



**CRNA GORA
MINISTARSTVO FINANSIJA**

Broj: 03-6368/1
Podgorica, 22.06.2015. godine

**MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
- n/r ministra, g-dina Raška Konjevića -**

Poštovani,

Na osnovu Vašeg akta br: 01-011/15-27581/1 od 25.05.2015. godine, a povodom *Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju*, Ministarstvo finansija daje inovirano

MIŠLJENJE

Shodno članu 55 dostavljenog predloga, radi obezbjeđivanja dodatnih finansijskih sredstava za finansiranje pripreme, sprovođenja i razvoja programa, projekata i drugih aktivnosti u oblasti smanjenja rizika od katastrofa, elementarnih nepogoda i drugih nesreća predlaže se osnivanje Fonda sredstava za zaštitu i spašavanje, kao evidencionog računa u okviru glavne knjige trezora.

Prihodi Fonda za zaštitu i spašavanje ostvarivaće se iz:

- budžeta za tekuću godinu;
- namjenskih prihoda budžeta, koji su definisani kao namjenski prihodi fonda, a u skladu sa članom 116b dostavljenog predloga zakona.

Shodno preliminarnoj procjeni, planirani prihodi Fonda za zaštitu i spašavanje projektovani su na godišnjem nivou od 970.412,00€.

Radi obezbjeđenja jedinstva budžetskog sistema i odgovarajuće primjene Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, Ministarstvo finansija predlaže da sredstva Fonda za zaštitu i spašavanje budu planirana u okviru programa Vanredne situacije i civilna bezbjednost Ministarstva unutrašnjih poslova, stim da se sredstva za funkcionisanje fonda namjenski ostvaruju.

Uvidom u Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa, utvrđeno je da je za implementaciju Zakona o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti i spašavanju, iz budžeta Crne Gore u 2016. godini, potrebno obezbijediti

sredstva u iznosu od 190.800,00€, i to za angažovanje 400 pripadnika jedinica civilne zaštite u trajanju od 30 dana.

Imajući u vidu da sredstva za angažovanje pripadnika civilne zaštite u smislu isplate naknada za njihovo angažovanje, naknada troškova prevoza, smještaja i ishrane kao i osiguranja nisu planirana u narednoj godini, neophodno je sredstva za ove namjene uskladiti sa sredstvima koja su Ministarstvu unutrašnjih poslova planirana Smjernicama makroekonomske i fiskalne politike za period 2015 – 2018. godine.

S poštovanjem,

MINISTAR
dr Radoje Žugić



Obradila: Milović Milena

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ PROPISA

Ministarstvo unutrašnjih poslova

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju

1. Definisane probleme

- 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)?

Zakon o zaštiti i spašavanju donesen je 2007. godine i objavljen je u "Službenom listu CG", br. 13/07 i 32/11.

Predloženim propisom se želi riješiti problem:

- koordiniranja i rukovođenja sistemom zaštite i spašavanja na lokalnom i državnom nivou;
- organizovanja, popune, opremanja i upotrebe jedinica civilne zaštite;
- prava pripadnika jedinica civilne zaštite;
- prava i obaveza pripadnika jedinica za zaštitu i spašavanje opština (u daljem tekstu: služba zaštite) i
- finansiranja sistema zaštite i spašavanja.

Uzrok navedenih problema je nedostatak normativnog okvira.

Posljedice problema ogledaju se u neadekvatnom funkcionisanju sistema zaštite i spašavanja usljed:

- nedostatka formalnih preduslova za obrazovanje Operativnog štaba za zaštitu i spašavanje, kao i timova za zaštitu i spašavanje opština (sastav, djelokrug i način rada, program i način obuke timova i dr.);
- nemogućnosti formiranja, popune i opremanja jedinica civilne zaštite, kao i ostvarivanja prava njihovih pripadnika;
- nemogućnosti ostvarivanja pojedinih prava iz radnog odnosa pripadnika službi zaštite i
- nedostatka stabilnog izvora finansiranja sistema zaštite i spašavanja.

"Status quo" opcija je neprihvatljiva, jer bi se time problem usložnjavao, a sistem zaštite i spašavanja građana, materijalnih i kulturnih dobara i životne sredine ne bi mogao da pruži adekvatan odgovor na izazove, prijetnje i rizike. Takođe, opcija "status quo" je neprihvatljiva, jer se problemi mogu otkloniti samo izmjenama i dopunama regulatornog okvira.

