



Crna Gora
Ministarstvo finansija

Adresa: ul. Stanka Dragojevića 2,
81000 Podgorica, Crna Gora
tel: +382 20 242 835
fax: +382 20 224 450
www.mif.gov.me

Broj: 02-03-5086/1

Podgorica, 18. mart 2020. godine

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA
- n/r državne sekretarke, gospođe Dragane Čenić -

Poštovana gospođo Čenić,

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-31/75 od 05. marta 2020. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga odluke o izradi Plana generalne regulacije Crne Gore i Predloga odluke o određivanju rukovodioca izrade Plana generalne regulacije Crne Gore i visini naknade za rukovodioca i stručni tim za izradu Plana*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga odluke* i pripremljeni Izveštaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, nemamo primjedbi.

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga odluka* i Izveštaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa utvrđeno je da će se finansijska sredstva potrebna za izradu Plana generalne regulacije obezbijediti iz Budžeta Crne Gore, sa pozicije organa državne uprave nadležnog za održivi razvoj i turizam, u iznosu od 500.000,00€ u 2020. godini odnosno 1.500.000,00€ u 2021. godini.

Zakonom o budžetu Crne Gore za 2020. godinu u okviru potrošačke jedinice Ministarstva održivog razvoja i turizma planirana su sredstva na Programu: Uređenje prostora, građevinarstvo i stambeni razvoj, na izdatku 4147 – Konsultantske usluge, projekti i studije u iznosu od 1,15 mil.€ za realizaciju aktivnosti predviđenih Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata.

Imajući u vidu da izrada Plana generalne regulacije Crne Gore zahtijeva značajna izdvajanja finansijskih sredstava iz Budžeta, Ministarstvo finansija ukazuje da je sredstva potrebna za izradu istog potrebno uklopiti u sredstva planirana Zakonom o budžetu Crne Gore za 2020. godinu za navedene namjene, dok će sredstva koja je potrebno obezbijediti u 2021. godini biti predmet razmatranja prilikom izrade Zakona o budžetu Crne Gore za 2021. godinu.

S poštovanjem,


MINISTAR
Darko Radunović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

NAZIV PROPISA

Predlog odluke o izradi Plana generalne regulacije Crne Gore i
Predlog odluke o određivanju rukovodioca izrade Plana generalne regulacije Crne Gore i visini naknade za rukovodioca i stručni tim za izradu Plana

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)?

Fokus politike planiranja prostora usmjeren je na kvalitet planske dokumentacije a što podrazumijeva: obezbjeđenje kompletne planske dokumentacije za teritoriju cijele Države, propisivanje smjernica za unaprijedjenje kvaliteta izgrađenog prostora i jasnih pravila građenja, veći stepen usklađenosti planskih dokumenata sa sektorskim politikama i sa parametrima održivosti; afirmisanje prostornog identiteta države; davanje adekvatnih i stručnih odgovora na prostorne izazove; afirmaciju regionalnog planiranja i dr.

Brojnost i složenost državnih i lokalnih planskih dokumenata, neblagovremeno izvršavanje obaveza nadležnih subjekata, slabo interesovanje na tenderima za izradu planske dokumentacije (što dovodi do ponavljanja postupaka), neažurne podloge, neažurni obrađivači, usaglašavanja, administrativni kapaciteti, finansijska sredstva i dr. - usloveli su evidentna kašnjenja u donošenju planskih dokumenata i na državnom i na lokalnom nivou, radi čega je aktuelnim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata predviđeno donošenje samo dva planska dokumenta, i to dva planska dokumenta na nivou države: Prostorni plan Crne Gore i Plan generalne regulacije Crne Gore.

Plan generalne regulacije Crne Gore je planski dokument kojim se detaljnije određuju ciljevi i mjere prostornog i urbanističkog razvoja Crne Gore, uz uvažavanje specifičnih potreba koje proizlaze iz regionalnih posebnosti, razrađuju ciljevi planiranja prostora i uređuje racionalno korišćenje prostora i područja mora, u skladu sa ekonomskim, socijalnim, ekološkim i kulturno-istorijskim razvojem.

Prelaznim odredbama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata utvrđen je rok za njegovo donošenje (36 mjeseci od dana donošenja Zakona) i u tom periodu u primjeni su odnosno izrađuju se i donose državni i lokalni planski dokumenti definisani derogiranim Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata

Plan generalne regulacije Crne Gore je osnovni sprovedbeni dokument nove politike planiranja prostora Crne Gore, koji treba da obezbijedi stabilnost i sigurnost sistema planiranja, kao neophodnog preduslova za trajno privlačenje investicija, što omogućava konkurentnost Crne Gore na investicionom tržištu.

