2.

Kako je vidljivo, novoplanirane građevine alimentirat će gotovo 75 % troška izgradnje obodne prometnice, ali su troškovi izgradnje i uređenja svih javnih površina *dvaput veći od očekivanog iznosa komunalnog doprinosa*. Pritom je važno napomenuti da će unatoč cjenovnim varijacijama izgradnje javnih površina, stvarno naplaćeni doprinos biti manji od izračunatog jer se isti izračunava temeljem projektiranih veličina koje su u pravilu manje od onih koje omogućuju planska rješenja i veličine.

Uvjetovanost građenja uređenjem građevinskog zemljišta

Međutim, u primjeni modela komunalnog doprinosa veoma je važno naglasiti *uvjetovanost građenja prethodnim uređenjem i opremanjem građevinskog zemljišta* tj. izgradnjom prometnica i komunalne infrastrukture, a koji uvjet je propisan *Zakonom o prostornom uređenju i gradnji* (Narodne novine, 76/07, 38/09, 55/11, 90/11, 50/12.). Člankom 122. određuje kako se: “*građevinsko zemljište uređuje ...u cilju njegovog osposobljavanja za građenje, rekonstrukciju i korištenje zgrada u skladu s dokumentom prostornog uređenja ...*”

Spomenuta odredba, u proceduralnom smislu, razrađena je u članku 125. u kojem se navodi:

“*Lokacijska dozvola, rješenje o uvjetima građenja, rješenje o izvedenom stanju i potvrda izvedenog stanja ... može se izdati samo za građenje na uređenoj građevnoj čestici (pristup s prometne površine, odvodnja otpadnih voda i propisani broj parkirališnih mjesta) u skladu s urbanističkim planom uređenja, odnosno detaljnim planom uređenja...*”

Uređenje građevinskog zemljišta preduvjet je svakoj drugoj izgradnji, a člankom 123. spomenutog Zakon, ono obuhvaća:

- “*osiguranje sredstava za uređenje građevinskog zemljišta u proračunu jedinice lokalne samouprave i iz drugih izvora,*
- *pribavljanje projekata i druge dokumentacije, rješavanje imovinskopравnih odnosa ...i ishoda akata potrebnih za provedbu radova u svrhu uređenja građevinskog zemljišta,*
- *građenje u svrhu proširenja i/ili poboljšanja komunalne i druge infrastrukture...,*
- *sanaciju terena (odvodnjavanje, izravnavanje, osiguranje zemljišta i sl.),*
- *poticanje i organizaciju suradnje u svrhu koordinacije gradnje pravnih osoba s javnim ovlastima i drugih subjekata ...građevina prometne, elektroopskrbne i telekomunikacijske infrastrukture te zdravstvenih, obrazovnih, upravnih i drugih javnih građevina potrebnih za život i rad ...”*

Do donošenja *Zakona o prostornom uređenju i gradnji*, uvjetovanost izgradnje prethodnim uređenjem građevinskog zemljišta bila je, u pravilu, sadržana samo u odlukama o donošenju prostornih planova JLS, ali se ona rijetko ili nikako poštovala prilikom izdavanja akata o građenju. Ovakav odnos nije rezultirao ulaganjem naplaćenih sredstava u funkciji pokrenute investicije, pa su mnoga područja osta(ja)la neopremljena.

Uvođenjem spomenutog uvjeta u zakonsku obvezu, JLS dužna je najprije osigurati i uložiti sredstva u uređenje građevinskog zemljišta, da bi se ista vratila kroz naplatu komunalnog doprinosa. Kako obrađeni primjer pokazuje, povrat uložених sredstava u pravilu nije moguće očekivati u cijelosti (a neizvjesno je i vrijeme njihova povrata s obzirom na namjere i mogućnosti investitora), te je stoga prijeko potrebno osigurati sredstva i iz *drugih izvora*.

Drugi izvori za uređenje građevinskog zemljišta i njihova raspoloživost

Osim komunalnog doprinosa, ZKG u članku 30. navodi i druge moguće izvore financiranja uređenja građevinskog zemljišta i to: *proračun jedinice lokalne samouprave, naknade za koncesiju te druge izvore utvrđene posebnim zakonom.*

Proračun jedinice lokalne samouprave, u skladu sa *Zakonom o proračunu*, čine opći prihodi i primici, prihodi za posebne namjene, pomoći i donacije, prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine te namjenski primici. *Opći prihodi* uključuju prihode od poreza i prireza, financijske i nefinancijske imovine (iznajmljivanja i sl.), administrativnih pristojbi, kazni i sl. *Prihodi za posebne namjene* nastaju od dijela poreza na dohodak ustupljenog JLS, pomoći države za decentralizirane funkcije osnovnog školstva i vatrogastva, spomeničke rente, te prihodi po osnovi ZKG. *Prihodi od prodaje ili zamjene nefinancijske imovine* ili tzv. *kapitalni prihodi*, nastaju po osnovi prodaje zemljišta i prava građenja, stanova i poslovnih prostora te refundiranja šteta. Konačno, *pomoći i donacije* jesu prihodi od inozemnih vlada, međunarodnih organizacija i tijela EU, prihodi iz drugih proračuna, fizičkih osoba, neprofitnih organizacija i sl. koji kod razvijenih JLS ne čine bitan dio proračuna. Međutim, *stjecanje prihoda* potrebno je dovesti u vezu s *rashodima JLS*. Tako se *opći prihodi* koriste za financiranje temeljnih funkcija JLS: prostorno/urbanističko planiranje i projektiranje, zaštitu okoliša, djelatnosti predškolskog i školskog odgoja, zdravstva i socijalne skrbi, kulture, sporta i rekreacije i dr. Ukoliko ih preostaje, opći prihodi mogu se koristiti i za druge potrebe JLS, pa tako i za programe uređenja građevinskog zemljišta. *Kapitalni prihodi* mogu se koristiti samo za *kapitalne rashode* tj. nabavu, održavanje i dodatna ulaganja u nefinancijsku imovinu i dodjelu kapitalnih pomoći trgovačkim društvima u kojima JLS ima odlučujući utjecaj na upravljanje.

Usprkos brojnim ovdje nespomenutim detaljima koji prate planiranje i raspodjelu prihoda i rashoda unutar proračuna JLS, generalno se može zaključiti kako s razvojem cjelovitih funkcija JLS, unutar njenog proračuna ostaje vrlo malo općih prihoda koji se mogu usmjeriti za planiranje i realizaciju programa uređenja građevinskog zemljišta ili isti u cijelosti izostaju.

Naknade od koncesije za obavljanje komunalnih usluga, u skladu s čl. 11. ZKG, ne mogu se smatrati značajnim prihodom kod razvijenih JLS, jer su one osnovala komunalna društva za pružanje komunalnih usluga, te koncesije dodjeljuju isključivo za djelatnosti tržnica na malo, prijevoz pokojnika i pružanje dimnjačarskih usluga.

U ovakvim uvjetima, dodatne izvore sredstava moguće je osigurati jedino zaduživanjem JLS, no i ova opcija je uvjetna jer ovisi o kreditnim sposobnostima JLS i suglasnosti Ministarstva financija koje odobrava ili uskraćuje zahtjev JLS za zaduženjem.

Umjesto zaključka

Nakon svega navedenog jasno je zašto se otvara potreba za dodatnim osmišljavanjem modela uređenja građevinskog zemljišta. Iako se ova tema nije otvorila, dijelom radi naglog rasta a potom sloma tržišta nekretnina, dijelom radi očekivanja mnogih JLS kako će za programe izgradnje komunalne infrastrukture povući sredstava iz fondova EU, u ime dugoročnog razvoja opisanog segmenta sustava komunalnog gospodarstva koji ima važan utjecaj na razvoj i uređenje cjeline urbanog prostora, u cilju rješavanja financiranja uređenja građevinskog zemljišta morat će se osmisliti dodatna rješenja i modeli.

3. AKTUELNI ASPEKTI UREĐIVANJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U CRNOJ GORI

Oliver Marković, dipl. ing. građ.

Sekretar Sekretarijata za prostorno uređenje, Podgorica, Crna Gora

Uvod

Zemljište je osnovni prirodni resurs Crne Gore za koji je u važećem prostornom planu države⁴, kao osnovnom razvojnom dokumentu, određen zahtjevan zadatak racionalnog korišćenja tog resursa, uz istovremeno očuvanje, zaštitu i unaprjeđenje. Pri tome, racionalno korišćenje zemljišta u naseljima treba da omogući održivi razvoj i optimalan prostorni razmještaj međusobno usklađenih aktivnosti, a naročito onih koje nemaju negativan uticaj na životnu sredinu i prirodne vrijednosti.

Savremena praksa ukazuje da je razvijeno tržište građevinskog zemljišta neophodan preduslov za njegovo racionalno korišćenje i adekvatnu eksploataciju. Radikalne promjene svojinskih odnosa uslovile su promjene i u segmentu prostornog i urbanističkog planiranja i nametnule nove koncepte uređenja prostora, podržane intenzivnim investicionim aktivnostima u proteklom periodu.

I pored učinjenih napora u proteklih nekoliko godina radi stvaranja povoljnog sistemskog ambijenta za ostvarenje zadatka racionalnog korišćenja zemljišta, može se konstatovati da tržište građevinskog zemljišta u Crnoj Gori još uvijek nije u dovoljnoj mjeri razvijeno, te da nedostaje u potpunosti uspostavljena zemljišna politika sa razvijenim institucionalnim podsistemima, efikasnim upravljačkim i regulatornim mehanizmima, kao i adekvatnim načinom finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta. Tranzicione promjene koje su prije dvije decenije zahvatile sve segmente društva nisu mimoišle sistem upravljanja građevinskim zemljištem, čije prilagođavanje, nažalost, nije uspjelo da prati dinamiku promjena. Ovo kašnjenje u prilagođavanju sistema upravljanja i korišćenja građevinskog zemljišta nije specifičnost Crne Gore, već zajednička karakteristika većine posttranzicionih društava u regionu.

⁴ Prostorni plan Crne Gore do 2020. godine, Podgorica, 2008.

Navedeno ukazuje na neophodnost da se što prije pristupi koncipiranju reformi u ovoj oblasti, budući da od njene uređenosti bitno zavisi ostvarivanje politike održivog prostornog i urbanog razvoja i uspostavljanja efikasne organizacije, uređenja i korišćenja prostora. Postojeći sistem upravljanja građevinskim zemljištem karakteriše potreba za reformisanjem kako bi bili uspostavljeni efikasni mehanizmi zemljišne politike zasnovane na načelima održivog razvoja. Oporezivanje gradske (građevinske) rente se nameće kao ključno pitanje od čijeg rješenja zavisi mogućnost efikasnog finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, obzirom da država i lokalne samouprave gube po ovom osnovu znatne prihode.

2. Zakonski osnov

Oblast eksploatacije građevinskog zemljišta u Crnoj Gori uređena je setom zakonskih propisa, među kojima su najznačajniji Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, Zakon o eksproprijaciji, Zakon o finansiranju lokalne samouprave, Zakon o porezu na nepokretnosti, Zakon o porezu na promet nepokretnosti, Zakon o koncesijama i drugi propisi. U ranijem periodu sve do 2008. godine, u pravnom sistemu Crne Gore egzistirao je Zakon o građevinskom zemljištu⁵ kojim je odnosna materija bila detaljno uređena, sa posebnim aspektom na pitanje svojine na gradskom građevinskom zemljištu, a koje predstavlja okolnost koja dominantno utiče na sistem uređivanja građevinskog zemljišta i moguće načine njegovog finansiranja. Ovim zakonom građevinsko zemljište bilo je definisano kao zemljište na kome su izgrađeni objekti i zemljište koje služi redovnom korišćenju tih objekata, kao i zemljište koje je namijenjeno za izgradnju i korišćenje objekata. Svojinski režim na građevinskom zemljištu je stupanjem na snagu Zakona o građevinskom zemljištu iz 2000. godine uređen na način da ono može biti u državnoj i privatnoj svojini, s tim da je svojinski režim na gradskom građevinskom zemljištu ovim propisom ostao nepromijenjen u odnosu na rješenje iz prethodnih propisa koji su privatnim subjektima na gradskom građevinskom zemljištu omogućavali sticanje prava korišćenja.