2. Ciljevi

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

Predloženim propisom obezbjeđuju se:

- jedinstveno koordiniranje i rukovođenje u sistemu zaštite i spašavanja u Crnoj Gori;
- poboljšanja prilikom organizovanja, popune i opremanja učesnika zaštite i spašavanja;
- namjenski prihodi za finansiranje sistema zaštite i spašavanja;
- preduslovi za efikasno i blagovremeno sprovođenje mjera za zaštitu i spašavanje.

Navedeni ciljevi usklađeni su sa ciljevima Nacionalne strategije za vanredne situacije i sa opredeljenjem Vlade Crne Gore da dalje radi na unapređenju koncepta organizovanog djelovanja državnih i drugih institucija u prevenciji i saniranju posljedica elementarnih nepogoda i drugih nesreća. Takođe, Vlada Crne Gore je opredijeljena da se vrši harmonizacija nacionalnih propisa, koji se odnose na oblast zaštite i spašavanja, sa relevantnim propisima Evropske unije.

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).**
- **Objasni preferiranu opciju?**

Sistem zaštite i spašavanja jedino se može urediti zakonom, tako da "status quo" opcija nije prihvatljiva.

Preferirana opcija je donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju.

Izmjenama i dopunama važećeg teksta zakona riješiće se problemi koji su postojali u dosadašnjoj primjeni važećeg zakona i stvoriti osnova koja će omogućiti unapređenje funkcionisanja sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori.

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 u propisu imaju direktne pozitivne uticaje na sistem zaštite i spašavanja i uticaće na sve učesnike zaštite i spašavanja uključujući i građane, kao masovnu podršku kod prvog odgovora na sprečavanje širenja rizika i otklanjanje posljedica rizika.

Troškovi koje će primjena propisa izazvati građanima i privredi odnose se na izradu planova zaštite i spašavanja od zemljotresa, požara itd., kao i za obučavanje i osposobljavanje lica za djelovanje u slučaju događanja različitih vrsta rizika.

Donošenje propisa opravdava troškove koje će on stvoriti.

Propisom se ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.

Za sprovođenje propisa ne postoje administrativna opterećenja niti biznis barijere.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry should be supported by a valid receipt or invoice. This ensures transparency and allows for easy verification of the data.

In the second section, the author outlines the various methods used to collect and analyze the data. This includes both primary and secondary data collection techniques. The analysis focuses on identifying trends and patterns within the dataset, which is crucial for making informed decisions.

The third part of the report details the results of the study. It presents a series of findings that highlight the key areas of concern and success. These results are supported by statistical data and visual representations, providing a clear picture of the current state of affairs.

Finally, the document concludes with a set of recommendations based on the findings. These suggestions are designed to address the identified issues and improve the overall performance of the organization. The author believes that implementing these measures will lead to significant long-term benefits.

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 obezbijedena 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 proistići 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 naert/predlog propisa?
- Da li su dobijene primjedbe uključene u tekst propisa? **Obrazložiti.**

Iz budžeta Crne Gore za implementaciju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju potrebno je obezbijediti:

1. za angažovanje pripadnika civilne zaštite
 - za angažovanje 400 pripadnika jedinica civilne zaštite na godišnjem nivou u trajanju od 30 dana potrebna su finansijska sredstva za 2016.godinu u iznosu od 190.800 €.
 - za angažovanje 800 pripadnika jedinica civilne zaštite na godišnjem nivou u trajanju od 30 dana potrebna su finansijska sredstva za 2017.godinu u iznosu od 381.600 €.
 - za angažovanje 1200 pripadnika jedinica civilne zaštite na godišnjem nivou u trajanju od 30 dana potrebna su finansijska sredstva za 2018.godinu u iznosu od 572.400 €.
 - za angažovanje 1600 pripadnika jedinica civilne zaštite na godišnjem nivou u trajanju od 30 dana potrebna su finansijska sredstva za 2019.godinu u iznosu od 763.200 €.
 - za angažovanje svih 2000 pripadnika jedinica civilne zaštite, koliko je procijenjeno da je potreba Crne Gore u 2020. godini, na godišnjem nivou u trajanju od 30 dana potrebna su finansijska sredstva u iznosu od 954.000 €.

