

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata

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)?

Zakon treba da sveobuhvatno uredi pitanja koja se tiču sistema uređenja prostora, načina i uslova izgradnje objekata, te druga pitanja od značaja za uređenje prostora i izgradnju objekata.

U sistemu uređenja prostora i izgradnje objekata postoje segmenti odnosno pitanja koja, u određenoj mjeri, negativno utiču na procedure, a samim tim i sveukupnu efikasnost i efektivnost sistema. To, za posledicu, ima dugotrajno donošenje planskih dokumenata odnosno izdavanje građevinskih dozvola na način koji je opterećen administrativnim procedurama.

Stoga, u cilju otklanjanja ovih problema, Zakonom treba stvoriti normativne pretpostavke za stvaranje uslova za podizanje kvaliteta planskih dokumenata; ubrzati donošenje planskih dokumenata; propisati instrumente implementacije planskih dokumenata; uvesti elektronsko funkcionisanje sistema uređenja prostora; na drugačijim osnovama riješiti komunalno opremanje građevinskog zemljišta; izdavanje građevinskih dozvola i građenje objekata učiniti efikasnijim i efektivnijim; bliže definisati, u skladu sa politikom EU, obavljanje djelatnosti u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata; unaprijediti inspekcijski nadzor.

Zakonom, nadalje, treba stvoriti uslove za unapređenje poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, odnosno stvoriti uslove za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala i efikasniji postupak izdavanja građevinskih i upotrebnih dozvola. S druge strane, time će se dodatno smanjiti broj procedura za izdavanje dozvola, rokovi izdavanja i cijena koštanja građevinske dozvole, kao i obezbijediti veći stepen transparentnosti. Time će se otkloniti problemi u komunikaciji između organa i institucija koji učestvuju u postupku izdavanja dozvola, kao i skratiti rokovi potrebni za pribavljanje i dostavljanje saglasnosti, mišljenja i drugih dokaza predviđenih zakonom i drugim propisima.

Na kvalitet planskih dokumenata značajno je uticala činjenica što nijesu, u potrebnoj mjeri, bili sveobuhvatno definisani pripremni poslovi u postupku izrade planskog dokumenta, pogotovu sa aspekta poštovanja rokova; nije postojao institut revizije planova koji bi bitno uticao na kvalitet planova; učešće javnosti svodilo se, uglavnom, samo na javne rasprave; izvještaj o javnoj raspravi nije bio sveobuhvatan; nijesu predviđeni

adekvatni instrumenti implementacije planskih dokumenata; nije vođen jedinstveni informacijski sistem o prostoru; nadzor nad sprovođenjem zakona ne sprovodi se u potrebnoj mjeri.

Posljedice problema : izrada planskih dokumenata traje duži vremenski period; kvalitet planskih dokumenata nije na potrebnom nivou; planski dokumenti ne obezbjeđuju izdavanje utu, bez dodatnog pribavljanja uslova; implementacija planskih dokumenata je, vrlo često, u značajnoj mjeri otežana; odugovlačenje postupka za izdavanje dozvola, odnosno nepoštovanje rokova za izdavanje dozvola; javnost nije, u dovoljnoj mjeri, uključena u proces uređenja prostora i izgradnje objekata; nadzor nad sprovođenjem Zakona ne sprovodi se u punom kapacitetu.

Sva ova pitanja usporavala su, u određenoj mjeri, propisane procedure u sistemu uređenja prostora i izgradnje objekata, a samim tim i sveukupnu efikasnost i efektivnost sistema.

Postojeće stanje utiče na investitore, državne i lokalne organe, na domaća i strana pravna i fizička lica - dakle na sve subjekte ekonomskog razvoja Države.

U opciji „status quo“ naznačeni problemi bili bi i dalje prisutni odnosno dalje bi evoluirali.

2. Ciljevi

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

Cilj predloženih rješenja je da se stvore uslovi za unaprijedjenje kvaliteta i rokova donošenja planskih dokumenata; obezbijedi maksimalno učešće korisnika prostora pri izradi planskih dokumenata; obezbijede efikasne i jednostavne procedure izrade planskih dokumenata; transparentnost postupaka podigne na najviši nivo; komunalno opremanje građevinskog zemljišta uskladi sa novom zemljišnom politikom; unaprijedi poslovni ambijent, na način što se postiže veća efikasnost u postupku izdavanja građevinskih i upotrebni dozvola, odnosno svih organa koji izdaju saglasnosti, mišljenja i druge dokaze predviđene zakonom i drugim propisima; uslovi obavljanja djelatnosti usklade sa Direktivama EU; unaprijedi sistem izdavanja licenci; inspekcijски nadzor učiniti efikasnijim ; kaznena politika učini sveobuhvatnom.

