

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA
PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o nacionalnim parkovima

1. Definisanje problema

- 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)?

- Predlogom Zakona o nacionalnim parkovima rješava se pitanje revizije/izmjene granica NP Durmitor, kao i reorganizacija Javnog preduzeća za upravljanje nacionalnim parkovima Crne Gore u privredno društvo. Naime, usljed izgradnje na određenom dijelu NP Durmitor došlo je do gubljenja svojstava zaštićenog prirodnog dobra u zoni grada Žabljaka. Takav problem je stvorio potrebu da se to područje isključi van granica NP Durmitor, zbog čega je bilo neophodno da se pristupi njihovoj reviziji. Kada je riječ o pitanju reorganizacije Javnog preduzeća za upravljanje nacionalnim parkovima, ova obaveza proističe iz Zakona o unaprijeđenju poslovnog ambijenta ("Sl. list CG", br. 40/10) shodno kojem su javna preduzeća dužna da se reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.
- Uzroci koji su doveli do potrebe isključenja određenog dijela NP Durmitor, u zoni grada Žabljak, tiču se intenzivne urbanizacije. Sve to je uticalo na gubljenje i promjenu svojstava zaštićenog prirodnog dobra NP Durmitor u zoni grada Žabljaka.
- Posljedice problema odnose se na negativne uticaje na prirodu i zaštićena prirodna dobra. Ugrožen je biodiverzitet i ostale prirodne i pejzažne vrijednosti, kao i posebno osjetljivi i ugroženi ekosistemi, odnosno prirodni resursi.
- Područje koje je predloženo za isključenja pripada nacionalnom parku, što ima indirektno posljedice kako na lokalno, tako i na cjelokupno stanovništvo Crne Gore, zbog gubitka prirodnih ljepota i uništavanja biodiverziteta. Gubitak prirodnih ljepota povlači za sobom smanjen broj posjetilaca nacionalnom parku, a samim time i mogućnost da lokalno stanovništvo poveća svoje prihode od turizma.
- Jedini način da se problem riješi i posebno da se njegova eskalacija zaustavi jeste promjena propisa, tj, Zakona o nacionalnim parkovima. Naime, ovim zakonom se propisuju granice svih nacionalnih parkova u Crnoj Gori, te svaka revizija granica

podrazumijeva izmjenu ovoga propisa. Takođe, budući da je u Zakonu o nacionalnim parkovima definisan pravni status preduzeća, transformacija ovog preduzeća, shodno obavezi iz Zakona o unaprijeđenju poslovnog ambijenta iziskuje izmjenu zakona o NP.

2. Ciljevi

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

- Predloženim propisom postižu se sljedeći ciljevi:

- izmijenjene granice NP »Durmitor«
- reorganizovano Javno preduzeće u Privredno društvo;
- zaštita prirodnih i pejzažnih vrijednosti nacionalnih parkova;
- obezbjeđivanje uslova za zaštitu, unaprijeđivanje i racionalno korišćenje dobara nacionalnih parkova;
- stvaranje povoljnih uslova za održavanje i razvoj biljnih i životinjskih vrsta i njihovih zajednica;
- očuvanje i unaprijeđivanje posebnih prirodnih vrijednosti;
- spriječavanje radnji koje mogu da naruše osnovna svojstva i osobine nacionalnih parkova;

Navedeni ciljevi su usklađeni sa Nacionalnom strategijom biodiverziteta sa akcionim planom za period 2011-2015. koju je Vlada usvojila u julu 2010. godine.

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?

Važeći Zakon o nacionalnim parkovima donesen je 2009. godine. Nakon toga, (2010. godine) usvojen je Zakon o unaprijeđenju poslovnog ambijenta ("Sl. list CG", br. 40/10), po kojem su javna preduzeća dužna da se reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona. S tim u vezi, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je pripremilo Prijedlog zakona o nacionalnim parkovima kojim je izvršena reorganizacija javnog preduzeće u privredno društvo. Iz tog razloga „status quo“ nije prihvatljiva opcija.

Izgradnjom objekata na području NP „Durmitor“ ukazala se potreba za izmjenom granica

u smislu isključivanja onih područja koja su izgubila svojstva zaštićenog prirodnog dobra. Kao kompenzatorna mjera predviđeno je širenje NP Durmitor na područja sa istim ili sličnim biološkim i predionim karakteristikama.

Takođe, tokom implementacije u prethodnom periodu ustanovljeno je da je potrebno u određenim djelovima pristupiti reviziji zakona u cilju sveobuhvatnijeg uređenja zaštite i valorizacije nacionalnih parkova.

Shodno naprijed navedenom mišljenja smo da je neophodno uraditi odgovarajuće zakonske promjene u ovoj oblasti donošenjem novog Zakona o nacionalnim parkovima.

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.

