



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 02-2298/

Podgorica, 28.02.2012. godine

**MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
- n/r ministra, gospodina Predraga Sekulića -**

Poštovani gospodine Sekulić,

Na osnovu Vašeg akta broj: 01-91/11 od 21. februara 2012. godine, kojim se traži mišljenje na inoviranu verziju Nacrta zakona o legalizaciji neformalnih objekata, nakon usaglašavanja sa predstavnicima resornog ministarstva, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

U vezi sa članom 14 Nacrta zakona, sugeriramo da je potrebno izvršiti dopunu, u smislu dokaza da se pred nadležnim organom uprave, odnosno ministarstvom vodi postupak za rješavanje imovinsko pravnih odnosa (u vezi sa članom 5).

U vezi sa članom 18 mišljenja smo da je isti potrebno dopuniti, u smislu da se definiše obaveza komisije da dostavi obavještenje organu lokalne uprave, odnosno Ministarstvu, kao i to da je određeno lice pred istim pokrenulo postupak legalizacije.

Takođe, u vezi sa članom 24, Ministarstvo finansija nije saglasno da Poreska uprava utvrđuje obaveze po osnovu devastacije prostora. U tom kontekstu predlažemo da se Nacrtom zakona uspostavi procedura kao kod obračuna koncesionih naknada, odnosno da resorno Ministarstvo donosi rješenja i utvrđuje iznos, dok bi sprovođenje rješenja i naplatu vršila Poreska uprava.

Pripremljeni izvještaj o Analizi uticaja propisa, daje podatke o benefitima i rizicima sprovođenja postupka legalizacije neformalnih objekata. U tom kontekstu ukazujemo da resorno Ministarstvo i organi lokalne samouprave ne raspolažu sa tačnim podacima o površini neformalnih objekata i tom kontekstu nije moguće dobiti tačne podatke o uticaju legalizacije na buduće prihode lokalnih samouprava. Analizom uticaja propisa dati su podaci o okvirnim prihodima lokalnih samouprava od naplate komunalnih naknada, kao i prihodi države po osnovu naknade za devastaciju prostora. U tom kontekstu, Analizom uticaja propisa ukazano je na potencijalne rizike sa ekonomskog i socijalnog aspekta za spriječenost građana da učestvuju u postupku legalizacije neformalnih objekata.

S poštovanjem,



MINISTAR,
Dr Mišorad Katnić

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA	
PREDLAGAČ	MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
NAZIV PROPISA	Zakon o legalizaciji neformalnih objekata
<p>1. Definisane probleme</p> <ul style="list-style-type: none"> - Koje probleme treba da riješi predloženi akt? - Koji su uzroci problema? - Koje su posljedice problema? - Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri? - Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)? 	
<ul style="list-style-type: none"> - Zakon o legalizaciji neformalnih objekata treba da riješi problem nelegalne gradnje koja je bila izražena u prethodnom periodu u Crnoj Gori, kao i da uvede u regularne zakonske tokove sve objekte koji nisu građeni u skladu sa zakonskim propisima. Osim legalizacije neformalnih objekata, Zakon će doprinijeti poboljšanju seizmičke sigurnosti objekata koji nisu građeni na adekvatan način. - Uzroci nelegalne gradnje su višestruki i direktno povezani sa društveno političkom situacijom koja je u prethodnih 20 godina bila više nego povoljna na nelegalne graditelje. Doba građanskog rata i materijalne oskudice dovela su do slabijih potencijala za monitoring građevinskih radova na teritoriji Crne Gore, a ujedno i na opredjeljenje nelegalnih graditelja da ne plaćaju zakonske obaveze prema državi. Prema podacima koje posjedujemo, bespravna gradnja je zaustavljena, i ako je ima, radi sa samo o pojedinačnim slučajevima koji je se procesuiraju u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata i Krivičnim zakonikom. Konkretno, ovaj se zakon odnosi na objekte koji su već izgrađeni u prethodnih 20 godina i koji se koriste već dugi niz godina a nemaju potrebne dozvole. Ovaj zakon se ne odnosi na objekte koji sa sada grade niti na one koji će se bespravno graditi. - Direktna posljedica problema jeste postojanje, prema nezvaničnim procjenama oko 100.000 neformalnih objekata koji su građeni bez neophodnih dozvola, sa prekoračenjem građevinske površine ili na državnom ili tuđem zemljištu. Prema podacima Uprave za nekretnine Crne Gore, u katastar nepokretnosti odnosno druge zemljišne knjige je upisano oko 40.000 objekata za koje nije izdata građevinska dozvola. Prema zvaničnim podacima najveći broj neformalnih objekata se nalazi u Podgorici i to oko 16.000 objekata. Pored toga neformalni objekti koji nijesu upisani u katastar nepokretnosti ne plaćaju poreske obaveze čime su legalni graditelji stavljeni u neravnopravan položaj. Ne postoji zvanična procjena o strukturi objekata, a samim tim i o njihovoj kvadraturi. Većina neformalnih objekata koji su useljeni je priključena na komunalnu infrastrukturu i plaća komunalne usluge. Takođe, ne postoje podaci u kolikom broju neformalnih objekata vlasnik stanuje i obavlja djelatnost i koja je njihova namjena, jer ne postoji statistički podaci o ovim kategorijama. Imajući u vidu značaj dobijanja ovih podataka, Nacrtom zakona je predviđena izrada evidencije neformalnih objekata, čiji je cilj formiranje baze podataka o objektima, njihovoj namjeni, strukturi, površini, i dr. Članom 4 Nacrta zakona predviđeno je da se ovaj zakon ne odnosi na objekte koji su izgrađeni u zoni Morskog dobra, zoni Nacionalnih parkova, u zaštitnom putnom pojasu; u zaštitnom pružnom pojasu i u zoni aerodroma, na kulturnom dobru i zoni 	