Navedeni iznosi izračunati su po formuli: $A \times B$
gdje je:

A - broj pripadnika jedinica civilne zaštite

B - prosječna mjesečna neto zarada u Crnoj Gori (izvor podatka MONSTAT-a za 2014. godinu)

2. za osposobljavanje 400 pripadnika jedinica civilne zaštite na godišnjem nivou u trajanju od 10 dana potrebna su za 2016. godinu finansijska sredstva u iznosu od 84.400 €, a za preostalih 1600 pripadnika jedinica civilne zaštite do kraja 2020. godine potrebno je obezbijediti 337.600 €.

Navedeni iznosi izračunati su po formuli: $D \times E \times F$

gdje je:

D - broj obveznika

E - dnevni iznos troškova od 21.10 € po pripadniku civilne zaštite u skladu sa troškovnikom Policijske akademije - Danilovgrad



F – prosječno vrijeme trajanja osposobljavanja od 10 dana.

Obezbjedenje finansijskih sredstava će se vršiti kontinuirano.

Iz implementacije Zakona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Neophodna finansijska sredstva će biti planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu.

Implementacijom Zakona i usvajanjem podzakonskog propisa za njegovo sprovođenje ostvariće se prihod za budžet Crne Gore u visini naplaćenih troškova (120 € po kandidatu) za polaganje ispita za obavljanje stručnih poslova izrade planova za zaštitu i spašavanje privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika (preduzetni planovi).

Sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa date su u Mišljenju broj 03-13628/2 od 03. decembra 2014. godine, koje su u cjelosti unesene u inovirani tekst Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju.

Preliminarna procjena planiranih prihoda fonda sredstava za zaštitu i spašavanje, izvršena je na osnovu do sada prikupljenih podataka, i to:

1) Procijenjena sredstva na osnovu izdvajanja osiguravajućih društava u visini od 5% od naplaćene premije osiguranja od požara i drugih opasnosti iznosi

$$\frac{5}{100} \times 9.146.847 = 457.342,35 \text{ eura}$$

5 - postotak od premije osiguranja;

9.146.847 - bruto premija osiguranja za 2014. godinu, po podacima Agencije za nadzor osiguranja.

o b r a z l o ž e n j e

U 2014. godini bilo je 3149 intervencija opštinskih službi zaštite i spašavanja, a osiguravajuća društva su po osnovu osiguranja imovine od požara i drugih nesreća naplatila bruto premije osiguranja u iznosu od 9.146.847 eura, riješila 836 šteta i isplatila za riješene štete iznos od 4.573.307 eura.

2) Procijenjena sredstva ostvarena na osnovu izdvajanja osiguravajućih društava u visini 5% od prihoda naplaćenog obaveznog osiguranja transporta opasnih materija u drumskom, željezničkom i vazdušnom saobraćaju iznose 170.969,55 eura (od naplaćene bruto premije za osiguranje od opšte odgovornosti za štetu u 2014. godini, koja iznosi 3.419.391 eura, 5% tog iznosa je 170.969,55 eura).

o b r a z l o ž e n j e

Privredni subjekti koji vrše transport opasnih materija i čija se sredstva namjenski opredjeljuju za fond su najčešći akteri u vanrednom događaju, bilo da ga uzrokuju, u njemu neposredno učestvuju ili otklanjaju nastale posljedice. Savremen, funkcionalan, odgovarajuće opremljen sistem, direktno će rezultirati povećanjem bezbjednosti građana i imovine, smanjenjem sume isplaćene nadoknade štete od strane osiguravajućih društava i podizanjem nivoa svijesti društva o potrebi preventivnog djelovanja.

3) Procijenjena sredstva naplaćena od privrednih društava, drugih pravnih lica i preduzetnika

na godišnjem nivou, koji se bave proizvodnjom, prometom, nabavkom, skladištenjem i upotrebom eksplozivnih materija i prometom, skladištenjem i držanjem zapaljivih tečnosti i gasova po osnovu ukupnih instalacionih kapaciteta uskladištenja iznosi 249.639 eura.

Ukupni instalirani kapaciteti za uskladištenje eksplozivnih materija u Crnoj Gori su oko 338 tona, odnosno 338.000 kg. Prosječna cijena po kilogramu eksploziva je 1 euro, tako da 0.5% na ukupnu količinu iznosi 1.690 eura, a naplata bi se vršila jednom godišnje.