Ukidanje Zakona o građevinskom zemljištu 2008. godine, uslovalo je kao jednu od važnijih posljedica, promjenu svojinskih ovlašćenja dotadašnjih korisnika gradskog građevinskog zemljišta iz prava korišćenja u pravo svojine, i ukidanje naknade za korišćenje građevinskog zemljišta, kao jednog od izvora finansiranja u lokalnim samoupravama za uređivanje građevinskog zemljišta.

⁵ Sl.list RCG br.55/00

Važećim Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata donijetim 2008. godine⁶, pojam građevinskog zemljišta definisan je na način da ono predstavlja zemljište koje je planskim dokumentom određeno za građenje objekata. Oblast uređivanja građevinskog zemljišta regulisana je u poglavlju 6, odredbama članova 63. do 67. Ovim odredbama definisan je pojam uređivanja građevinskog zemljišta kao opremanje zemljišta na način koji omogućava implementaciju planskog dokumenta, pri čemu uređivanje građevinskog zemljišta obuhvata pripremu za komunalno opremanje i komunalno opremanje građevinskog zemljišta. 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 zaštite 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: elektro, vodovoda i kanalizacija, atmosferske kanalizacije, telekomunikacionih, radiodifuznih i drugih objekata i instalacija); 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, javnih gradskih komunalnih objekata i groblja; 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.

Obaveza uređivanja građevinskog zemljišta povjerena je lokalnoj samoupravi, u skladu sa programom, pri čemu je pitanje uređivanja građevinskog zemljišta na teritoriji lokalne samouprave koje je obuhvaćeno državnim planskim dokumentom, riješeno na način da se odnosi između Vlade i lokalne samouprave u tom pogledu uređuju sporazumom.

Finansiranje uređivanja građevinskog zemljišta riješeno je odredbama članova 66. i 67. Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, kojim je propisano da za komunalno opremanje građevinskog zemljišta investitor plaća naknadu, pri čemu se sredstva od naknade koriste za pripremu za komunalno opremanje i za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade propisuje lokalna samouprava, u zavisnosti od stepena opremljenosti građevinskog zemljišta, učešća investitora u komunalnom opremanju i dr. Ovi drugi elemenati od kojih zavise uslovi, način, rokovi i postupak plaćanja naknade u većini lokalnih samouprava u Crnoj Gori se tumače kao lokacijski uslovi, odnosno elementi pogodnosti lokacije, koji su od nesumnjivog značaja za obezbjeđenje finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta. Kao kriterijum za obračun naknade lokalne samouprave uzimaju bruto ili neto korisnu površinu objekta koji se gradi ili rekonstruiše. Odlukama većine lokalnih samouprava

⁶ Sl.list CG br.51/08, 40/10, 34/11

date su mogućnosti investitorima da naknadu plaćaju na određeno vrijeme u ratama (najčešće do 3 godine za stambeno poslovne i poslovne objekte, odnosno na duži period kada se radi o objektima porodičnog stanovanja), ili su date određene pogodnosti - popusti investitorima, ukoliko se odluče da naknadu plate jednokratno prilikom zaključenja ugovora ili u odođenom roku od zaključenja ugovora o naknadi. Sredstva od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u cjelini predstavljaju prihod lokalne samouprave koji se može koristiti samo za namjenu određenu zakonom, odnosno isključivo za pripremu zemljišta za komunalno opremanje i komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Značajno je napomenuti da je po prvi put ovim propisom, kao posebna pogodnost u dijelu finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, data mogućnost da investitor može sam izvršiti komunalno opremanje zemljišta u skladu sa planskim dokumentom, pri čemu se međusobni odnosi između investitora i lokalne samouprave uređuju ugovorom. Dalja razrada ovog modaliteta ostavljena je lokalnim samoupravama, gdje se kao primjer navodi izvod iz člana 12. važeće Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Glavnog grada - Podgorice, a koji se odnosi na ovu problematiku:

“Komunalno opremanje građevinskog zemljišta može izvršiti i investitor, pod uslovima:

- *da se opremanje izvrši u skladu sa Zakonom, na osnovu revidovanog projekta urađenog od strane Agencije ili investitora, u skladu sa planskim dokumentom i građevinskom dozvolom;*
- *da je nadležni organ Glavnog grada izvršio eksproprijaciju nepokretnosti potrebnih za realizaciju radova na komunalnom opremanju;*
- *da Agencija odobri cijene izrade i revizije tehničke dokumentacije i da saglasnost na predmjer i predračun radova komunalnog opremanja, s tim da jedinične cijene ne mogu biti veće od najnižih cijena iz tendera koje je sprovela Agencija u proteklih godinu dana, za istu ili sličnu vrstu radova, odnosno usluga;*
- *da stručni nadzor nad izgradnjom objekata i uređaja komunalne infrastrukture vrši Agencija.”*

Prilikom korišćenja mogućnosti da investitor sam izvrši opremanje građevinskog zemljišta lokalne samouprave se suočavaju sa problemom nedovoljne usaglašenosti pomenute odredbe sa Zakonom o javnim nabavkama, a što bi odgovarajućom izmjenom propisa trebalo otkloniti, posebno imajući u vidu da se radi o institutu koje je u određenim slučajevima od izuzetnog značaja ne samo investitoru već i lokalnoj samoupravi kao nosiocu obaveze komunalnog opremanja građevinskog zemljišta.

Na nivou lokalnih samouprava u Crnoj Gori, u skladu sa ovlašćenjima iz pomenutog Zakona, donijete su odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, čijim odredbama su u zavisnosti od specifičnosti lokalnih samouprava, propisani uslovi, način, rokovi i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje. U Crnoj Gori dvadesetjedna lokalna samouprava, svaka na svom nivou propisuje odluku koja reguliše pomenutu materiju i koja na određeni način, u okviru raspoloživih kapaciteta i u skladu sa postojećim uslovima, predstavlja izraz politike lokalne samouprave u ovoj oblasti.

Finansijski pokazatelji

Analiza fiskalитета utvrđenih propisima lokalnih samouprava⁷ ukazuje da trenutno na nivou lokalnih samouprava u Crnoj Gori egzistiraju tri segmenta fiskalитета: porezi, takse i naknade. U okviru prvog segmenta najznačajniji izvori prihoda su porez na nepokretnosti, porez na promet nepokretnosti i prirez porezu na dohodak fizičkih lica, koji ujedno najčešće čine i najveći dio prihoda lokalnih samouprava. Porez na nepokretnosti se obračunava u skladu sa odlukom lokalne samouprave, u rasponu koji je definisan članom 9. Zakona o porezu na nepokretnosti, odnosno od 0,1% do 1,0% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Izmjenama ovog zakona koje su izvršene 2010. godine, ostavljena je mogućnost lokalnim samoupravama da mogu utvrditi i veće poreske stope od navedenih za određene kategorije nepokretnosti: poljoprivredno zemljište koje se ne obrađuje (do 50%); sekundarni stambeni objekat (do 100%); objekat koji je izgrađen suprotno zakonu (od 25% do 150%); ugostiteljski objekat koji se nalazi u zoni prioritetnog turističkog lokaliteta; i građevinsko zemljište koje nije privedeno namjeni u skladu sa planskim dokumentom (do 150%). Navedene izmjene u fiskalni sistem Crne Gore uvode lokalnim samoupravama određene pogodnosti u tretmanu nelegalne gradnje, uzurpacija državnog zemljišta i neizgrađenog građevinskog zemljišta, a za koje se istovremeno može reći da predstavljaju i mehanizme vođenja aktivne zemljišne politike. Porez na promet nepokretnosti se obračunava po stopi od 3% u odnosu na tržišnu vrijednost nepokretnosti, dok se prihodi od ovog poreza raspoređuju u sljedećoj srazmjeri: budžetu države 30%, budžetu lokalne samouprave 50% i egalizacionom fondu 20%. Prirez porezu na dohodak fizičkih lica utvrđen je odredbama Zakona o finansiranju lokalnih samouprava⁸, gdje je u članu 7 propisana visina prireza u iznosu od 13%-15% od iznosa poreza na dohodak fizičkih lica.

Naknade, pored poreza, predstavljaju najznačajniji izvor prihoda za lokalne samouprave u Crnoj Gori, pri čemu naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta zauzima posebno mjesto u onim lokalnim samoupravama koje karakteriše značajnija investiciona aktivnost. U nastavku je u tabeli br.1 dat prikaz visina naknade za komunalno opremanje, u zavisnosti od zone komunalnog opremanja i kategorije objekata, za sve lokalne samouprave u Crnoj Gori, a u tabeli br.2 prikaz prosječnog iznosa visina naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama u Crnoj Gori. Prikazani podaci ukazuju na veliki raspon iznosa naknada u lokalnim samoupravama, počev od najnižeg u Opštini Šavnik, koji iznosi 3€/m² za stambene objekte i 8,5€/m² za poslovne objekte, pa do najvišeg iznosa u Opštini Budva, koja iznosi 320€/m² za stambene i poslovne objekte preko 1.500m² u ekstra zoni. Može se konstatovati da je visina naknade

⁷ Fiskaliteti na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, 2013.

⁸ Sl.list CG br.74/10

za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, za koje se lokalne samoprave odlučuju u svojim propisima, u direktnoj vezi sa obimom investicionih aktivnosti koje generišu potrebe za uređivanjem građevinskog zemljišta i stvaraju finansijske pretpostavke za njegovu realizaciju na teritoriji lokalne samouprave.

Tabela 1. Visina naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta (iznosi u €/m²)⁹

NAKNADE ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA €/m ²									
Andrijevica	Bar	Berane	Bijelo Polje	Budva	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Mojkovac
Stambeni objekti									
7	I: 126,00 II: 112,00 III: 98,00 IV: 84,00 V: 70,00 VI: 56,00 VII: 42,00	E: 12,50 I: 12,50 II: 11,25 III: 10,00 IV: 8,75	E: 44 I: 35,2 II: 26,4 III: 17,6 IV: 13,2	do 500m ² : E: 213.58 I: 170.87 II: 142.39 III: 113.91 IV: 99.67 500-1500m ² : E: 277.66 I: 222.13 II: 185.11 III: 148.08 IV: 129.57 Preko 1500m ² : E: 320.38 I: 256.30 II: 213.58 III: 170.87 IV: 149.51	I: 30 II: I - 40%=18 III: I - 60%=12 IV: 10 V: 5 VI: 5	I: 150 II: 120 III: 90 IV: 70 V: 50 VI: 30 VII: 20	I: 40 II: 30 III: 15 IV: 5	E: 242 I: 182 II: 145 III: 113 IV: 85 V: 61	E: 25 I: 17,5 II: 12,5 III: 10 IV: 2,5 V: 5
Poslovni objekti									
14	I: 151,20 II: 134,40 III: 117,60 IV: 100,80 V: 84,00 VI: 67,20 VII: 50,40	E: 25 I: 25 II: 22 III: 20 IV: 17,5	E: 110 I: 88 II: 66 III: 44 IV: 33	isto	I: 50 II: I - 40%=30 III: I - 60%=20 IV: 20 V: 10 VI: 10	I: 225 II: 180 III: 135 IV: 105 V: 75 VI: 45 VII: 30	I: 75 II: 60 III: 35 IV: 15	isto	E: 45 I: 31,5 II: 22,5 III: 18 IV: 4,5 V: 9

Nikšić	Plav	Plužine	Pļjevlja	Podgorica	Rožaje	Tivat	Ulcinj	Cetinje	Žabljak	Šavnik
Stambeni objekti										
IA: 80,00 IB: 70,00 IC: 60,00	I: 12 II: 8 III: 5 IV: 4	-porodice stambene zg. do 150m ² : 50 -preko 150m ² : 60 -kolektivne stambene zg.: 50	40	IA: 141.87 I: 137.59 II: 89.76 III: 75.89 IV: 64.86 V: 50.39 VI: 0	200m² 200-500m² p500m² EA: 34.65 38.5 26,95 EB: 31.5 35 24,5 EC: 25.2 28 19,6 I: 22.05 24,5 17,15 II: 15.75 17,5 12,25 III: 9.45 10,5 7,35 IV: 6.3 7 4,9 VAN: 3.15 3.5 2,45	I: 140 II: 95 III: 75 IV: 55 V: 40	I: 50 II: 39 III: 33 IV: 22 V: 17 VI: 13	IA, IB I IC: 40 II, IIIA I IIIB: 36 IV: 32 VI: 24 V: 20 VII: 16	IA: 78 IB: 72,8 II: 52 III: 46,8 IV: 36,4 V: 2	I: 5 II: 3 III: 1

⁹ Fiskaliteti na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija, 2013.