Posljedice nedonošenja Plana generalne regulacije utiču na cjelokupan sistem planiranja

uspostavljen Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Ovo se, prije svega, odnosi na: dalju primjenu planskih dokumenata donijetih po derogiranim propisima, izradu i donošenje planskih dokumenata po starom modelu planiranja, planiranje prostora na način koji nije primjeren novoj politici, donošenje planskih dokumenata čiji je period važenja istekao, definisanje uslova za legalizaciju objekata, zastoje u primjeni novog modela komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, implementaciju sistema – a što sve utiče na kontinuitet planiranja i stabilnost sistema a, u konačnom, na ekonomski razvoj Države.

Postojeće stanje utiče na građane, investitore, na domaća i strana pravna i fizička lica, na sve zainteresovane korisnike prostora, a samim tim i na učesnike u donošenju odluka vezanih za korišćenje prostora.

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.

Donošenjem Plana generalne regulacije Crne Gore stvoriće se uslovi za potpunu implementaciju novog sistema planiranja prostora.

U prethodnom periodu usvojen je veći broj strateških dokumenata iz oblasti upravljanja specifičnim aktivnostima koje imaju značajan uticaj na prostor, ekonomski rast i razvoj, kvalitet života i životne sredine. Ovi dokumenti predstavljaju osnovu državnih politika u navedenim oblastima i strateška opredjeljenja na osnovu kojih se formiraju zakoni i podzakonski akti koji uređuju pomenute oblasti. Ovdje će biti navedene strategije sa najvećim uticajem na zakonodavstvo i sistem planiranja prostora i aktivnosti u prostoru. To su:

- **Strategija razvoja turizma Crne Gore do 2020. godine**
- **Nacionalna strategija održivog razvoja do 2030.**
- **Strategija razvoja poljoprivrede (ruralni razvoj) (2017. godina)**
- **Strategija regionalnog razvoja (2014. godina)**
- **Nacionalna strategija Integralnog upravljanja obalnim područjem Crne Gore (2015. godina)**
- **Strategija razvoja saobraćaja Crne Gore u periodu 2019-2035. godine**
- **Strategija razvoja energetike Crne Gore do 2030. godine**
- **Strategija razvoja energetike Crne Gore do 2025. godine**
- **Državni plan upravljanja otpadom Crne Gore za period od 2014-2020. godine**
- **Nacionalna strategija klimatskih promjena do 2030. godine**
- **Strategijom biodiverziteta sa akcionim planom za period 2016-2020. godine**
- **Strategija upravljanja vodama**
- **Nacionalna šumarska strategija sa planom razvoja šuma i šumarstva 2014-2023. godine**
- **Strategija ribarstva Crne Gore.**

Navedeni dokumenti, budući strateškog tipa, najčešće sadrže programska opredjeljenja i smjernice za donošenje odgovarajućih politika, ali ne i indikatore po kojima je moguće pratiti njihovu realizaciju kroz kasniju prostorno-plansku dokumentaciju.

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?

Generalno uzevši, donošenje Plana generalne regulacije Crne Gore doprinosi unapređenju poslovnog ambijenta i njegovo nedonošenje značilo bi stagnaciju po tom pitanju.

Preferirana opcija uticaće na: realizaciju novog sistema planiranja prostora, sveobuhvatno učešće javnosti u postupku izrade planskog dokumenta, implementaciju novog modela komunalnog opremanja građevinskog zemljišta, otklanjanje mogućnosti za donošenje planskih dokumenata čiji je period važenja istekao.