zaštite kulturnog dobra, u zoni zaštićenih prirodnog dobara, na vodnom zemljištu i u zaštitnim zonama vodoizvorišta, zonama park šuma, zaštitnih šuma, zelenih površina i slično; na klizištu odnosno eksploatacionom području; na udaljenosti manjoj od 400 m od vojnih objekata koji služe za smještaj eksploziva i municije, na mjestu određenom planskim dokumentom za izgradnju infrastrukturnih i drugih objekata od javnog, odnosno opšteg interesa. Samo površina zone morskog dobra i nacionalnih parkova iznosi 3615 km² i to predstavlja oko 1/3 ukupne površine Crne Gore. Tačan broj objekata koji će biti izuzet iz procesa legalizacije nije poznat zbog nepostojanja zvanične evidencije. Nacrtom zakona je definisan pojam neformalnog objekta osnovnog stanovanja, odnosno objekat u kojem stanuje vlasnik i članovi njegovog porodičnog domaćinstva, koji ne posjeduju drugi stambeni objekat. U slučaju uklanjanja neformalnog objekta osnovnog stanovanja ustanovljena je obaveza jedinice lokalne samouprave za obezbjeđenje alternativnog smještaja. U postupku dokazivanja da je neformalni objekat objekat osnovnog stanovanja, teret dokazivanja je na vlasniku neformalnog objekta.

- Izgradnjom neformalnih objekata najviše su oštećene jedinice lokalne samouprave i Država, mada su i fizička lica donekle oštećena u slučajevima kada su neformalni objekti sagrađeni na njihovom zemljištu. Jedinice lokalne samouprave i Država su oštećene u najvećoj mjeri zbog gubitka zemljišta na kome su podignuti objekti, gubitka sredstava za komunalno opremanje zemljišta i pripadajućih poreza na nekretninama.
- U slučaju "statusa quo" nastaviće se finansijski gubici države i jedinica lokalne samouprave neostvarivanjem prihoda po osnovu poreza i komunalnog opremanja zemljišta i neispunjavanje međunarodnih obaveza preuzetih potpisivanjem Bečke deklaracije. Ne postoje zvanične procjene o godišnjem gubitku lokalnih samouprava u vezi sa neformalnim naseljima.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?
- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

- Osnovni cilj Zakona o legalizaciji neformalnih objekata je legalizacija i uvođenje u postojeći zakonski okvir svih objekata koji su građeni u suprotnosti sa zakonom. Kroz ovaj osnovni cilj postižu se i brojni drugi ciljevi kao što su: plansko-urbanistička organizacija prostora; poboljšanje infrastrukturne opremljenosti prostora, podizanje nivoa kvaliteta života, smanjenje ugrožavanja ekoloških standarda i rizika po ljudsko zdravlje kao i naplata komunalija i poreza.
- Ovi ciljevi su usklađeni sa Nacionalnom strategijom održivog razvoja i Nacionalnom stambenom strategijom.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

- Rješavanje problema neformalne gradnje predstavlja međunarodnu obavezu Crne Gore, koja je usvojena potpisivanjem Bečke deklaracije. Naime, predložene opcije rješavanja problema u predlogu zakonskog teksta, predstavljaju konsenzus brojnih subjekata koji su učestvovali u donošenju zakona, među kojima je bilo i predstavnika nevladinog sektora, tako da bi "status quo" opcija bila nepreporučljiva u ovoj fazi realizacije problema.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;
- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