Poslovni objekti													
IA: 152,00 IB: 142,00 IC: 132,00	I:16 II: 10 III:7 IV: 6	-do 100m2: 60 -preko 100m2: 70	68	IA: 181.71	60 60-200 200-500 p500m ²				I:210 II: 140 III:110 IV: 480 V:60	I:100 II: 78 III:66 IV: 44 V:34 VI:26	IA, IB I IC:80 II, IIIA I IIIB:72 IV: 64 VI: 48 V: 40 VII:32	IA: 141 IB:131,6 II: 94 III: 84,6 IV: 65,8 V: 15	I:20 II: 5 III:0,5
				I: 172.68 II: 113.04 III: 92.95 IV: 77.68 V: 58.75 VI: 0	E: 72 60 54 42 E C: 57,6 48 43,2 33,6 I: 50,4 42 37,8 29,4 II: 36 30 27 21 III: 21,6 18 16,2 12,6 IV: 14,4 12 10,8 8,4 VAN DUP: 7,2 6 5,4 4,2								

U tabeli br.3 prikazan je pregled prihoda lokalnih samouprava od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u proteklih šest godina u kojem je vidljiv izuzetan raspon u iznosu prihodovanih sredstava, koji na primjer tokom 2008. godine, koju karakteriše izuzetno visoka investiciona aktivnost, u opštini Šavnik iznosi samo 34.668€, dok je iznos prihodovan po ovom osnovu u opštini Budva te godine iznosio čak 39.190.965€. Ukupni prihodi od naknade za komunalno opremanje prikazani na grafikonu pokazuju konstantan pad u periodu od 2008. godine, kada je zabilježen maksimalni iznos u proteklih šest godina, pa do 2012. godine, u kojoj je zabilježen blagi rast ovog prihoda u odnosu na 2011. godinu. Nažalost, zabilježeni rast prihoda po ovom osnovu nije takvog karaktera da bi nesumnjivo ukazivao na ekonomski oporavak i značajniji rast investicionih aktivnosti.

Tabela 2. Prosječan iznos naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta¹⁰

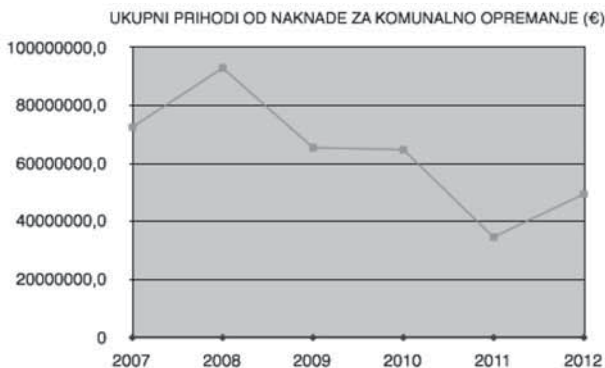
PROSJEČAN IZNOS NAKNADE ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA										
Andrijevica	Bar	Berane	Bijelo Polje	Budva	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Mojkovac	
Stambeni objekti										
7	84	11	27,3	187,6	13,3	75,7	22,5	138	15,8	
Poslovni objekti										
14	108,8	21,9	68,2	187,6	23,3	113,6	46,3	138	28,5	
Nikšić	Plav	Plužine	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Tivat	Ulcinj	Cetinje	Žabljak	Šavnik
Stambeni objekti										
70	7,25	53,3	40	80	17,8	81	29	28	48	3
Poslovni objekti										
142	9,25	65	68	99,5	33,5	120	58	56	88,6	8,5

¹⁰ibid.

Tabela 3. Pregled prihoda lokalnih samouprava od naknade za komunalno opremanje za prethodnih 6 godina ¹¹

PRIHODI OD NAKNADA ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA									
Andrijevica	Bar	Berane	Bijelo Polje	Budva	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Mojkovac
2012. godina									
970,72	5.645.790,97	169.422,22	402.562,38	20.514.330,64	138.679,96	3.125.466,44	101.866,33	4.983.477,35	69.877,40
2011. godina									
5.311,71	3.432.537,21	64.039,82	341.495,82	11.332.739,61	208.474,93	1.340.324,02	238.192,98	2.595.112,92	756,90
2010. godina									
	3.593.575,88	76.217,27	233.711,09	28.972.838,17	314.326,84	2.597.957,33	340.889,67	2.610.523,27	26.170,81
2009. godina									
2.963	4.371.049	113.529	217.193	25.498.084	432.306	103.129	79.696	3.369.251	1.495
2008. godina									
11.926	8.050.674	38.086	349.643	39.190.965	382.779	102.004	1.128.277	3.271.448	15.502
2007. godina									
527	12.553.931	26.696	158.285	11.554.919	417.655	463.571	63.955	7.496.354	25.034

Nikšić	Plav	Plužine	Prijevlja	Podgorica	Rožaje	Tivat	Ulcinj	Cetinje	Žabljak	Šavnik	UKUPNO (21LS)
2012. godina											
1.055.462,2	68.290,10		478.907,38	10.316.864,1	45.148,11	2.251.621,0	20.624,85	93.437,00	61.744,68	1.342,12	49.545.886,13
2011. godina											
971.026,04	44.648,84		689.198,77	10.167.542,8	37.608,22	2.901.951,8	46.614,90	17.220,00	216.088,62		34.650.886,04
2010. godina											
1.792.808,1	64.827,60	8.484,10	613.912,48	20.955.002,7	32.347,59	1.469.052,3	778.339,39	117.176,00	218.317,96		64.816.478,72
2009. godina											
1.147.697	57.288		1.302.048	24.218.229	69.578	1.000.546	457.991	2.865.894	193.973	4.692	65.506.631
2008. godina											
2.249.284	94.538		412.791	26.367.927	37.093	2.206.620	2.355.178	6.457.546	249.363	34.668	93.006.312
2007. godina											
6.527.314	50.700		169.013	22.382.776	83.624	968.853	1.004.744	8.542.259	83.631		72.573.841

¹¹ibid.

U tabeli br.4 prikazano je učešće prihoda od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u ukupnim приходima lokalnih samouprava u Crnoj Gori koje prosječno iznosi 23,18%, dok posmatrano pojedinačno po lokalnim samoupravama pokazuje veliku raznolikost, koja se kreće od zanemarljivog učešća u slučaju opština Andrijevića, Plužine, Ulcinj, Šavnik, Rožaje i Prijestonice Cetinje, zatim malog učešća od 2-7% u opštinama Berane, Bijelo Polje, Danilovgrad, Kolašin, Mojkovac, Plav, Pljevlja, Žabljak i Nikšić, pa do značajnog učešća u ukupnim приходima od 20-52% u opštinama Tivat, Glavnom gradu Podgorici, Herceg Novom, Baru, Kotoru i Budvi.

Tabela 4. Prihod po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u 2012.¹²

NAKNADE ZA KOMUNALNO OPREMANJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA											
Andrijevića	Bar	Berane	Bijelo Polje	Budva	Danilovgrad	Herceg Novi	Kolašin	Kotor	Mojkovac		
PRIHOD PO OSNOVU NAKNADE 2012 (iznosi u €)											
970,72	5.645.790,97	169.422,22	402.562,38	20.514.330,64	138.679,96	3.125.466,44	101.866,33	4.983.477,35	69.877,40		
UKUPAN PRIHOD 2012 (iznosi u €)											
2.168.319,68	16.357.783,9	7.139.076,09	10.025.843,3	39.347.771,67	3.843.842,17	10.982.119,4	2.678.057,86	13.379.347,78	2.574.187,50		
UČEŠĆE (iznosi u %)											
0,04	34,51	2,37	4,01	52,13	3,60	28,45	3,80	37,24	2,71		
Nikšić	Plav	Plužine	Pljevlja	Podgorica	Rožaje	Tivat	Ulcinj	Cetinje	Žabljak	Šavnik	UKUPNO (21LS)
PRIHOD PO OSNOVU NAKNADE 2012 (iznosi u €)											
1.055.462,2	68.290,10	0,00	478.907,38	10.316.864	45.148,11	2.251.621,0	20.624,85	93.437,00	61.744,68	1.342,12	49.545.886
UKUPAN PRIHOD 2012 (iznosi u €)											
15.362.591	3.424.014	4.572.044	8.772.698	43.607.154	4.305.397	10.762.980	4.430.618	7.559.908	1.025.141	1.385.612	213.704.513
UČEŠĆE (iznosi u %)											
6,87	2,00	0,00	5,45	23,65	1,04	20,92	0,46	1,23	6,02	0,09	23,18

Postojeće stanje uređivanja građevinskog zemljišta

Osnovnu karakteristiku postojećeg sistema uređivanja građevinskog zemljišta u Crnoj Gori predstavlja činjenica da cjelokupno finansiranje ove aktivnosti snose investitori izgradnje novih i rekonstrukcije postojećih objekata, kako u pogledu finansiranja dijela komunalnog opremanja lokacije koja je predmet izgradnje ili rekonstrukcije, tako i u dijelu finansiranja komunalnog opremanja objektima zajedničke komunalne potrošnje. Zakonom dato strogo namjensko usmjerenje utroška sredstava prikupljenih od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, predstavlja s jedne strane

¹²ibid.

zaštitu interesa investitora koji finansiraju izgradnju objekata komunalne infrastrukture, dok s druge strane činjenica da se finansiranje ovih aktivnosti vrši iz samo jednog izvora - naknade za komunalno opremanje, predstavlja ograničavajući faktor lokalnim samoupravama i državi u pokušaju da kreira povoljniji investicioni ambijent.

Drugu važnu karakteristiku sistema uređivanja građevinskog zemljišta predstavlja zakonska odredba koja regulisanje odnosa u pogledu naknade za komunalno opremanje predviđa kao neophodan uslov za izdavanje građevinske dozvole. Važno je napomenuti da je u periodu od 2008. do 2010. godine zakonsko rješenje predviđalo da se građevinska dozvola može izdati bez dokaza o regulisanim odnosima u pogledu naknade za komunalno opremanje. Ovo sistemsko rješenje je podrazumijevalo da investitor pitanje naknade za komunalno opremanje reguliše prije izdavanja upotrebne dozvole, što znači tek nakon završetka radova na izgradnji, odnosno rekonstrukciji objekta. Tokom trajanja primjene navedene zakonske odredbe, u periodu od oko 2 godine, ispoljile su se sve slabosti ovakvog sistemskog rješenja, a naročito: mogućnost izbjegavanja plaćanja naknade od strane investitora koji nakon završetka izgradnje nisu ulazili u postupak dobijanja upotrebne dozvole; nemogućnost nadležnih organa lokalne samouprave da blagovremeno planiraju i preduzimaju aktivnosti na pripremi za izvođenje radova na komunalnom opremanju lokacija, obzirom da se investitor sa svojim potrebama za komunalnim opremanjem u tom slučaju javljao nadležnom organu lokalne samouprave tek nakon izgradnje objekta. Iako je namjera bila da se investitoru olakša početak realizovanja investicije odlaganjem plaćanja naknade za komunalno opremanje za određeno vrijeme, upravo se ta činjenica u praksi pokazala kao otežavajuća, pa čak u određenim slučajevima i kao okolnost koja je obesmislila cjelokupnu investiciju. Bilo je primjera da investitor tek nakon završene izgradnje objekta, prilikom zaključenja ugovora o naknadi za komunalno opremanje, dođe do saznanja o kompleksnosti imovinsko pravnih problema koje je potrebno riješiti kako bi bilo moguće obezbijediti komunalnu infrastrukturu do granice urbanističke parcele i dugim rokovima koji su time uslovljeni. Konačno, na osnovu argumentovanog ukazivanja na loše posljedice navedenog rješenja, izvršene su odgovarajuće izmjene Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata u ovom dijelu, kojima je regulisanje naknade za komunalno opremanje izmješteno na period koji prethodi izdavanju građevinske dozvole.