Brzo donošenje kvalitetnih planskih dokumenata je osnovni preduslov za izdavanje građevinskih dozvola - što znači bržeg i efikasnijeg investiranja odnosno poboljšanje kvaliteta života svih građana Crne Gore. Sem toga, jedan od važnih ciljeva zakona je njegovanje i razvijanje identiteta i ambijentalnih svojstava područja, te zaštita integralnih vrijednosti prostora.

Elektronski sistem značajno će olakšati procedure i pojednostaviti postupak izdavanja dozvola. Komunikacija u ovoj oblasti obavljat će se elektronskim putem, a privrednicima će biti olakšan put do izdavanja urbanističko-tehničkih uslova, građevinskih i upotrebni dozvola. Znači, u potpunosti će se eliminisati papirna forma komunikacije i izrade projekata, što će značajno smanjiti troškove pripreme potrebne dokumentacije za izdavanje građevinske

dozvole.

Sledstveno tome, smanjiće se broj procedura, vrijeme i cijena izdavanja građevinske i upotrebne dozvole i podići transparentnost u radu svih učesnika u izdavanju tih dozvola. Objedinjavanjem stručnog nadzora nad izgradnjom objekata sa tehničkim pregledom objekata sistem će se osloboditi od duplih i neefikasnih kontrola u toku gradnje, a istovremeno će se podići kvalitet same kontrole. Prema predloženim zakonskim rješenjima, vršilac stručnog nadzora je isključivo odgovoran za kvalitet i sigurnost objekta, kao i da li se objekat gradi u skladu sa projektom. Izdavanje građevinske dozvole biće značajno rasterećeno kroz eliminaciju suvišnih procedura.

Predložena zakonska rješenja u skladu su sa ciljevima sadržanim u Programu pristupanja Crne Gore EU, Industrijskoj politici Crne Gore do 2020.godine, Programu integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore (CAMP) .

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?

Predloženim zakonskim rješenjima smanjiće se broj procedura, vreme i cijene izdavanja građevinske i upotrebne dozvole i postići veća transparentnost u radu svih učesnika u izdavanju dozvola.

Generalno uzevši, ovaj propis doprinosi unapređenju poslovnog ambijenta u Crnoj Gori, odnosno stvaraju se uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala.

Preferirana opcija uticaće na: osnovne uslove planiranja prostora, obalno područje, praćenje stanja u prostoru, vrste planskih dokumenata, način i postupak izrade planskih dokumenata, sprovođenje planskih dokumenata, uređivanje građevinskog zemljišta, izgradnju objekata odnosno izradu tehničke dokumentacije, izdavanje građevinskih dozvola, građenje i upotrebu objekata, unapređenje funkcionisanja „jednog šaltera“ za izdavanje građevinske dozvole, obavljanje djelatnosti, izdavanje licenci; inspekcijski nadzor, kaznenu politiku, osnivanje organa uprave.

Preferirana opcija obezbijediće stabilan i održiv sistem uređenja prostora i izgradnje objekata, jer bi u slučaju „ status quo“ bili izraženi dodatni problemi u ovim oblastima.

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.

Zakon će imati značajane ekonomske i socijalne efekte odnosno sveukupni uticaj na standard stanovništva.

U tom smislu, Zakon će uticati na:

- investitore, koji će svoja investiciona ulaganja realizovati bez suvišnih administrativnih procedura;
- pravna i fizička lica koja izrađuju planske dokumente, izrađuju tehničku dokumentaciju, grade objekat, vrše stručni nadzor;
- revidente koji će, u osnovi, biti odgovorni za kvalitet planskih dokumenata i tehničke dokumentacije;
- državne organe i organa lokalne uprave, u odnosu na vršenje poslova uređenja prostora i izgradnje objekata;
- pravna i fizička lica koja obavljaju djelatnosti uređene ovim zakonom;
- inspekcijske organe koji vrše inspekcijski nadzor nad primjenom ovog zakona ;
- vlasnike građevinskog zemljišta;
- zainteresovane korisnike prostora da u najvećoj mogućoj mjeri iskažu svoje potrebe vezane za uređenje prostora i izgradnju objekata;
- stanovništvo, koje će imati multiplikativne benefite na osnovu predloženih zakonskih rješenja.