- Zakonska rješenja će direktno uticati na sve nelegalne graditelje a indirektno na jedinice lokalne samouprave i državu koji će biti obaveznici implementacije procedura legalizacije neformalnih objekata. Pozitivan uticaj će biti priliv finansijskih sredstava u budžete jedinica lokalne samouprave i države, kao i pokretanje privrednih aktivnosti u građevinskom sektoru što će se u globalu odraziti i na cjelokupnu privredu Crne Gore. Negativan uticaj će najvjerojatnije biti protivljenje nelegalnih graditelja što u krajnjem može prouzrokovati i negativan medijski publicitet.
- Troškovi legalizacije neformalnih objekata padaju na teret samo vlasnicima, i to u obimu propisanim zakonom, dok mala i srednja preduzeća mogu samo profitirati ukoliko budu učestvovala u nekoj od predviđenih aktivnosti predviđenih procesom legalizacije.
- Pozitivne posljedice donošenja propisa u potpunosti opravdavaju troškove koje će on stvoriti jer je finansijska konstrukcija takva da predviđa da građani koji nisu izmirili zakonske obaveze prilikom građenja svojih neformalnih objekata sada to urade čime ulažu u bolju komunalnu opremljenost prostora i podižu vrijednost svojih objekata, a ujedno i pune budžet jedinice lokalne samouprave.
- Ovim zakonskim propisom i rješenjima sadržanim u njemu, definitivno će se podržati osnivanje novih privrednih subjekata i razvoj tržišne konkurencije, jer će priliv sredstava u procesu legalizacije doprinijeti razvoju cjelokupne privrede.
- Ovaj zakonski tekst ne sadrži administrativna opterećenja i ne predstavlja biznis barijeru.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za implementaciju propisa je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore u iznosu od 100.000 eura koja su namijenjena sprovođenju medijske kampanje i koja su predviđena u budžetu ovog Ministarstva za 2012 godinu.
- Obezbuđenje navedenih finansijskih sredstava je potrebno tokom godine u skladu sa planiranom dinamikom medijske kampanje.
- Implementacija ovog propisa ne predviđa međunarodne finansijske obaveze.
- Ovim propisom nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih mogu prosteći finansijske obaveze.
- Konceptom zakona, za objekte osnovnog stanovanja omogućena je otpлата komunalnih taksi za period od 20 godina, za ostale neformalne objekte na period od 10 godina, a to ne znači da oni ne mogu isplatiti obavezu jednokratno. Komunalna naknada je prihod jedinica lokalne samouprave i njena naplata se definiše posebnim aktima skupšine opštine. Nacrtom zakona je predviđeno da odluke koje se donose na nivou jedinica lokalne samouprave moraju predvidjeti mogućnost naplate komunalne naknade na rate. Shodno odlukama lokalnih samouprava na otplatu komunalnih naknada ne obračunava se kamata.
- Uzimajući kao podatak da će u postupku legalizacije od procijenjenih 100.000 neformalnih objekata učestvovati oko 95.000, prosječne površine cca 100m² platiti prosječno 100 eura po m² za komunalno opremanje, dolazimo do iznosa od 950.000.000 eura koji će biti prihod jedinica lokalne samouprave. Takođe ovi objekti će uvođenjem u pravni sistem biti obavezni za plaćanje poreza na nepokretnost što će dodatno doprinijeti godišnjem uvećanju prihoda jedinica lokalne samouprave po kalkulaciji 95.000 objekata prosječne površine 100 m² x 1.5e/m² što predstavlja iznos od 14.250.000 eura godišnje. Prihod od degradacione naknade je nemoguće procijeniti jer ne postoje podaci o površini objekata, odnosno broju objekata površine preko 150m², a koji će biti obaveznici plaćanja ove nadoknade, ali će i ovaj prihod biti značajan za budžet države (podaci iz Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata sa posebnim akcentom na seizmičke izazove koji je donijet na sjednici Vlade Crne Gore od 21.10.2010. godine).
- Metodologija koja je korišćena prilikom izrade finansijskih prihoda bazirala se na kalkulisanju vrijednosti koje će nelegalni graditelji uplatiti na ime komunalnog opremanja zemljišta, degradacione naknade i propisanih poreza u budućem periodu.
- Osnovni problem u preciznom obračunu finansijskih prihoda predstavlja nepostojanje precizne evidencije o broju neformalnih objekata kao i procjena uspješnosti realizacije procesa legalizacije.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, obrazložiti

- Prilikom izrade ovog zakonskog propisa korišćena su uporedna iskustva zemalja u regionu, kao i uporedna iskustva evropskih zemalja prikupljena na konferencijama zemalja UNECE regiona.
- Prilikom izrade ovog zakonskog teksta oformljena je radna grupa koja je obuhvatala i predstavnike jedinica lokalne samouprave i predstavnika MANS-a.
- Po usvajanju Nacrta ovog zakona planirana je opsežna javna rasprava koja podrazumijeva održavanje okruglih stolova u svim opštinama u Crnoj Gori.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?

- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
 - Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Potencijalne prepreke za implementaciju propisa se svode na ekonomsku situaciju i finansijsku nemogućnost građana da učestvuju u postupku legalizacije. Osim finansijskih razloga jedna od prepreka može biti i negativan medijski publicitet i politička konotacija cjelokupnog procesa.
- U cilju ublažavanja dejstva potencijalnih prepreka planirana je medijska kampanja kao i brojne javne rasprave na temu ispravnosti predloženog zakonskog rješenja, kao i konstantan nadzor nad implementacijom procesa.
- Glavni indikatori će biti procenat legalizovanih neformalnih objekata i procenat evidentiranja neformalnih objekata na teritoriji Crne Gore.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma će biti zaduženo za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa.

Podgorica,
29.02.2012. godine



MINISTAR
Predrag Sekulić