Pitanje održivosti sistema uređivanja građevinskog zemljišta koje finansijski u cjelini počiva na investitorima, u uslovima ekonomske krize i smanjenih investicionih aktivnosti, predstavlja centralno pitanje sa kojim se suočavaju kako one lokalne samouprave u Crnoj Gori u čijim budžetima prihod od naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta predstavlja značajno učešće, tako i one lokalne samouprave koje po ovom osnovu nemaju značajnijih prihoda. U prvim je to problem blagovremenog obezbjeđenja svih potrebnih sadržaja komunalnog opremanja do urbanističke parcele investitora i obezbjeđenja svih potrebnih objekata infrastrukturnog razvoja zajedničke komunalne potrošnje iz nedovoljnih sredstava prikupljenih po ovom osnovu, dok je u drugima to pitanje neophodnog razvoja infrastrukture kao osnovne pretpostavke razvoja lokalne samouprave.

Podataka o detaljnijim analizama ovih pitanja na nivou lokalnih samouprava nažalost još uvijek nema, tako da će u nastavku biti prikazani rezultati analize finansijske održivosti postojećeg sistema uređivanja građevinskog zemljišta koja je urađena u Glavnom gradu - Podgorici, na osnovu Pregleda podataka o obračunu naknade za komunalno opremanje i procijenjenim troškovima opremanja lokacija za 2011. i 2012. godinu, urađenih od strane Agencije za izgradnju i razvoj Podgorice, d.o.o. Imajući u vidu da Glavni grad - Podgorica predstavlja prostor u kome živi skoro 30% stanovnika Crne Gore i istovremeno prostor u kome se obavlja oko 60% privrednih aktivnosti na nivou države, to pitanje blagovremenog i efikasnog uređivanja građevinskog zemljišta u Glavnom gradu svakako ima širi značaj. Glavni grad - Podgorica takođe predstavlja lokalnu samoupravu u čijem budžetu naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta čini značajan dio, obzirom da učestvuje sa oko 23%. Važećom Odlukom o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Glavnog grada - Podgorice iz 2011. godine određeni su visina naknade za stambene i poslovne objekte, način obračuna naknade po m² neto korisne površine objekta iz revidovanog glavnog ili idejnog projekta koji je u postupku izdavanja građevinske dozvole, način i uslovi plaćanja naknade i osnovni elementi koje ugovor o naknadi treba da sadrži. Važno je napomenuti da je u cilju stvaranja povoljnijeg ambijenta za investiranje u uslovima krize, izmjenom ove Odluke krajem 2011. godine, izvršeno umanjjenje utvrđene visine naknade na način da je naknada linearno umanjena za stambene objekte za 15% i poslovne objekte za 10%.

Analiza podataka¹³ Agencije za izgradnju i razvoj Podgorice, kao organa lokalne samouprave nadležnog za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, ukazuje da su tokom 2011. i 2012. godine, u zahvatu detaljnih urbanistički planova u okviru Generalnog urbanističkog plana Podgorice, po zahtjevima investitora zaključeni ugovori o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i po tom osnovu obezbijeđeni uslovi za ostvarenje prihoda u ukupnom iznosu od 37.670.521€. Za potrebe ovih investitora preuzeta je ugovorna obaveza za realizaciju aktivnosti na uređivanju građevinskog zemljišta do granice urbanističke parcele, odnosno izvođenje radova na pripremi za komunalno opremanje i komunalno opremanje lokacija koje su predmet investicionih aktivnosti. Pri tome ukupno procijenjeni troškovi uređivanja građevinskog zemljišta radi opremanja premetnih lokacija iznose 44.255.506€ i veći su od ukupnog iznosa ugovorene naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za 17%. U strukturi ovih troškova priprema za komunalno opremanje učestvuje sa iznosom od 16.504.485€, ili 37%, od čega eksproprijaciji zemljišta za izgradnju objekata komunalne infrastrukture pripada iznos od 15.924.490€, ili 36%, a troškovima izrade tehničke dokumentacije pripada iznos od 579.995€, ili 1%. Procijenjeni troškovi izgradnje objekata i uređaja komunalne infrastrukture za opremanje lokacija investitora iznose 27.751.021€, odnosno 63% ukupnih troškova opremanja predmatnih lokacija.

¹³Pregled podataka o obračunu naknade za komunalno opremanje i procijenjenih troškova opremanja lokacija za 2011 i 2012. godinu, Agencija za izgradnju i razvoj Podgorice, 2013.

Navedena analiza je posebno značajna jer se po prvi put jasno ukazuje osnovni problem koji opterećuje održivost postojećeg sistema uređivanja građevinskog zemljišta, a koji predstavlja cijena eksproprijacije zemljišta potrebnog za realizaciju izgradnje objekata od opšteg interesa, koja učestvuje sa 36% u troškovima opremanja, a koja je direktna posljedica svojinske transformacije građevinskog zemljišta koju nije na odgovarajući način i sa odgovarajućom dinamikom pratila transformacija upravljačkih i regulatornih mehanizama zemljišne politike.

Druga značajna činjenica koja se nameće ovom analizom je evidentni nedostatak finansijskih sredstava za izgradnju objekata i uređaja zajedničke komunalne potrošnje, obzirom da za opremanje lokacija investitora nedostaje oko 17% potrebnih sredstava. Pri tome je značajno napomenuti da je lokalna samouprava Glavnog grada - Podgorice, od strane predstavnika međunarodnih institucija koje posebno prate obast uređivanja građevinskog zemljišta, već označena kao jedna od onih sa izuzetno visokim iznosima naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i kojoj je preporučeno da te iznose dodatno snizi. Međutim, bez obzira na navedene preporuke, analiza nedvosmisleno ukazuje da sniženje naknade nije moguće a da se pri tome ne ugrozi održivost postojećeg sistema uređivanja građevinskog zemljišta, što upućuje na neophodnost njegove temeljne reforme.

Mogući pravci reforme sistema

Prilikom razmatranja mogućih pravaca reforme sistema uređivanja građevinskog zemljišta u Crnoj Gori, kao polazište se nameće u prvom redu razmatranje postojećih načina finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta, a koji su u cjelini ili djelimično u upotrebi u zemljama sa kojima se mogu uspostaviti određene korelacije u ovoj oblasti. To su sljedeća četiri izvora finansiranja:

- Naknada koju plaća investitor;
- Finansiranje iz lokalnih budžetskih prihoda;
- Cijena komunalnih usluga, odnosno sopstvena sredstva preduzeća;
- Sredstva kredita, zajmova ili donacija.

Reformisanje postojećeg modela finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta koji u cjelini počiva na naknadi koju plaća investitor, načelno se može kretati u tri pravca:

- Prvi, koji predstavlja efikasno kombinovanje sva četiri načina finansiranja, pri čemu naknada koju plaća investitor treba da bude izmijenjena po svojoj strukturi tako da iznos naknade bude jednak čistim troškovima komunalnog opremanja lokacije investitora, koji su uzrokovani predmetnom investicionom aktivnošću, a da se troškovi opremanja objektima zajedničke komunalne potrošnje rasporede na lokalne budžetske prihode i cijene komunalnih usluga.

Izmjena strukture odnosno sadržaja komunalnog opremanja koja odgovara ovom modelu pretpostavlja da se izgradnja objekata i vodova elektroenergetike, telekomunikacija i radiodifuzije ne obuhvata naknadom za komunalno opremanje, obzirom da se radi o proširivanju kapaciteta preduzeća u privatnoj ili mješovitoj svojini. Praksa je pokazala da je veoma teško uspostaviti odgovarajuću ravnotežu između interesa lokalne samouprave s jedne strane, investitora s druge strane i interesa i razvojnih planova pomenutih preduzeća s treće strane. Na navedeni model takođe upućuje i postojeća praksa problematičnog razgraničenja prava svojine na izgrađenim objektima elektroenergetike i sl. obzirom da su finansirani sredstvima naknade iz izvora lokalnih samouprava, a da ti objekti istovremeno predstavljaju osnovna sredstva preduzeća koja se bave datom djelatnošću.

- U drugom pravcu, prema postepenom sniženju naknade i njenoj supstituciji povećanjem lokalnih budžetskih prihoda, prvenstveno povećanjem poreza na nepokretnosti i poreza na promet nepokretnosti. Primjenom ovog načina izvršilo bi se djelimično do potpuno rasterećenje investitora od plaćanja naknade, kreirao bolji investicioni ambijent, teret finansiranja zajedničke komunalne potrošnje pravedno rasporedio na sve imaoce nepokretnosti, dok bi teret finansiranja potreba za proširenjem infrastrukturnih kapaciteta koje uzrokuje investiciona aktivnost nove izgradnje, nepravedno opteretio ostale korisnike prostora i imaoce nepokretnosti. Nedovoljno razvijen sistem obračuna i naplate poreza u nekim lokalnim samoupravama, te nepravedno terećenje drugih imalaca nepokretnosti aktivnošću jednog investitora, predstavljaće osnovnu prepreku prilikom razmatranja i predlaganja ovog modela.
- Imajući u vidu mali broj lokalnih samouprava kod kojih naknada za komunalno opremanje predstavlja značajan prihod (svega 6), te činjenicu da u Crnoj Gori ukupan iznos naknade za komunalno opremanje u apsolutnom iznosu nije pretjerano veliki, može se razmatrati i treći model kod koga bi se finansiranje uređivanja građevinskog zemljišta vršilo iz sredstava državnog budžeta, transferima lokalnim samoupravama odgovarajućih iznosa za ove namjene, u zavisnosti od realnih potreba i stvarnih investicionih aktivnosti na teritoriji lokalne samouprave. Ovaj model takođe karakteriše potpuno oslobađanje investitora plaćanja naknade i time stvaranja povoljnijeg investicionog ambijenta, dok pretpostavlja povećanje poreskih stopa radi obezbjeđenja nedostajućih finansijskih sredstava za komunalno opremanje. Kao i kod drugog modela, problem predstavlja dodatni, može se reći nepravedan teret poreskim obveznicima, koji je uzrokovan povećanjem potreba za infrastrukturnim kapacitetima koji su generisani investicionom aktivnošću izgradnje novih objekata. Pozitivna strana ovog modela je moguća efikasnija alokacija sredstava u skladu sa stvarnim potrebama za komunalnim opremanjem i razvojem infrastrukture na nivou lokalnih samouprava.

Vrijeme će pokazati kakav će model finansiranja biti prihvaćen u predstojećoj reformi sistema uređivanja građevinskog zemljišta u Crnoj Gori, mada se čini da prvi model posjeduje određene komparativne prednosti u odnosu na druga dva, prvenstveno s aspekta pravednosti raspoređivanja tereta troškova uređivanja građevinskog zemljišta koje je generisano investicionom aktivnošću izgradnje novih objekata i jednostavnosti primjene modela bez umanjenja efikasnosti sistema.