Ukupni instalirani kapaciteti uskladištenja naftnih derivata benzinskih stanica u Crnoj Gori su 19.073 m³, odnosno 19.073.000 litara. Po prosječnoj cijeni po litru naftnih derivata od 1.30 eura, 1% iznosi 247.949 eura i naplaćivao bi se jednom godišnje.

o b r a z l o ž e n j e

Privredni subjekti čija djelatnost predstavlja povećani rizik od nastanka tehničko-tehnološkog udesa potencijalni su učesnici u vanrednim događajima velikih razmjera, te su srazmjerno instalacionim kapacitetima uključeni u obezbjeđivanje dodatnih prihoda fonda.

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- **Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertska podrška 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 ovog zakona bilo je eksterne ekspertske podrške. Naime, Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti i spašavanju je dostavljen na razmatranje ekspertima iz Slovenije i Hrvatske, koji su određeni od strane Direktorata za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu Evropske komisije, a ekspertska podrška u okviru TAIEX projekta je otkazana zbog poplava u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini.

U fazi pripreme za izradu teksta zakona na internet stranici Ministarstva unutrašnjih poslova i portalu e-uprave je objavljen poziv zainteresovanim subjektima da se uključe u proces izrade ovog zakona i formirana je Radna grupa za izradu teksta zakona u čiji sastav su određeni predstavnici relevantnih organa i organizacija, i to: opštinskih službi za zaštitu i spašavanje, Zajednice opština CG, Crvenog krsta CG, Ministarstva odbrane, Unije slobodnih sindikata CG, Strukovnog sindikata vatrogasaca CG, Regionalnog centra za obuku ronilaca za podvodno razminiranje pružanje pomoći, spašavanje i kontrolu na moru, Gorske službe spašavanja CG i Direktorata za vanredne situacije.

U toku izrade nacerta označenog zakona, a u okviru ciljanih konsultacija, provjeravana je valjanost određenih rješenja sa: Ministarstvom rada i socijalnog staranja, Ministarstvom zdravlja, Ministarstvom finansija, Ministarstvom prosvjete, Agencijom za civilno vazduhoplovstvo, Agencijom za nadzor osiguranja i dr.

U okviru sprovedene javne rasprave o tekstu ovog nacerta zakona, 25. aprila 2014. godine održan je okrugli sto na kojem su učestvovali zainteresovani subjekti, najviše iz opštinskih službi za zaštitu i spašavanje. Sačinjen je Izvještaj o javnoj raspravi, koji sadrži, između ostalog, podatke o predlozima i sugestijama koji su prihvaćeni i predlozima i sugestijama koji nijesu prihvaćeni, sa obrazloženjem razloga. Nakon što je Radna grupa unijela u tekst Zakona i predloge i sugestije Pravnog tima MUP-a, tražena su mišljenja od državnih organa i Zajednice opština CG i Unije

poslodavaca CG. Pribavljena su mišljenja od: Ministarstva ekonomije, Ministarstva održivog razvoja i turizma, Ministarstva zdravlja, Ministarstva prosvjete, Ministarstvo rada i socijalnog staranja, Ministarstvo za informaciono društvo i telekomunikacije, Zajednice opština Crne Gore, Ministarstva odbrane, Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja, Ministarstva saobraćaja i pomorstva, a mišljenje nije dostavila Unija poslodavaca Crne Gore. Ministar unutrašnjih poslova održao je sastanak sa ministrom finansija 09. oktobra 2014. Godine, radi neposrednog usaglašavanja stavova u vezi odredaba Zakona koje se odnose na fond sredstava za zaštitu i spašavanje.

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 odnose se na nedostatak administrativnih kapaciteta, naročito na lokalnom nivou.

Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi odnose se na povećanje nivoa znanja učesnika sistema zaštite i spašavanja, poboljšanje sistema javljanja i obavještavanja itd.

Ministarstvo unutrašnjih poslova će kroz inspeksijski nadzor utvrditi da li se zakon primjenjuje.

Ministarstvo unutrašnjih poslova će biti nadležno za monitoring i evaluaciju primjene ovog zakona.

Datum i mjesto

Podgorica, 20. 05. 2015. godine

MINISTAR

mr Raško KONJEVIĆ