Primjena ovog propisa izazvaće troškove za vlasnike građevinskog zemljišta u odnosu na uređivanje građevinskog zemljišta, i to kroz plaćanje naknade za uređenje i komunalni doprinos. Imajući u vidu da je Vlada Crne Gore, prilikom razmatranja Analize pojedinih aspekata poreske politike zaključila da od 2020.godine, naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta treba ukinuti - u prelaznim odredbama Predloga zakona predviđeno je odgovarajuće rješenje, da odredbe koje se odnose na uređenje građevinskog zemljišta primjenjuju počev od 1.januara 2019.godine, a da će se naknada za uređenje plaćati do 1.januara 2022.godine, nakon kog roka će ova naknada biti inkorporirana u druge propise odnosno sisteme.

Pozitivne posledice u odnosu na uređenje građevinskog zemljišta opravdavaju troškove, jer će se zbog predloženog načina uređivanja biti povećana vrijednost građevinskog zemljišta koje se uređuje.

Nijesu prepoznati negativni uticaji ovog propisa na građane i privredu.

Implementacijom ovog propisa stvaraju se uslovi za dalje investiranje što znači povećanje broja zaposlenih, povećavaju ukupni državni prihodi po raznim osnovama (porezi sl.) povećava standard građana i BDP. Nadalje, vrši se sveobuhvatna regularizacija

i materijalizacija prostora .

Predloženim zakonom podržava se osnivanje novih privrednih subjekata na tržištu, pogotovu u odnosu na privredna društva koja će se baviti revizijom planskih dokumenata, čije osnivanje nije bilo predviđeno postojećom legislativom.

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 prosteći 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 implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju ovog zakona potrebno je obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore, i to:

- za organ uprave, koji Vlada treba da osnuje u roku od šest mjeseci od dana donošenja Zakona. Osnivanje organa uprave bilo je predviđeno i važećim Zakonom, ali nije bilo oročeno;
- za softver za elektronski sistem – 100.000 eura (obezbijeden budžetom);
- za obuku za rad na elektronskom sistemu 50. 000 eura (ili donacija ili će se planirati budžetom);
- za jedinstveni informacioni sistem ;
- za optimalno funkcionisanje inspeksijski službi, kadrovsko i finansijsko (inspekcija zaštite prostora, novouspostavljena građevinsko –urbanistička inspekcija).

Ministarstvo finansija nije dostavljalo primjedbe na Nacrt zakona.

Implementacijom ovog propisa stvaraju se uslovi za dalje investiranje što znači povećanje broja zaposlenih, povećavaju ukupni državni prihodi po raznim osnovama (porezi sl.) povećava standard građana i BDP. Nadalje, vrši se sveobuhvatna regularizacija i materijalizacija prostora i stvaraju uslovi za osnivanje novih privrednih društava.

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

I. Konsultovanje zainteresovane javnosti u pripremi Nacrta zakona

Na osnovu člana 7 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona („Službeni list CG“, br. 12/12), a prije početka izrade Nacrta zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, Ministarstvo održivog razvoja i turizma uputilo je 04.02.2014.godine javni poziv zainteresovanoj javnosti (organima, organizacijama, udruženjima i pojedincima zainteresovanim za pitanja koja se uređuju ovim zakonom) da se uključe u postupak pripreme Nacrta zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Konsultovanje je omogućeno kroz dostavljanje inicijativa, predloga, sugestija i komentara u vezi sa pitanjima koja treba da budu obuhvaćena Nacrtom.

Period konsultovanja trajao je od 04 do 24.februara 2014.godine. Nakon isteka roka za konsultacije, tabelarno su predstavljene inicijative, predlozi, sugestije i komentari, kao i subjekti koji su uputili iste, sačinjen je Izveštaj koji je objavljen 03.marta2014.godine, na portalu Ministarstva održivog razvoja i turizma, portalu e-Uprave i dostavljen svim subjektima koji su učestvovali u konsultacijama, shodno članu 8 Uredbe.

Tokom izrade Nacrta zakona razmotrene su sve prispjele primjedbe i sugestije.

II. Rasprava o tekstu Nacrta zakona

U skladu sa članom 9 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave u pripremi zakona, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je 27. novembra 2015.godine dalo na javnu raspravu tekst Nacrta zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i pozvalo zainteresovanu javnost (građane, privredna društva i preduzetnike, asocijacije privrednika, stručne i naučne institucije, državne organe, lokalne samouprave, Zajednicu opština Crne Gore, Inženjersku komoru Crne Gore, nevladine organizacije, medije i druge zainteresovane subjekte) da dostavi predloge, sugestije i komentare na Nacrt zakona u roku od 40 dana od dana objavljivanja javnog poziva za učešće u raspravi na internet stranici Ministarstva održivog razvoja i turizma, portalu e-Uprave i dnevnom listu „Pobjeda“.