4. FINANSIRANJE OPŠTINSKE INFRASTRUKTURE U SAVEZNOJ REPUBLICI NEMAČKOJ

Prof. dr. ing. Rajner Vinkel

DISR Nemački institut za urbanistički i prostorni razvoj

Promena zadataka i uslova finansiranja

U Nemačkoj je glavni zadatak opštinske infrastrukture dugo vremena bio razvoj i proširenje. Taj razvoj i proširenje finansirani su opštinskim prihodima i dotičnim aktuelnim programima podrške na saveznom i pokrajinskom nivou, kao i kasnije sve više i programima podrške EZ, a u novije vreme programima EU. U staroj Saveznoj Republici Nemačkoj je od 1962. godine došlo do pomeranja težišta opštinskih izdataka. Od tada se sredstva u sve većoj meri troše za tekuće izdatke i sve manje za nove investicije. Taj razvoj nije prouzrokovan samo spoljnim uticajima kao što su konjunkturane promene uslovljene niskim poreskim prihodima, već i činjenicom da se usled dugogodišnjeg proširivanja moraju obezbediti sve veća sredstva za održavanje i rad postojeće infrastrukture. Samim tim je ujedno došlo do premeštanja zadataka. Nemačka u međuvremenu predstavlja izgrađenu zemlju sa ogromnim infrastrukturnim potencijalom. To usled masivne podrške u međuvremenu važi i za nove savezne pokrajine. Osim toga sve veći broj okruga pogođen je stagnirajućim ili negativnim demografskim razvojem. Stoga se investicione mere u velikoj meri finansiraju preuzimanjem kredita. Taj razvoj praćen je i sve obimnijom privatizacijom izvorno javnih zadataka.

Aktuelno finansiranje opštinske infrastrukture

Radi utvrđivanja potrebnih finansijskih sredstava prvo se od strane nadležnih opštinskih službi odnosno kod uključivanja privatnog investitora s njegove strane utvrđuju predviđeni investicioni troškovi. U tu svrhu koriste se iskustva prethodnih uporedivih projekata ili se angažuju iskusne inženjerske kancelarije za izradu predračuna troškova. Delom se danas u tu svrhu koriste i troškovni parametri. U većini slučajeva detaljna procena troškova odnosi se, međutim, samo na investicione troškove. Retko kada se vrši detaljna analiza operativnih i posledičnih troškova. Na osnovu procenjenih investicionih troškova planira se finansiranje. Kod mera manjeg obima isto je moguće realizovati iz već obezbeđenih budžetskih sredstava. Veći projekti po pravilu zahtevaju saglasnost skupštine opštine (gradsko odnosno opštinsko veće). Nove investicije, obuhvatno preuređenje ili sanacije infrastrukture načelno se finansiraju na sledeći način:

- opštinske investicije iz sopstvenih sredstava,
- opštinske investicije iz programa podrške i sopstvenih sredstava,
- finansiranje preko refinansiranja,
- javno-privatno partnerstvo,
- finansiranje preko privatnih investitora,
- privatizacija zadataka i investicija.

Opštinske investicije iz sopstvenih sredstava

Opštinske investicije koje se finansiraju isključivo iz sopstvenih sredstava danas predstavljaju izuzetak. U tom slučaju ta sredstva obezbeđuju se aktiviranjem rezervi uz preuzimanje kredita. Međutim, u većini slučajeva finansiranje se obezbeđuje velikim delom ili u celini iz kredita. Ta mogućnost je doduše ograničena, pošto visina preuzetih kredita ne sme da prekorači okvire utvrđene od strane organa za nadzor nad opštinama.

Opštinske investicije iz programa podrške i sopstvenih sredstava

Finansiranje opštinskih investicija iz sredstava podrške dugo vremena predstavljalo je najčešći oblik infrastrukturnih investicija. Pri tome su sredstva podrške u zavisnosti od programa odobravani delom kao subvencije i delom kao povoljni krediti. Dodela tih sredstava često je, međutim, bila prostorno ograničena i istovremeno vezana za određene investicione namene. Osim toga opština je bila dužna da obezbedi samoučešće. Međutim, sredstva iz nekih programa nisu iskorišćena jer mnoge opštine nisu mogle da obezbede neophodno samoučešće. Finansiranje i apliciranje za sredstva pokreće se isključivo od strane opštine. S obzirom na obim korišćenja dva programa mogu se oceniti kao posebno uspešni:

Program sredstava za zajedničke zadatke kojim EZ podržava proširenje ekonomske infrastrukture kao što je pre svega uređenje industrijskih zona, reaktiviranje zapuštenih industrijskih lokacija kao i saobraćajna infrastruktura. Visina sredstava podrške razlikuje se regionalno. U zavisnosti od toga koliko je prema EU-kriterijumima podrška hitna, dotičnom regionu dodeljuje se niža ili viša stopa podrške. Program je kasnije nastavljen od strane EU i dopunjen dodatnim programima kao što je EFRE (Evropski fond za regionalni razvoj). Isti je zasnovan na pravnim propisima EU.

Programi *sanacija gradova*, tj. sredstva podrške za izgradnju gradova, kao i sredstva iz *programa socijalnog grada* služe reaktiviranju gradskih područja sa posebnim problemima. Pri tome se radi o nacionalnim programima prema Zakonu o podršci urbanističkom razvoju koji su se prvobitno finansirali od strane Saveza, pokrajine i opštine učesnika. U međuvremenu savezni nivo u ovaj program uključuje se samo još za mere sprovedene u istočnoj Nemačkoj. Programi sanacije gradova predstavljaju značajnu razliku u odnosu na do tada postojeće programe podrške. Tim programima ne podržavaju se samo nove investicije, već pre svega razvoj i sanacija postojećih struktura. Jedan uporedivi program podrške podržava ruralnu obnovu (u nekim saveznim pokrajinama nazvanu ruralni razvoj). Na podršku preko tih programa ne postoji zakonsko pravo. Ona se odobrava samo opštinama koje se na osnovu prijavljenih i dokazanih potreba kao i uverljivog koncepta klasifikuju u grupu podržanih opština. Broj opština ujedno je uslovljen i ograničenim sredstvima podrške.

Finansiranje preko refinansiranja

U nekim infrastrukturnim oblastima uobičajeno je refinansiranje opštinskih investicija. To važi pre svega za mere sanacije prema Zakonu o podršci urbanističkom razvoju i za mere uređenja i komunalnog opremanja. Kod mera sanacije prema Zakonu o podršci urbanističkom razvoju isti predviđa obavezu vlasnika zemljišta u saniranom području da opštini plate naknadu. Time je predviđeno da se jedan deo povećane vrednosti nepokretnosti koju su vlasnici istih ostvarili sanacijom iskoristi za finansiranje sanacije. Opštine imaju zakonsku obavezu da naplate naknadu.

Kod mera uređenja i za izgradnju puteva i tehničke infrastrukture kao i pre svega za vodovod i kanalizaciju troškovi se prevaljuju na vlasnike graničnih nepokretnosti (po pravilu nakon okončanja mere i završetka izgradnje). Izdaci se, međutim, ne prevaljuju 100%, pošto se saobraćajnice mogu koristiti i od strane drugih lica koja ne poseduju nepokretnost na toj lokaciji. Stoga se procentualni udeo troškova koji se može prevaliti ravna prema obimu u kom i drugi učesnici u saobraćaju mogu da koriste saobraćajnice, tj. taj procentualni udeo je kod puteva u čisto stambenim zonama visok, a kod puteva sa tranzitnim saobraćajem nizak. U skorijoj prošlosti sve veći broj opština prelazi na to da i kod obuhvatnih mera održavanja puteva i sanacije troškove prema istom principu rasporedi na granične nepokretnosti odn. njihove vlasnike.

Javno-privatno partnerstvo

Finansiranje javne infrastrukture delimičnim ili kompletnim preuzimanjem od strane privatnih investitora se u međuvremenu ustalilo pre svega kod razvoja građevinskog zemljišta stambene namene, a delom i kod industrijskih površina. U Građevinskom zakoniku su radi toga usvojeni posebni pravni propisi za takozvane mere planiranja i uređenja.

U tu svrhu se između opštine i investitora odn. nosioca projekta dotični okviri utvrđeni prema § 11 Građevinskog zakonika obavezujuće mogu dogovoriti pomoću *urbaniističkog ugovora* kojim se utvrđuje određeno učešće nosioca projekta u troškovima.

Ti sporazumi postaju još detaljniji ako se radi o *planu detaljne regulacije za sprovođenje konkretnog projekta i mera uređenja* prema § 12 Građevinskog zakonika. Tada se nosilac projekta detaljno dogovara sa opštinom i opštini podnosi zahtev za pokretanje postupka izrade plana detaljne regulacije. Sporazum sa opštinom reguliše podelu troškova i poseduje formu ugovora. Nosilac projekta u istom u zavisnosti od dogovora preuzima troškove planiranja, eventualno i celokupne troškove uređenja sve do finansiranja kasnije prateće infrastrukture kao što su predškolske ustanove i slično, kao i troškove procene uticaja na životnu sredinu ukoliko je ista potrebna. Osim toga nosilac projekta mora da dokaže da je u stanju da snosi troškove i realizaciju izvrši u određenom roku u koju svrhu Građevinski zakonik shodno § 10 st. 1 predviđa ugovor o realizaciji. Ukoliko je to opravdano javnim interesom, radi realizacije plana detaljne regulacije za sprovođenje konkretnog projekta i mera uređenja može da se izvrši i eksproprijacija (Građevinski zakonik § 85 st. 1).

Nosilac projekta ima tu prednost što je planiranje nove stambene zone u velikoj meri usklađeno sa njegovim potrebama, a opština ima tu prednost što joj u zavisnosti od ugovornog sporazuma nastaju niski troškovi ili joj uopšte ne nastaju troškovi. Prome na nosioca projekta u toku realizacije moguća je samo uz saglasnost opštine ako je to opravdano činjenicom da je ugrožena realizacija plana u utvrđenom roku. Ako se plan detaljne regulacije za sprovođenje konkretnog projekta i mera uređenja ne realizuje u utvrđenom roku, opština ukida plan detaljne regulacije i takoreći odustaje od projekta. U tom slučaju nosilac projekta ne može da ostvari nikakva potraživanja prema opštini (Građevinski zakonik § 12 st. 5 i 6).

Nosilac projekta svoje izdatke pokriva refinansiranjem preko dobiti koju ostvaruje prodajom uređenog zemljišta licima zainteresovanim za izgradnju ili prodajom na zemljištu izgrađenih stanova zainteresovanim kupcima. Finansiranje preko privatno-javnih partnerstava sprovodi se i u drugim oblastima, pri čemu konkretni oblici mogu biti veoma različiti, pa i opština eventualno može da snosi deo troškova dotičnog projekta.

Finansiranje preko privatnih investitora

Finansiranje isključivo preko privatnih investitora usled nedostatka finansijskih sredstava mnogobrojnih opština u poslednje vreme postaje sve češće. U tom slučaju opština za neki značajni opštinski projekat kao npr. izgradnju dvorane kulturne ili višestruke namene traži investitora kao što je to trenutno slučaj u glavnom gradu pokrajine Hesenski Visbadenu. Sa investitorom se detaljno dogovara koncepcija dotične infrastrukture. Opština se obavezuje da će infrastrukturu nakon izgradnje od strane investitora zakupiti za određeni vremenski period po unapred dogovorenim naknadama. Tako opština nema finansijske izdatke, ali nakon toga na duži vremenski period određena sredstva vezuje za zakup dotične infrastrukture. Taj model je u prošlosti u različitim oblicima bio posebno rasprostranjen. Opštine sa velikim finansijskim problemima su svoje objekte javne infrastrukture, kao npr. svoju gradsku kuću, prodavali privatnim investitorima da bi iste odmah posle toga ponovo zakupili. Ovakav način postupanja je problematičan, jer finansijski slabim opštinama doduše u prvom redu obezbeđuje sredstva, ali nakon toga na duži vremenski period donosi visoka opterećenja čime eventualno finansijska situacija opštine postaje još teža. Iz tog razloga takvi projekti se u međuvremenu moraju odobriti od strane organa za nadzor nad opštinama dotične savezne pokrajine.