- Rješenja data u propisu uticaće na: pravna i fizička lica koja obavljaju radnje, aktivnosti i djelatnosti u prirodi s ciljem da ih realizuju i izvode na način da se izbjegne, spriječi i na najmanju moguću mjeru svede ugrožavanje područja nacionalnih parkova i prirodnih dobara u njima. Svakako popis ima uticaja na sve korisnike prirodnih i ostalih dobara u zoni NP.
- Očuvanje prirode i prirodnih vrijednosti primjenom opštih mjera zaštite i očuvanja nacionalnih parkova svakako opravdavaju eventualne troškove koje može uzrokovati primjena ovog propisa
- Budući da zakon propisuje načine i uslove ponašanja i poslovanja fizičkih i pravnih lica na teritoriji nacionalnih parkova, svakako da se podstiču aktivnosti samo onih subjekata koji koriste prirodna dobra na način propisan zakonom. Takođe, zabrane koje su prepoznate u zakonu automatski eliminišu mogućnost da se realizuju radnje, aktivnosti i djelatnosti koje će nanijeti štetu i devastirati prirodna dobra. Ovakvim uređenjem ove oblasti zasigurno da se stvaraju uslovi za povećanu tržišnu konkurenciju.
- U procesu pisanja i pripreme ovog propisa nijesu utvrđena administrativna opterećenja i biznis barijere.

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 proisteci finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Dobrazložiti metodologiju koja je korišćenja 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.

- Predloženi zakon o nacionalnim parkovima ne iziskuje obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta CG za njegovu implementaciju.
- Implementacija propisa ne prouzrokuje međunarodne finansijske obaveze;
- Ukoliko se prepozna potreba otkupljivanja zemljišta i drugih nepokretnosti na teritoriji nacionalnih parkova potrebno je na godišnjem nivou kroz tekući budžet Uprave za imovinu opredijeliti sredstva za otkup parcela za koje Vlada ima interesa.
- Propis podrazumijeva donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze vezane za obilježavanje granica nacionalnih parkova. Sredstva za tu svrhu nije nužno potrebno obezbjeđivati u nacionalnom budžetu, već se, prije svega, podstiče korišćenje spoljnih izvora finansiranja.
- Implementacija propisa dovodi do ostvarivanja prihoda u budžetu privrednog društva kroz naknade za korišćenje prirodnih dobara u nacionalnom parku. Sa povećanim prihodom od naknada koje se slivaju u budžet JPNP, trebalo bi da dođe do daljeg smanjenja finansijske zavisnosti ovog preduzeća od državnog budžeta. Na taj način bi se osigurala finansijska nezavisnost preduzeća i stvorili uslovi za upravljanje zaštićenim područjima prirode, shodno tržišnim principima.

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

- U izradi predloga zakona učestvovali su eksterni eksperti. Analizu nedostataka postojećeg zakona uradili su italijanski eksperti angažovani na Twinning projektu „Podrška upravljanju u životnoj sredini” koji su prenijeli primjere dobre prakse u Italiji kada je upravljanje nacionalnim parkovima u pitanju. Takođe, uz pomoć Kancelarije Ujedinjenih nacija u Podgorici, angažovan je ekspert iz Republike Hrvatske koji je dao pravnu analizu vezano za segment zaštite i valorizacije zaštićenih područja.

- U procesu izrade ovog zakona učestvovali su, pored predstavnika Ministarstva održivog razvoja i turizma i predstavnici: Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Sekretarijata za zakonodavstvo, Agencije za zaštitu životne sredine, JP „Nacionalni parkovi Crne Gore”, Uprave za inspekcijske poslove, NVO sektora i kroz kontinuiran rad su usaglašavani stavovi svih članova Radne grupe. Nevladinom sektoru upućen je javni poziv za uključivanje u izradu propisa i izabran je predstavnik NVO „Green Home” za člana Radne grupe.

Predlog zakona upućen je na mišljenje relevantnim institucijama (Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstvo saobraćaja i pomorstva, Agencija zaštite životne sredine, JP Nacionalni parkovi, Zavod za hidrometeorologiju i seizmologiju,

Ministarstvo ekonomije) kao i ostalim institucijama čije mišljenje je neophodno radi daljeg procesuiranja propisa.

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?
- Radna grupa na izradi Predloga zakona nije identifikovala prepreke u implementaciji ovog propisa.
 - Tokom primjene propisa donijete se podzakonski akti koji će obezbijediti punu implementaciju ovog zakona. Takođe, donijeti su i planovi upravljanja za period od pet godina za četiri nacionalna parka, dok će se u narednom periodu usvojiti PPPN za NP "Prokletije" i Plan upravljanja. Na osnovu planova upravljanja, na godišnjem nivou svaki nacionalni park donosi Programe upravljanja.
 - Ovim zakonom je utvrđeno da je privredno društvo koje upravlja nacionalnim parkovima dužno da priprema godišnji Izvještaj o radu koji dostavlja Ministarstvu. Na osnovu svih ovih akata, stvoreni su uslovi za praćenje primjene propisa i redovan monitorinug u radu.
 - Zakon će implementirati privredno društvo za upravljanje nacionalnim parkovima, dok nadzor nad sprovođenjem odredbi ovog zakona i propisa donesenih na osnovu njega vrše nadležni organi državne uprave, u skladu sa zakonom.

21.oktobar 2013.godine



MINISTAR

Branimir Gvozdenović