Ovo je posebno značano budući da Plan generalne regulacije Crne Gore obuhvata: **Sjeverni region** koji čine opštine: Andrijevica, Berane, Bijelo Polje, Gusinje, Kolašin, Mojkovac, Petnjica, Plav, Plužine, Pljevlja, Rožaje, Šavnik i Žabljak; **Središnji region** koji čine: Glavni grad Podgorica, Prijestonica Cetinje i opštine Danilovgrad i Nikšić; **Primorski region** koji čine opštine: Bar, Budva, Herceg Novi, Kotor, Tivat, Ulcinj, kao i teritorijalno more i isključiva ekonomska zona, u skladu sa Zakonom o moru; **Nacionalni park "Biogradska gora"** koji obuhvata djelove teritorije opština: Kolašin, Mojkovac i Berane; **Nacionalni park „Durmitor“** koji obuhvata djelove teritorije opština: Žabljak, Mojkovac, Pljevlja, Plužine i Šavnik; **Nacionalni park „Lovćen“** koji obuhvata djelove teritorije opštine Budva i Prijestonice Cetinje; **Nacionalni park „Skadarsko jezero“** koji obuhvata djelove teritorije Glavnog grada Podgorica, opštine Bar i Prijestonice Cetinje; **Nacionalni park „Prokletije“** koji obuhvata djelove teritorije opština Plav i Gusinje; **područje pod zaštitom Organizacije za obrazovanje, nauku i kulturu Ujedinjenih nacija.**

Preferirana opcija obezbijediće stabilan i održiv sistem planiranja prostora, jer bi u slučaju "status quo" bili izraženi dodatni problemi u ovoj oblasti.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije 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.

Donošenje Plana generalne regulacije Crne Gore imaće značajne ekonomske i socijalne efekte na Državu i njene građane.

Ekonomsko demografska analiza koja će biti sastavni dio ovog planskog dokumenta će dati ocjenu tržišnih i demografskih trendova i posljedica na izgradnju, infrastrukturu, komunalne objekte, javne funkcije i slično.

Donošenje Plana generalne regulacije Crne Gore uticaće na:

- investitore;
- vlasnike građevinskog zemljišta;
- vlasnike bespravnih objekata;

- stanovništvo;
- organe zadužene za vršenje poslova planiranja prostora;
- zainteresovane korisnike prostora.

Donošenje Plana generalne regulacije izazvaće troškove za vlasnike građevinskog zemljišta u odnosu na uređivanje građevinskog zemljišta, i to kroz plaćanje naknade za uređenje odnosno plaćanje gradske rente.

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

Nijesu prepoznati negativni uticaji Plana na stanovništvo i privredu.

Implementacijom Plana stvaraju se uslovi za dalje investiranje što znači: povećanje broja zaposlenih, povećanje ukupnih državnih prihoda po raznim osnovama (porezi i sl.), povećanje standarda stanovništva i BDP.

Donošenjem Plana podržava se osnivanje novih privrednih subjekata u oblasti izgradnje objekata.

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.

Finansijska sredstva potrebna za izradu ovog planskog dokumenta, uključujući i naknade za rukovodioca izrade i stručni tim, obezbijediće se iz Budžeta Crne Gore, sa pozicije organa državne uprave nadležnog za održivi razvoj i turizam (u daljem tekstu: Ministarstvo) - 4147-**konsultantske usluge, projekti i studije**, u okviru Programa **Uređenje prostora, građevinarstvo i stambeni razvoj**.

Prilikom procjene finansijskih sredstava uzeto je u obzir da u Registru planske dokumentacije Ministarstva već postoji skenirana ili digitalizovana baza svih važećih detaljnih planskih dokumenata (DUP-ova, DSL-ova, LSL-ova, UP-ova), kao i da su svi planski dokumenti u poslednjih nekoliko godina, uključujući tu i sve Prostorno urbanističke planove opština, rađeni u GIS-u, što olakšava njihove izmjene i rad na Planu generalne regulacije. Povoljna činjenica je i to što se prema novom zakonskom rješenju neće angažovati firma koja je obrađivač plana, već će se racionalno koristiti svi raspoloživi ljudski resursi u drzavnoj i lokalnoj upravi uz angažovanje najstručnijih konsultanata za pojedine oblasti.

Imajući u vidu sve navedeno, procijenjeno je da će za izradu PGRCG biti potrebno obezbijediti

2.000.000,00 eura iz budžeta Crne Gore, i to:

- 500.000,00 eura za izradu Koncepta PGRCG u 2020. godini; i
- 1.500.000,00 eura za izradu Nacrta i Predloga PGRCG u 2021. godini.

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 procesu izrade RIA nisu konsultovane zainteresovane strane.

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?

Indikatori za praćenje toka izrade plana su dati kroz Programski zadatak i budući Ugovor sa rukovodiocem izrade plana, a odnose se na planski dokument. Ministarstvo održivog razvoja i turizma je nosilac pripremnih poslova za izradu Plana generalne regulacije Crne Gore.

Podgorica, 06.03.2020. godine



DRŽAVNA SEKRETARKA
Dragana Čenić