Privatizacija zadataka i investicija

Usled orijentacije i propisa EU sprovodi se privatizacija sve većeg broja javnih zadataka. Tako da se za određene infrastrukturne projekte finansiranje više ne vrši od strane opštine. Ta orijentacija delom već duži vremenski period postoji u oblasti vodosnabdevanja i odvođenja otpadnih voda kada se isto sprovodi od strane privatnih nosioca. U tom slučaju ove komunalne usluge umesto opštine pruža nosilac koji i sprovodi neophodne investicije koje zatim refinansira preko naknada koje plaćaju korisnici. Ovaj koncept je često odabran i uz učešće opštine, naime kada se radi pružanja takvih komunalnih usluga uz učešće opština i privatnih partnera osniva interesna zajednica. U međuvremenu postoji sve veći broj oblasti koje se preuzimaju od strane privatnog sektora, kao npr. izgradnja bazena, predškolskih ustanova, jaslica ili škola. Taj razvoj prvo rasterećuje opštinu, pošto u tom slučaju za dotične infrastrukturne objekte ne nastaju ni investicioni ni kasnije troškovi za rad i održavanje tih objekata. Korišćenje privatnih objekata je, međutim, često povezano sa visokim naknadama za korišćenje, tako da su socijalno ugroženi građani u tome onemogućeni. To opet može imati za posledicu da opština mora da podrži te građane, tj. da preuzme jedan deo tih troškova.

Rezime i perspektiva

S obzirom na veoma razvijenu infrastrukturu u Nemačkoj i perspektivu demografskog razvoja može se poći od toga da će investicione aktivnosti opština u budućnosti biti usmerene pre svega na sanaciju postojećih objekata koja se mora finansirati. Kao veliki zadatak budućih investicija predstoje pre svega obimni izdaci u oblasti energije i ekologije kao i u oblasti upravljanja otpadnim vodama za izgradnju prečistača velikih kapaciteta koji su usled najnovijih propisa EU neizbežni. S obzirom na neophodne veoma visoke troškove, pre svega za prečišćavanje otpadnih voda, njihovo finansiranje će biti moguće samo obuhvatnim programima podrške uz istovremeno veliko učešće privatnih investitora.

5. ANALIZA POSTOJEĆEG SISTEMA NAKNADE ZA UREĐENJE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI

Igor Mišćević, dipl. prost. planer
JUP Urbanizam Stara Pazova

Uvod

U lokalnim samoupravama sa dinamičnim stepenom razvoja u Srbiji postalo je problematično servisirati razvojne procese komunalnom infrastrukturom (izgradnja puteva, vodovoda, kanalizacije, javnih prostora) i objektima društvenog standarda (škole, ustanove kulture, zdravstvo i sl). Finansiranje održavanja postojeće i izgradnje nove infrastrukture, danas se u najvećem delu bazira na: *porezu na imovinu*, *naknadi za korišćenje građevinskog zemljišta* i *naknadi za uređenje građevinskog zemljišta*. U zavisnosti od nivoa prihoda od navedenih poreza lokalnih samouprava, značajno zavisi svake godine i nivo kapitalnih ulaganja u infrastrukturu i generalno proizvodnja novog građevinskog zemljišta. Porez na imovinu i naknada za korišćenje građevinskog zemljišta predstavljaju osnovni izvor finansiranja održavanja lokalne infrastrukture, dok sa druge strane, naknada za uređenje građevinskog zemljišta služi za pokrivanje dela troškova izgradnje javne infrastrukture koji se mogu, ali i ne moraju, javiti istovremeno sa izgradnjom novog objekta.

Pravni okvir

Zakonom o lokalnoj samoupravi definisan je okvir za uređenje, organizaciju, i definisanje izvornih nadležnosti kao i način finansiranja lokalne samouprave. Fiskalna centralizovanost kao kapitalna postavka navedenog zakona isključila je mogućnost uvođenja specifičnih lokalnih такси i naknada koje bi se primenjivale samo na teritoriji jedne jedinice lokalne samouprave, već je ovo pitanje uniformno rešeno na državnom

nivou (trenutno je u proceduri usvajanja i *Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara* kojim se sa centralnog nivoa sistematično i na jednom mestu propisuju osnovi i procedure za sve oblike naknada). Sa druge strane, navedeni zakon je u svojim određenim delovima direktno ili indirektno značajno definisao nadležnosti koje su direktno ili posredno vezane za upravljanje ili finansiranje izgradnje javne infrastrukture, što govori o značaju ove problematike iz ugla lokalne samouprave.

Zakon o planiranju i izgradnji predstavlja krovni zakon za problematiku uređenja i opremanja građevinskog zemljišta. Ovim zakonom je u potpunosti definisana procedura izgradnje objekata, po fazama od prostornog planiranja, urbanističkog planiranja, upravljanja građevinskim zemljištem, konverzije vlasništva na građevinskom zemljištu kao i kompletna procedura izdavanja lokacijskih, građevinskih i upotrebnih dozvola.

U poglavlju II definisana je procedura izrade prostorno planske i urbanističke dokumentacije, kao i obaveza lokalnih samouprava da za celokupno građevinsko područje izrade ovu dokumentaciju na nivou razrade koja je potrebna za izdavanje lokacijske dozvole (planovi generalne i detaljne regulacije). Na ovom nivou planiranja neophodno je između ostalog definisati i kapacitete potrebne infrastrukture kao i nivoe komunalnog uređenja za svaki urbanistički blok u obuhvatu građevinskog područja. Prema Zakonu iz 2009. godine svaki plan detaljne regulacije je morao da sadrži i ekonomsku analizu i procenu opravdanosti ulaganja iz javnog sektora, odnosno da ukaže na stvarnu cenu pojedinih urbanističkih rešenja ali je ova zakonska odredba ukinuta izmenama zakona iz 2011. godine.

U poglavlju IV definisane su različite kategorije građevinskog zemljišta kao i načini finansiranja njegovog uređenja koji se obezbeđuju iz:

1. naknade za uređivanje građevinskog zemljišta
2. zakupnine za građevinsko zemljište (u državnoj svojini)
3. otuđenja građevinskog zemljišta (u državnoj svojini)
4. konverzije prava korišćenja, odnosno prava zakupa u skladu sa zakonom
5. drugih izvora u skladu sa zakonom

Sve prikazane naknade jednokratnog su karaktera, a ostvarivanje prihoda iz naknada pod tačkama 2, 3 i 4 ograničeno je ukupnim fondom građevinskog zemljišta u državnoj svojini, te na ovaj način suštinski nije obezbeđen kontinuiran i pouzdan izvor finansiranja opremanja građevinskog zemljišta. Ovako postavljen sistem upravljanja građevinskim zemljištem se može smatrati neuravnoteženim i neodrživim u praksi. U situaciji potpune privatizacije građevinskog zemljišta, naknada za uređivanje postaje jedini i nedovoljan izvor finansiranja izgradnje komunalne infrastrukture. Zbog navedenog se pažnja u konstruisanju mehanizama za sprovođenje programa opremanja građevinskog zemljišta mora u budućnosti formirati kao kombinacija adekvatnog poreskog zahvatanja tržišne vrednosti zemljišta namenjenog izgradnji (porez na imovinu), u kombinaciji sa procentualnim učešćem investitora u procenjenom iznosu troškova opremanja konkretne lokacije. Smatramo da vrednost koja bi bila poreski prihodovana na osnovu tržišne vrednosti lokacije često ne bi bila dovoljna da pokrije realne troškove

infrastrukturnog opremanja za potrebe funkcionisanja osnovne namene na lokaciji, te je neophodno da u ukupnoj investiciji opremanja građevinske parcele, u određenoj meri učestvuje i investitor. **Preciznije, prilikom određivanja visine naknade neophodno je strogo voditi računa da naknada bude proporcionalna budućoj potrošnji komunalne usluge (rezervisanje komunalnog kapaciteta). Na ovaj način se teret opremanja lokacije prevlađuje delom na državu (koja navedenu infrastrukturu finansira delom od poreza na imovinu) a delom na investitora (u procentualnom odnosu koji omogućava pokrivanje realnih troškova izgradnje).**

Uređenje građevinskog zemljišta vrši se prema srednjoročnim i godišnjim programima uređenja koje donosi jedinica lokalne samouprave. U Srbiji su ovi poslovi uređenja po pravilu u gradovima i većima opštinama povereni javnim preduzećima, direkcijama za izgradnju i građevinsko zemljište, koje se pored ovih poslova bave i nekim drugim poverenim poslovima. Formalni status direkcija za izgradnju u republici Srbiji je po *Zakonu o budžetskom sistemu* definisan kao status indirektnih budžetskih korisnika koji se finansiraju iz javnih prihoda čija je namena utvrđena zakonom. Navedenim zakonom utvrđena je obaveza lokalnih samouprava da kao sastavni deo budžeta izrade i plan kapitalnih izdataka budžeta a čiji sastavni deo su pre svega kapitalni infrastrukturni projekti finansirani prihodima jedinice lokalne samouprave.

Planiranje izgradnje infrastrukture se u ovom zakonskom okviru može podeliti na četiri hijerarhijski različita nivoa. Urbanističko planiranje kao prvi i najviši nivo planiranja predstavlja strateški nivo odlučivanja koji definiše pravce razvoja i između ostalog grubo određuje potreban nivo ulaganja u postojeću kao i izgradnju nove infrastrukture. Na drugom nivou odlučivanja se nalaze Programi uređenja građevinskog zemljišta koji dalje razrađuju planska rešenja odnosno taksativno navode prioritete za realizaciju na nivou godine i u petogodišnjem periodu. Iako bi ovaj nivo odlučivanja u sebi morao da integriše sve ostale navedene nivoe odlučivanja, to u praksi nije slučaj, u postojećem zakonskom okviru ne postoji obaveza usaglašavanja razvojnih planova preduzeća upravljača infrastrukturom sa ovim programom. Takođe, paušalan pristup definisanju prioriteta za realizaciju, otvara polemiku o demokratičnosti procesa i usaglašenosti prioriteta i interesa sa drugim akterima u zajednici.

Na trećem nivou odlučivanja se nalazi plan kapitalnih izdataka budžeta koji u suštini jedini oslikava realne mogućnosti lokalne samouprave. Četvrti i poslednji nivo odlučivanja na teritoriji jedinice lokalne samouprave su programi poslovanja preduzeća upravljača infrastrukturom koji obuhvataju i ulaganja u proširenje postojećih mreža a koja se finansiraju iz ukupnog poslovanja preduzeća, najčešće iz cene usluge. *Za razliku od komunalnih preduzeća kojima je osnivač, lokalna samouprava nema nikakvu nadležnost na definisanje prioriteta i obim ulaganja u programima preduzeća u oblasti energetike (struja, gas) i telekomunikacija.* Ova četiri nivoa odlučivanja po pravilu su neusaglašena, te je su svakom trenutku, a posebno uzimajući u obzir varijabilnost ostvarivanja budžetskih sredstava, potpuno nepoznato šta su to stvarni prioriteti koji će se zaista i realizovati u toku jedne budžetske godine.

Analiza postojećeg sistema naknade za uređenje građevinskog zemljišta

Za potrebe ove analize vršeno je upoređivanje načina i mehanizama finansiranja uređenja građevinskog zemljišta na teritorijama gradova Beograda, Novog Sada i Niša kao velikih urbanih centara, kao i dve opštine sremskog regiona Stara Pazova i Indija kao primera manjih sredina karakterističnim po prilivu stranih ulaganja i investicija u oblasti stambene i industrijske izgradnje. Naknada za uređenje građevinskog zemljišta kao jednokratna naknada predstavlja vid kompenzacije za postojeća i buduća ulaganja u infrastrukturu. Ono što predstavlja problem u praksi jeste pravilno određivanje visine naknade uvažavajući pri tom stvarnu visinu potrebnih ulaganja, ekonomsku/poresku sposobnost stanovništva, vrednost zemljišta, kapacitet postojeće lokacije u smislu zoniranja i druge faktore. Previsoko postavljeni iznosi naknade kao posledicu imaju smanjenje ili potpunu obustavu izgradnje u pojedinim zonama ili naseljima, dok sa druge strane nisko postavljeni iznosi naknada vode ka opadanju kvaliteta postojeće infrastrukture zbog nedovoljnog ulaganja i u krajnjem ishodištu rastu stope poreza na imovinu kako bi se pokrili ovi rashodi. Nažalost, raširena je pojava da se kroz razne vrste olakšica i popusta vodi i socijalna politika ili politika zapošljavanja, umesto da ona kao takva bude mera realnih troškova ulaganja u komunalnu infrastrukturu.

