

## IZVJEŠTAJ O ANALIZI UTICAJA PROPISA

MINISTARSTVO ILI REGULATORNO  
TIJELO PREDLAGAČ

Ministarstvo kulture

NASLOV PROPISA

Zakon o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog  
područja Kotora (prijedlog)

### Odjeljak 1: Definisanje problema

- ✓ Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- ✓ Što su uzroci problema?
- ✓ Što su posljedice problema?
- ✓ Ko je oštećen, na koji način i koliko?
- ✓ Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa

Predloženi akt bi trebalo da riješi sljedeće probleme.

- Normativna prevaziđenost i faktička neprimjenljivost Zakona o obnovi spomeničkog područja Kotora iz 1991. godine, a koji bi predloženi propis trebalo da zamijeni
- Nesklad između međunarodnog tretmana područja Kotora i njegovog režima zaštite na nacionalnom nivou
- Nemogućnost donošenja i realizacije razvojnih planova za područje Kotora
- Nepotpuna identifikacija spomeničkog područja Kotora i praktična primjena mjera
- Neusklađenost sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata

Uzroci navedenih problema su:

- Terminologija i stručni pojmovi nijesu prilagođeni promjenama nastalim u državnom statusu CG, novom Zakonu o zaštiti kulturnih dobara, Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata, kao ni pojedinim relevantnim međunarodnim propisima
- Usmjerenje predmeta regulative postojećeg zakona isključivo na „obnovu“ spomeničkog područja
- Opis granica spomeničkog područja Kotora nije precizno definisan i topografski određen
- Odredbe o urbanističkim programima i planovima nijesu usklađene sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata

Posljedice navedenih problema:

- Terminologija i pojmovi su neusklađeni sa pojedinim relevantnim međunarodnim propisima, pa je i predmetna problematika neadekvatno i nepotpuno tretirana u odnosu na stvarne potrebe.
- S obzirom da je usmjerenje predmeta postojeće regulative isključivo na „obnovu“ spomeničkog područja, to bi za posljedicu imalo zaustavljanje gradnje novih infrastrukturnih i arhitektonskih objekata na predmetnom prostoru kotorske opštine.
- Neadekvatnost mjera zaštite za preduprjeđenje potencijalnih rizika koji bi ponovo mogli dovesti predmetno područje u stanje opasnosti.
- Devastacija područja koje pripada svjetskoj prirodnoj i kulturnoj baštini, pod zaštitom UNESCO-a, odnosno nemogućnost obezbjeđenja uslova za adekvatnu zaštitu područja, njegov održivi razvoj i valorizaciju

### Odjeljak 2: Ciljevi

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

#### Ciljevi:

- Zakonom o zaštiti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora se uređuje zaštita, upravljanje i posebne mjere očuvanja prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, koje je prirodno i kulturno dobro upisano na Listu svjetske baštine UNESCO.
- Očuvanje izuzetne univerzalne vrijednosti prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora
- Trajno očuvanje autentičnih prirodnih, istorijskih, urbanističko-arhitektonskih, ambijentalnih, umjetničkih, estetskih i pejzažnih vrijednosti navedenog područja
- Obezbeđivanje uslova za održivi razvoj i korišćenje
- Presentacija i stručna i naučna valorizacija područja
- Integracija zaštite baštine u programe opšteg planiranja
- Ispunjavanje standarda UNESCO-a u pogledu upravljanja područjem koje ima status svjetske baštine
- Usklađenost sa ratifikovanim međunarodnim dokumentima iz oblasti baštine

Donošenje ovog propisa u skladu je sa Nacionalnim programom razvoja kulture 2011-2015, odnosno sa prioritetima zakonodavne i regulatorne reforme predviđenih ciljevima tog strateškog dokumenta

#### Odjeljak 3: Opcije

- ✓ Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati „status quo“ opciju i preporučljivo je uključiti neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza pravnog djelovanja).