Imajući u vidu veliko interesovanje za Nacrt zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata i zahtjeve iskazane u toku javne rasprave, Ministarstvo je produžilo javnu raspravu za 20 dana i obavještenje o produžetku objavilo 24.decembra 2015. godine na internet stranici Ministarstva održivog razvoja i turizma, portalu e-Uprave i u dnevnom listu „Pobjeda“.

Javna rasprava trajala je 60 dana, od 27. novembra 2015.godine do 26. januara 2016.godine. Javnu raspravu je sproveo Ministarstvo održivog razvoja i turizma, shodno članu 9 Uredbe o postupku i načinu sprovođenja javne rasprave.

III. Transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu

U okviru Poglavlja 3 "Slobodan protok usluga", korištena je ekspertska podrška u cilju transponovanja Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu (skrining crnogorskog zakonodavstva iz oblasti građevinarstva u cilju usaglašavanja propisa sa zakonodavstvom EU iz ove oblasti).

Značajna saradnja ostvarena je u dijelu koji se odnosi na razvoj sistema elektronskog izdavanja građevinskih dozvola. Naime, Njemačka organizacija za tehničku saradnju – GIZ, kroz svoj program Regionalnog Otvorenog Fonda sprovodi Projekat podrške uvođenju elektronske građevinske dozvole (EBPS) u zemljama Jugoistočne Evrope (Dissemination of an e-building permit system in South-East Europe), na kojem su partneri: Srbija, Crna Gora, Kosovo i Makedonija. Saradnja se ogleda u razmjeni iskustva za stvaranje zakonskog osnova za implemetnaciju sistema za elektronsko poslovanje u ovoj oblasti, te praćenje čitvog procesa, od podnošenja zahtjeva do izdavanja građevinske dozvole, uz potpunu transparentnost obrade zahtjeva u svakoj fazi procesa.

Ekspert Amelija Pavić, angažovana je od strane Ministarstva ekonomije (glavni beneficjar), a uz pomoć međunarodne organizacije GIZ-a (Njemačko društvo za međunarodnu saradnju GmbH), koja je u sklopu ALA projekta pružala ekspertsku podršku Ministarstvu održivog razvoja i turizma, kao direktnom korisniku u dijelu usaglasavanja Nacrta zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata sa Direktivom 2006/123/EZ o uslugama na unutrašnjem tržištu (u sklopu realizacija AP

za transponovanje Direktive o uslugama na unutrašnjem tržištu za period 2015-2018)).

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 obezbjeđenje finansijskih sredstava neophodnih za implementaciju ovog propisa, kao i na funkcionisanje inspeksijskih službi .

Maksimalno će se pratiti stanje vezano za potencijalne prepreke.

Glavni indikatori prema kojim će se mjeriti ispunjenje ciljeva odnose se na broj donijetih planskih dokumenata, vrijeme za koje su donijeti, broj izdatih građevinskih dozvola, vrijeme za koje su izdate građevinske dozvole, period građenja objekata, broj upotrebnih dozvola, vrijeme za koje se izdaju dozvole, broj izdatih odobrenja za obavljanje djelatnosti; broj inspeksijskih pregleda, broj izdatih licenci, broj zaposlenih, ukupne državne prihode, standard građana i BDP.

Jedan od indikatora kojima će se mjeriti ispunjenje je pozicioniranje Crne Gore u narednom Izvještaju Svjetske banke o lakoći poslovanja (Doing Business Report). Indikator „Izdavanje građevinske dozvole“ privredni sektor prepoznaje kao značajan podsticaj za razvoj investicione klime u Crnoj Gori. U ovogodišnjem izvještaju Crna Gora je zauzela 91.mjesto u spomenutom indikatoru (od ukupno 189 zemalja). Podsjećanja radi, Crna Gora je Izvještaju Svjetske banke o lakoći poslovanja (Doing Business Report) za 2013.godinu u navedenom indikatoru bila na 176.mjestu, što znači da je u odnosu na 2013.godinu napredovala za 80 mjesta.

Za monitoring i evaluaciju zaduženi su Ministarstvo održivog razvoja i turizma i organi lokalne uprave

Podgorica, 05. avgust 2016.godine



Ministar

Branimir Gvozdenović