Grad Beograd

Odlukom o merilima za utvrđivanje naknade za uređivanje građevinskog zemljišta i Odlukom o određivanju zona na teritoriji grada Beograda utvrđena je obaveza plaćanja naknade u skladu sa zonom i namenom objekta. Navedenim odlukama teritorija grada Beograda je podeljena na devet plus tri ekstra zone u zavisnosti od tržišne vrednosti objekata i zemljišta, komunalne opremljenosti i opremljenosti javnim objektima, pokrivenosti planskim dokumentima i razvojnim mogućnostima lokacije i dr. Dobra osobina ove Odluke je i odredba o primeni zoniranja i na određivanje lokalnih komunalni taksi, naknade za korišćenje građ. zemljišta i utvrđivanje visine zakupnine za poslovni prostor na kome je nosilac prava korišćenja grad Beograd. Kriterijumi za određivanje visine naknade su definisani preko stepena komunalne opremljenosti, godišnjih programa za uređivanje građevinskog zemljišta, urbanističke zone, namene i površine objekta. U skladu sa odlukom naknada za uređenje se plaća prema stepenu postojeće komunalne opremljenosti samo tri vida infrastrukture - saobraćajnice, vodovoda i kanalizacije, dok ona ne obuhvata ostale vidove (elektrodistributivni objekti i mreža, TT objekti i mreža, kablovski distributivni sistem, toplifikacija, gasifikacija i drugo) koje investitor posebno ugovara sa preduzećima upravljacima infrastrukturom. Sredstva ostvarena kroz naknadu za uređenje, zakup građevinskog zemljišta, naknadu za korišćenje i zakup poslovnog

prostora u svojini grada Beograda realizuje se kroz Program uređivanja i davanja u zakup građevinskog zemljišta o čijem izvršenju se stara Direkcija za građ. zemljište i izgradnju grada Beograda.

Grad Novi Sad

Odlukom o merilima za obračun visine naknade za uređivanje građevinskog zemljišta utvrđena je obaveza plaćanja naknade za troškove pripremanja i opremanja građevinskog zemljišta. Troškovi opremanja pored saobraćajnica vodovoda i kanalizacije, obuhvataju i troškove elektroenergetske mreže i vrelovodne mreže. Grad je podeljen na osam zona plus ekstra zona a investitor objekta ugovara naknadu za uređenje sa *JP Zavod za izgradnju grada Novi Sad*. Visina naknade se obračunava po neto korisnoj površini objekta i izražena je u bodovima, dok se vrednost boda na godišnjem nivou utvrđuje Programom za uređenje građevinskog zemljišta.

Grad Niš

Poslovi uređenja građevinskog zemljišta su povereni *JP Direkcija za izgradnju grada Niša*, koja pored ovih poslova vrši i poslove naplate naknade za korišćenje građevinskog zemljišta. U Nišu postoji ukupno 6 zona, a naknada se obračunava i naplaćuje i za izgradnju infrastrukturnih objekata koji su svrstani u proizvodnu delatnost. Naknada se obračunava prema metru kvadratnom korisne površine, a za infrastrukturne objekte prema metru dužnom izgrađene komunalne infrastrukture, što predstavlja poseban paradoks imajući u vidu sam smisao naknade (plaća se naknada za infrastrukturno uređenje građevinskog zemljišta za planiranu izgradnju infrastrukturnog objekta).

Izgradnja i održavanje postojeće infrastrukture se realizuje kroz Program uređivanja građevinskog zemljišta i Program održavanja komunalne infrastrukture.

Opština Stara Pazova

Opština Stara Pazova je materiju vezanu za naplatu naknade za uređenje definisala kroz *Odluku o merilima za utvrđivanje visine naknade za uređivanje građevinskog zemljišta* a poslovi vezani za uređenje su povereni *JP Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju opštine Stara Pazova*, koje u skladu sa statutom obavlja i poslove proizvodnje i isporuke toplotne energije. U Staroj Pazovi je sistem zoniranja tako napravljen da svako naselje ima od dve do tri posebne zone. Kao posebnost ove odluke može se navesti obaveza investitora da kroz naknadu posebno finansira izgradnju parking mesta na javnoj površini, oslobađanje od plaćanja naknade za socijalno ugrožena lica i invalide, kao i sistem popusta koji varira od 80% do 20% u zavisnosti od broja novootvorenih radnih

mesta. Takođe je predviđeno uvećanje naknade za 100% za izgradnju asfaltnih baza, benzinskih stanica, trafo stanica i antenskih stubova, odnosno uvećanje od 50% za izgradnju objekata višeporodičnog stanovanja i 25% za rezidencijalno stanovanje.

Opština Indija

Opština Indija primenjuje *Odluku o građevinskom zemljištu* kojom je na jednom mestu obuhvaćena procedura prodaje i davanja u zakup građevinskog zemljišta kao i metodologija obračuna naknade. Ovi poslovi su povereni *JP Direkcija za izgradnju opštine Indija*, koje pored navedenih poslova obavlja i poslove organizacije i naplate javnih parkirališta i organizacije javnog prevoza. Građevinsko zemljište je podeljeno na VI zona a objekti su razvrstani u pet kategorija. Uvedena je kategorija objekata koji ne postoje u drugim odlukama (kladionice, kockarnice, banke itd).

	god	Ukupno prihodi budžeta (din)	Naknada za korišćenje grad. Zemljišta (din)	Naknada za uređenje grad. Zemljišta (din)	% naknade u ukupnim prihod.
Grad Beograd	2010	73.282.358.000	9.302.272.000	8.381.008.000	11,44%
br. stan: 1.576.214	2011	78.127.092.000	7.597.869.000	5.627.412.000	7,20%
Grad Novi Sad	2010	14.121.646.140	1.018.974.000	1.900.164.000	13,46%
br. stan: 341.625	2011	17.199.118.323			
Grad Niš	2010	5.517.080.000	358.207.728	428.445.000	7,77%
br. stan: 260.237	2011	5.973.629.000	345.985.164	266.546.490	4,46%
Opština St. Pazova	2009	1.221.554.118	11.646.535	21.024.024	1,72%
br. stan.: 65.792	2010	1.637.098.000	14.925.587	47.320.378	2,89%
Opština Indija	2010	1.230.137.166	35.939.891	253.686.838	20,62%
br. stan: 47.433	2011	1.292.686.304	43.102.106	172.210.162	13,32%

Izvor: *Sistem naknada za korišćenje prirodnih bogatstava i raspodela prihoda između centralnog i lokalnih nivoa vlasti*, Milica Bisić, izdanje SKGO, Beograd 2011

Veličina tržišta, stanje potražnje i kretanje cena na tržištu nekretnina odlučujući su faktori za investiranje dok se naknada za uređenje tretira kao sporedni trošak poslovanja koji snosi krajnji kupac nepokretnosti. Najbolji primer za ovu tvrdnju je i ekspanzija stambene izgradnje i komercijalnih objekata u velikim gradskim centrima uprkos

relativno visokim iznosima naknade u prethodnom periodu. Sa druge strane evidentna je pojava preseljenja industrijskih objekata u manje urbane sredine, privučene s jedne strane niskom cenom zemljišta a sa druge strane nerealno niskim iznosima naknade. **Shodno navedenom, možda je ispravniji pristup za izgradnju industrijskih objekata u radnim zonama predvideti potpuno oslobađanje od plaćanja naknade, pri čemu bi se sredstva za infrastrukturu obezbedila iz postojećih državnih fondova (staviti problem finansiranja opremanja građevinskog zemljišta na nivou budžeta Srbije u istu ravan sa subvencijama za otvaranje novih radnih mesta).**

Centralizovan pristup finansiranju i organizaciji uređenja građevinskog zemljišta preko Direkcija za izgradnju proizilazi i iz potrebe da aktivnosti na izgradnji nove infrastrukture budu usaglašene, tj. da se radovi na izgradnji različitih vidova infrastrukture izvode istovremeno kako bi se minimalizovali ukupni troškovi. **U skladu sa Zakonom o budžetskom sistemu neophodno je definisati i strožiju namenu prikupljenih sredstava kroz formiranje strogo namenskog budžetskog fonda (programsko budžetiranje) iz koga bi se finansirale nove investicije u komunalnu infrastrukturu. Takođe potrebno je ukazati i na prevaziđen pristup u oblasti urbanističkog planiranja koji nije promenjen u poslednjih 30 i više godina a koji po pravilu nije uravnotežen za budžetskim prihodima.** Ovakvi urbanistički planovi generišu visoke zahteve za infrastrukturom koje nije moguće realizovati kroz Programe uređenja.

Pored navedenog, značajna preporuka za razvoj navedenog sektora bila bi i zabrana uvođenja popusta i olakšica za različite kategorije stanovništva ili državne organe, u skladu sa činjenicom da se socijalna politika mora voditi u okviru socijalnih davanja a ne politike upravljanja građevinskim zemljištem. Takođe, neophodno je zabraniti korišćenje budžetskih sredstava za tekuće održavanje objekata komunalne infrastrukture i redovno funkcionisanje. Ovi troškovi se moraju obezbediti iz cene usluga.

Građevinsko zemljište i subvencije investitorima

U dobu globalne recesije, privlačenje investitorskog kapitala postao je domaći zadatak svim nacionalnim ekonomijama, pa tako i srpskoj. Republika Srbija je već duži niz godina preko svoje agencije za promociju izvoza i privlačenje investicija (SIEPA) razvila sistem subvencija stranim investitorima koji na teritoriji Srbije otvore svoje pogone. Sistem subvencija obuhvatao je (i danas obuhvata) poreske olakšice, subvencije za svako otvoreno radno mesto (do 10.000 € u nerazvijenim opštinama) i u pregovoru sa lokalnim samoupravama dodeljivanje građevinskog zemljišta po najnižim cenama (veoma često i besplatno) kao i delimično ili čak potpuno oslobađanje od naknade za uređenje građevinskog zemljišta. Međutim, čak i u onim najatraktivnijim opštinama za investitore, troškove opremanja je u veoma malom broju slučajeva iznela sama lokalna samouprava (zbog kratkih rokova za opremanje i visokih ulaganja). Najčešće je

država morala da interveniše svojim kapitalom kako bi se konkretne lokacije na vreme i u adekvatnom obimu pripremile za konkretnu izgradnju i funkcionisanje u skladu sa planiranom investitorskom namenom.

U kontekstu održivog razvoja građevinskog zemljišta, navedeno predstavlja negativnu pojavu, jer u potpunosti obesmišljava određivanje visine naknade po m². Posebno je navedeni sistem državnih subvencija nepravedan prema domaćim investitorima za koje navedene subvencije ne važe. Problem postaje još složeniji kada određene lokalne samouprave svojim većinskim sredstvima finansiraju izgradnju primane infrastrukture, a onda je kao vid podsticaja daju investitorima ispod tržišne cene izgradnje. Na žalost, nisu retki investitori koji u manjim lokalnim sredinama nemaju adekvatnu radnu snagu, te su prinuđeni da zapošljavaju radnike iz drugih sredina, te se na navedeni način po lokalne samouprave javljaju dvostruke štete: novac lokalnih poreskih obveznika troši se na opremanje građevinskog zemljišta koje se kao subvencionisano daje ispod cene investitorima koji zatim (zbog nedostatka određenih profila radnika) većinski zapošljavaju radnike iz drugih sredina. Na navedeni način slabi se lokalna ekonomija a razvojni efekti se prelivaju na druge prostore (na mesta gde žive radnici, kao i u gradove u kojima se nalaze registrovani navedeni investitori – tamo plaćaju poreze).