Opcija „status quo“ nije adekvatna u ovoj situaciji, s obzirom da su očekivane koristi i domet proširenja predmeta regulacije u odnosu na postojeći zakon, veće od očekivanih troškova. Osim toga za sprovođenje novog zakona nijesu potrebna dodatna sredstva iz Budžeta CG. Takođe, odluka o donošenju ovog propisa je već donesena i utvrđena Programom rada Vlade, kao i Nacionalnim programom razvoja kulture 2011-2015, koji je Vlada usvojila.

#### Odjeljak 4: Analiza uticaja

- ✓ Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu – nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno?
- ✓ Kakve troškove će primjena propisa stvoriti građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)?
- ✓ Da li su pozitivne posljedice donošenja propisa takve da 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.

**Uticaj na:** fizička (vlasnici na predmetnom području, stručna lica u oblasti kulturne baštine, turistički posjetioci) i pravna lica (svi oblici privrednih društava u kojima se mogu pojaviti investitori spremni da ulože na ovom Području, mala i srednja preduzeća čija će djelatnost biti kompatibilna sa očekivanim održivim razvojem), uticaj na životnu sredinu, u smislu njenog očuvanja, kao i kulturnih dobara u smislu njihovog obnavljanja i adekvatnije zaštite.

**Positivni uticaji:** zaštita, valorizacija i razvoj na navedenom području, osavremenjavanje putne i druge infrastrukture, kontrolisan i koordiniran razvoj, veći broj posjetilaca, veći priliv novca u budžet, otvaranje novih radnih mjesta, i drugi benefiti, koji zajedno mogu imati jak multiplikativni uticaj na očuvanje i razvoj Područja.

**Negativni uticaji:** /

**Direktni:** na životnu sredinu jer se ovim propisom štiti od rizika pretjerane urbanizacije, na ubzanje donošenja novih razvojnih planova, priliv novca u budžet.

**Indirektni:** na turizam, razvoj biznisa, otvaranje novih radnih mjesta.

**Troškovi ciljne populacije:** predloženi propis (kao i postojeći zakon) utvrđuje mogućnost da SO Kotor propiše obavezu plaćanja naknade za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara na Području Kotora za obavljanje privredne ili komercijalne djelatnosti u objektu u/ili na otvorenom prostoru, kao i za korišćenje snimaka Područja Kotora ili njegovih pojedinih djelova u reklamne i komercijalne svrhe i izradu komercijalne kopije Područja Kotora ili pojedinih njegovih djelova. Naknada se plaća u korist budžeta Opštine Kotor, koja treba da propiše bliže kriterijume i način utvrđivanja i naplate.

**Troškovi sprovođenja opcije:** Radi koordinacije vršenja poslova zaštite, očuvanja i upravljanja Vlada obrazuje Savjet za upravljanje Područjem Kotora, ali za sprovođenje te odluke nijesu potrebna dodatna sredstva iz Budžeta CG, iz razloga što će sredstva za rad članova Savjeta obezbjeđivati subjekti na čiji su predlog imenovani iz sredstava za redovni rad.

Positivne posljedice opravdavaju eventualne troškove

Predloženi propis podržava razvijanje biznisa na način što će otvoriti mogućnosti za donošenje razvojnih planova, a samim tim i razvoj nadovezujućih grana privrede, srednjih i malih preduzeća koji će biti uključeni u očekivane projekte valorizacije prirodnih, turističkih i kulturno-istorijskih potencijala.

**Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

Mogućnost propisivanja određenih naknada za korišćenje kulturnih dobara na svom području, Opština Kotor je imala i po do sada važećem zakonu, tako da se predloženim propisom ta mogućnost samo dodatno precizira.

Naknada za ekonomsko iskorišćavanje kulturnih dobara, kao namjenski prihod za njihovo očuvanje, ne može biti biznis barijera, jer se kulturni dobro može koristiti isključivo na zaštitarski način. Sa druge strane, uložena sredstva u poboljšanje kulturnih dobara nesumnjivo su u funkciji stvaranja boljih uslova za njihovu ekonomsku valorizaciju, a samim tim i razvoj biznisa.

#### 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 obezbjeđena 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?
- Obrazložiti 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 uključene u tekst propisa? Obrazložiti.

Sredstva za zaštitu i očuvanje Područja Kotora obezbjeđuju se iz budžeta Crne Gore iz 2,5% sredstava budžeta koji su na osnovu čl.93 Zakona o kulturi ("Sl.list CG" br 49/08) namijenjeni za oblast kulture. Za sprovođenje ovog zakona nijesu potrebna dodatna sredstva iz Budžeta Crne Gore, iz razloga što će se sredstva za rad članova Savjeta obezbjeđivati subjekti na čiji su prijedlog imenovani iz sredstava za redovni rad. Obezbeđivanje finansijskih sredstava je potrebno u kontinuitetu. Država Crna Gorai opština Kotor imaju zakonsku obavezu da obezbjeđuju znatna sredstva za finansiranje sprovođenja zahtjevnih mjera njegove zaštite i očuvanja. Iz tog razloga Prijedlogom zakona je data mogućnost Skupštini opštine Kotor da propiše obavezu plaćanja naknade za ekonomsko iskorišćavanje područja Kotora, kao kulturnog dobra, ili pojedinih njegovih djelova. Ova sredstva su strogo namjenskog karaktera i mogu se koristiti isključivo po posebnom program, koji treba da donese Skupština opštine Kotor, u skladu sa godišnjim programom zaštite i očuvanja kulturnih dobara koji donesi Vlada. Ovim zakonom nijesu predviđene međunarodne finansijske obaveze. Nije predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze. Sugestije i primjedbe koje je dalo

Ministarstvo finansija uključene su u predlog zakona.

#### Odjeljak 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, i kako je input zainteresovanih strana bio uzet u obzir ili zašto nije bio uzet u obzir

Na Prijedlogu ovog zakona radili su predstavnici Ministarstva kulture, Opštine Kotor i Regionalnog zavoda za zaštitu spomenika kulture iz Kotora. Osim toga, kao vid eksterne ekspertize korišćena su saznanja i podaci dobijeni tokom višegodišnjeg rada na izradi Menadžment plana Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora, a koji je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici od 29.12.2011. godine.

#### Odjeljak 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?

Za ispunjenje ciljeva utvrđenih ovim propisom, odnosno radi integralne zaštite Područja Kotora, predloženim zakonom je predviđeno da budu doneseni: Menadžment plan; Prostorno urbanistički plan; Urbanistički projekti za urbane cjeline Stari grad Kotor, Perast i Gabela u Risnu; Studija zaštite kulturnih dobara; Studija zaštite prirodnih dobara, kao i sprovođenje korektivnih i sanacionih mjera zaštite i mjera očuvanja.

Mjere za ispunjenja ciljeva, kao i glavni indikatori kojima će se mjeriti njihovi postizanje, nedjeljivo su povezani sa onim što je u tom pogledu propisano u Menadžment planu Prirodnog i kulturno-istorijskog područja Kotora.

#### Monitoring i evaluacija:

Primjenu ovog propisa, odnosno poslove zaštite i očuvanja Područja Kotora, u okviru svojih nadležnosti, vršiće organi državne uprave, organi Opštine Kotor i javne službe čiji je osnivač država i/ili opština.

Osim toga, predloženim zakonom je predviđeno da Vlada, radi koordinacije vršenja poslove zaštite, očuvanja i upravljanja, pa samim tim i primjene propisa, obrazuje Savjet za upravljanje Područjem Kotora. Između ostalog, Savjet vrši monitoring stanja Područja Kotora i zahtijeva preduzimanje odgovarajućih mjera od gore navedenih nadležnih organa.

Područjem Kotora, kako je predviđeno ovim zakonom, upravlja se u skladu sa Menadžment planom Kotora, koji donosi Vlada CG, a Savjet, kao vid evaluacije, ima obaveznu da priprema Godišnji izvještaj o njegovom sprovođenju.

Inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona vrše organi uprave iz oblasti zaštite kulturnih dobara, uređenja prostora i zaštite životne sredine.