I na kraju, navešćemo konkretan primer, sada već „opšteg modela ponašanja“ investitora u Srbiji.

Kao članovi delegacije jedne lokalne samouprave u Srbiji, primili smo delegaciju jedne strane zamlje, koju su činili predstavnici investitora i ekonomskog odeljenja ambasade navedene zemlje u Srbiji. Posle određenog vremena i kurtoaznog razgovora, započet je razgovor o konkretnim lokacijama za izgradnju, neophodnom infrastrukturom itd. Nakon deset minuta, predstavnici investitora su jasno pitali: „*mi znamo šta vaša Država daje sve kao podsticaje za investitore, ali nas interesuje šta vi kao lokalna samouprava, pored besplatnog zemljišta i oslobađanja svih taksi na građevinsko zemljište još nudite kao resurs?*“ Lokalna samouprava nije napravila dogovor sa konkretnim investitorom. Međutim, taj isti investitor otišao je u drugu lokalnu samoupravu svega 20tak km udaljenu i u njoj realizovao svoj poduhvat, sa skoro beznačajnim troškovima ulaganja kada je lokacija za izgradnju i njeno opremanje u pitanju (besplatno zemljište, besplatno opremanje infrastrukturom, puna logistika lokalne samouprave u izdavanju lokacijske i građevinske dozvole, subvencije SIEPA-e za otvaranje novih radnih mesta...). Da li Srbiji trebaju ovakve investicije i koliko se od njihove realizacije vraća u konkretno infrastrukturno opremanje i održavanje komunalne infrastrukture u lokalne zajednice? Odgovor leži u „kvalitetu“ komunalne infrastrukture u većini gradova i opština u Srbiji.

Literatura

1. Sistem naknada za korišćenje prirodnih bogatstava i raspodela prihoda između centralnog i lokalnih nivoa vlasti, Milica Bisić, izdanje SKGO, Beograd 2011
2. Reforma naknade za uređenje građevinskog zemljišta, dr. B. Mijatović, dr.B.Begović, mr.M. Paunović, CLDS nov 2007
3. Bela knjiga 2012, Forum stranih investitora u Srbiji, FIC 2012

6. SMERNICE I PREPORUKE ZA USAGLAŠAVANJE FINANSIRANJA KOMUNALNOG OPREMANJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA, KOMUNALNE PRIVREDE I LOKALNIH JAVNIH FINANSIJA U SRBIJI¹⁴

Rastući problemi finansiranja komunalne infrastrukture u lokalnim samoupravama/ gradovima zahtevaju iznalaženje efikasnih i sinhronizovanih rešenja, pre svega iniciranjem paralelnog procesa reforme načina i instrumenata finansiranja uređenja građevinskog zemljišta i reforme komunalne privrede, uz ustanovljavanje ekonomske regulacije i redefinisane fiskalnih i drugih instrumenata. Dobra praksa pojedinih zemalja (npr. Nemačke, Slovenije), uprkos različitog kontekstualnog okruženja, ukazuje na pozitivne primere za iniciranje promena i u domaćoj regulativi. Zbog neodrživog sistema upravljanja građevinskim zemljištem, povećanja stepena privatne svojine građevinskog zemljišta, kao i paradoksa da naknada za uređivanje postaje jedini, nedovoljan i nepouzdan instrument finansiranja komunalne infrastrukture (uprkos nominalnom mnoštvu izvora), neophodno je kreiranje novog načina finansiranja sektora. U tome, postoje tri osnovna (alternativna) pristupa:

1. **Inoviranje poreskih instrumenata** (uvođenje poreza na uvećanu vrednost građevinskog zemljišta/nepokretnosti, promene stopa poreza na imovinu, poreza na ne/izgrađeno građevinsko zemljište, porez na kapitalnu dobit (od zemljišta), porez na transakcije sa zemljištem/nekretninama...) kojima se finansiranje pretežno prevladuje na poreske obveznike, državni i lokalne budžete, odnosno postojeće vlasnike i korisnike zemljišta/nepokretnosti;
2. **Inoviranje i transformacija sistema naknada** (transformacija naknade za uređivanje u komunalnu naknadu/ infrastrukturnu naknadu/ impact fee; transformacija naknade za korišćenje građevinskog zemljišta u porez na imovinu; inoviranje zakupa prema tržišno-ekonomskim principima; primena postojećih propisa

¹⁴(Smernice i preporuke deo su rezultata Dr S.Zeković na projektu TURaS (Transitioning to Urban Resilience and Sustainability), grant agreement 282834, EC, 7th Framework Programme ENV.2011.2.1.5-1.)

o franšizama, lizingu komunalnih dobara; promene u utvrđivanju koncesionih naknada, naknada za korišćenje javnih dobara, i dr.) sa pretežnim opterećenjem investitora – novih graditelja;

3. **Hibridni pristup**, kao kombinacija fiskalnih i parafiskalnih izvora (naknada, doprinosa, taksi, cene komunalnih usluga) strukturiranih prema vrsti infrastrukture, tipu intervencija (održavanje ili izgradnja), komunalnim programima, tipu nepokretnosti, uz kombinovanu distribuciju opterećenja obveznika/investitora u finansiranju komunalnog opremanja.

Izbor pristupa i instrumenata zavisi od političkih odluka, odnosa u hijerarhiji nadmoći i odnosa postojećih vlasnika/korisnika zemljišta i nepokretnosti i budućih graditelja/investitora, kao i od politika integralnog lokalnog i urbanog razvoja, privlačenja SDI i drugih ulaganja.

Pored toga, potrebno je **uvođenje novih ekonomsko-finansijskih instrumenata** -aranžmana JPP (BOT, BFOT, BOO, DBFO, DBO, ROT) uz primenu planerskog/urbanističkog dogovora (investitora, lokalne samouprave i drugih aktera) i strogi nadzor nad opterećivanjem lokalnih javnih finansija. Moguće je učešće lokalne samouprave u finansiranju infrastrukturnog opremanja: 1) uvođenjem hartija od vrednosti - obveznica lokalne samouprave i/ili državnih obveznica (kod kupovine zemljišta za javne namene, gradnje infrastrukture), 2) regulisanjem zakupa na tržišnim osnovama, 3) podrškom razvoja novih tržišnih institucija i mehanizama (regulatornih, finansijskih, urbanističkih, idr.), 4) uvođenjem obveznica socijalnog značaja/social impact bonds za atraktivne lokacije, 5) kupovinom i formiranjem banke neizgrađenog javnog zemljišta (parcelacijom, prodajom ili zakupom lokalne vlasti obezbeđuju sredstva za infrastrukturu) obezbeđujući elastičnost ponude lokacija bez stvaranja monopola (iskustva skandinavskih zemalja, Kine, idr.), 6) ograničenim kreditiranjem uređenja građevinskog zemljišta i izgradnje (kontrolisanim direktnim zaduživanjem lokalne samouprave kod finansijskih institucija – razvojne, hipotekarne, investicione i komercijalne banke, štedionice, investicioni fondovi, institucionalni investitori), 7) ostalim finansijskim instrumentima (refinansiranjem, udelima u akcijama, finansijskim derivatima, idr.), 8) perspektivno, uvođenjem podrške evropskih fondova (instrumenata IPA, državne pomoći), instrumenata podrške održivog razvoja gradova i projekata urbane rekonstrukcije (JESSICA) i finansiranja saobraćajne i elektroenergetske infrastrukture i projekata zaštite životne sredine (JASPERS), itd. Posebnu ulogu ima uvođenje transparentnih pristupai metoda evaluacije građevinskog zemljišta i nepokretnosti.

Sa stanovišta finansiranja komunalnog opremanja zemljišta u opštinama glavne reforme su:

- *uvođenje efikasnih svojinsko-organizacionih rešenja* (uvođenje konkurencije, privatizacija (dela) komunalnih delatnosti uvođenjem privatnog kapitala i privatnih operatera);
- *efikasno vođenje politika cena komunalnih usluga* (rast cena, načela formiranja cena i tarifna politika -paušali, blok, proporcionalna, zaštitne i kombinovane tarife);

- *uvođenje efikasnog načina finansiranja komunalnih delatnosti* (obavljanja komunalnih delatnosti i razvoja komunalnih delatnosti uz znatnije uvođenje privatnog kapitala);
- *uvođenje prelaznih rešenja ekonomske regulacije, privatizacije (dela) ovih delatnosti, tržišnog načina* i instrumenata finansiranja komunalnih delatnosti u sinergiji sa reformom izvora i instrumenata finansiranja građevinskog zemljišta.

U politici finansiranja komunalnih delatnosti potrebno je odvojeno finansiranje obavljanja komunalnih delatnosti i održavanja postojeće infrastrukture od izgradnje i razvoja nove komunalne infrastrukture. Obavljanje komunalnih delatnosti i održavanje infrastrukture finansira se iz cena usluga i javnih prihoda lokalne samouprave, uz preporuku da u narednom periodu ovaj odnos bude što veći u korist udela cena usluga. Od izuzetnog značaja je koordinirana aktivnost lokalnih organa i institucija, urbanističkih službi i JKP, u upravljanju i finansiranju opremanja zemljišta radi održivog urbanog i socijalnog razvoja. U finansiranju razvoja kapitalnih komunalnih objekata može da koegzistira više izvora, uz rast učešća privatnog kapitala u raznim aranžmanima JPP. S obzirom na znatnu kreditnu zaduženost dela opština, u narednom periodu treba računati i sa primenom instrumenta refinansiranja radi postizanja boljih uslova otplate, nižih kamatnih stopa, kao što je praksa lokalnih uprava razvijenih zemalja (npr. Nemačke). Delimična privatizacije komunalne privrede podrazumeva obezbeđenje priliva svežeg kapitala, kao i uključivanje stranog kapitala za finansiranje investicija uz razvijenu ekonomsku regulaciju na državnom i lokalnom nivou. Ekonomska regulacija podrazumeva odluke o masi i stopi profita u ovoj oblasti, o tarifnom sistemu, "plafoniranju" i kontroli cena, kvalitetu i standardu usluga, uz primenu transparentnih instrumenata i mehanizama. Ekonomska regulacija se temelji na principima: (1) odvojenosti operativne od regulatorne uloge; (2) stabilnosti regulacije; (3) transparentnih mehanizama donošenja odluka radi bolje saradnje svih aktera. U našoj praksi je uobičajena primena mešovitog i netržišnog modela zatvaranja budžeta u komunalnoj privredi. Ulazak privatnih investitora u finansiranje komunalne infrastrukture podrazumeva uvođenje tržišnog principa zatvaranja budžeta, tj. da opština i operator ostvaruju profit.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

338.465(497)(082)
69.051/.055(082)

FINANSIRANJE komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u lokalnim samoupravama Hrvatske, Slovenije, Crne Gore i Nemačke : iskustva i preporuke za Srbiju / urednik Klara Danilović. – Beograd : Stalna konferencija gradova i opština – Savez gradova i opština Srbije, 2013 (Beograd : Dosije studio). – 67 str. : graf. prikazi, tabele ; 24 cm

Tiraž 300. – Str. 7–14: Predgovor / Slavka Zeković. – Napomene i bibliografske reference uz tekst.

ISBN 978-86-88459-10-5

1. Даниловић, Клара [уредник]

а) Комунална привреда – Финансирање – Балканске државе – Зборници б) Грађевинско земљиште – Уређење – Зборници
COBISS.SR-ID 198606092

60 godina

Stalne konferencije gradova i opština
Saveza gradova i opština Srbije

ISBN 978-86-88459-10-5



9 788688 459105 >

www.skgo.org