



Broj: 02-03-19357/1

Podgorica, 24. novembar 2020. godine

## MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA I TURIZMA

Na osnovu Vašeg akta, broj: 01-1685/20 od 10. novembra 2020. godine, kojim se traži mišljenje na tekst *Predloga odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Opštine Plav*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

### MIŠLJENJE

Na tekst Predloga odluke i pripremljeni Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, ukazujemo da je naknada po zonama uvećana od 0,60 do 1,20 €/m<sup>2</sup>. U dijelu 4 RIA obrasca, kroz komparativnu analizu sa drugim opštinama, predlagatelj propisa je prikazao da je komunalna naknada u Opštini Plav niža u odnosu na naknadu koja se plaća u Budvi, Podgorici, Zabljaku, Pljevljima, Beranama i Bijelom Polju. Takođe, istaknuto je da su odlukom predviđena i najveća umanjena utvrđena Zakonom, kako bi se na taj način uticalo na smanjenje barijera kod onih subjekata koji su obveznici naknade. Cijeneći obrazloženje dato u RIA izvještaju, kao i uključak predlagача da je naknadu potrebno neznatno povećati, kako bi se izbjegao negativan uticaj na budžet Opštine Plav, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, saglasni smo sa predloženim tekstom.

Uvidom u tekst i dostavljeni Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa utvrđeno je da za implementaciju ovog propisa nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz Budžeta Crne Gore.

S poštovanjem,

MINISTAR  
Darko Radunović



## IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

**PREDLAGAČ**

Ministarstvo održivog razvoja i turizma

**NAZIV PROPISA**

Predlog odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta – Opština Plav

### 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)?

Skupština Crne Gore usvojila je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, broj 82/20) koji je stupio na snagu i primjenjuje se od 14. avgusta 2020. godine. Ovim zakonom je, između ostalog, izvršena izmjena člana 239 osnovnog teksta, koji predstavlja osnov za donošenje opštinske odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta kao prihoda jedinice lokalne samouprave, a čime je proizašla potreba za donošenjem nove odluke.

Pošto je Zakonom donošenje Plana generalne regulacije Crne Gore predviđeno u roku od od 60 mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona, predviđeno je prelazno rješenje koje se primjenjuje do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore (član 239 Zakona), a koje upućuje na plaćanje naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta do početka primjene propisa iz člana 62 stav 3 i člana 64 stav 6 zakona. S tim u vezi, jedinice lokalne samouprave su obavezne da postojeće odluke o komunalnom opremanju građevinskog zemljišta usklade sa sadržinom prelaznih rješenja u roku od 90 dana od dana stupanja na snagu izmjena i dopuna ovog zakona.

Lokalna samouprava u odnosu na odredbe propisa na državnom nivou, konkretno Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, ne može odstupati odredbama svojih propisa, već ista može pojedina pitanja definisati u granicama i ovlaštenjima datim Zakonom. Tako je članom 239 stav 19 Zakona propisano da visinu, uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i dokaze za ostvarivanje prava na umanjenje naknade - koje je zemljište preduslov za implementaciju planskih dokumenata kako finansijskom tako i u faktičkom pogledu, propisuje nadležni organ lokalne samouprave, po prethodnoj saglasnosti Vlade.

Sa druge strane ovim Zakonom se ostavlja sloboda lokalnim samoupravama da, u zavisnosti od vrste objekata i načina plaćanja, mogu utvrditi svojim propisom umanjenja naknade.

Posljedice problema odnose se na obezbjeđenje finansijskih sredstava za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, realizaciju komunalnog opremanja, a samim tim i na implementaciju planskih dokumenata.

Oštećeni subjekti u slučaju nedonošenja Odluke su: pravna i fizička lica, kao korisnici prostora, pravna i fizička lica koja obavljaju djelatnosti uređene Zakonom, Opština Plav, Država Crna Gora.

Bez promjene propisa problem bi evoluirao pri utvrđivanju naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta usled neusaglašenosti zakonskog i podzakonskog propisa, što stvara teškoće u vođenju upravnih postupaka, što bi dalje dovelo i do utvrđivanja nezakonitosti, odnosno neustavnosti odredbi Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta.

Odluka doprinosi unapređenju stanja planiranja prostora i poslovnog ambijenta u Opštini Plav odnosno stvaraju se uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje kapitala.

Preferirana opcija doprinijeće stabilnom i održivom sistemu planiranja prostora i izgradnje objekata, jer bi u slučaju „status quo“ bili izraženi dodatni problemi u ovim oblastima.

## 2. Ciljevi

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

Osnovni cilj koji se postiže ovim propisom je stvaranje normativnih uslova za obezbjeđenje finansijskih sredstava za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kao i za realizaciju komunalnog opremanja, a samim tim i za implementaciju planskih dokumenata.

Navedeni ciljevi su projektovani za prelazni period, do donošenja Plana generalne regulacije Crne Gore. Nova politika komunalnog opremanja građevinskog zemljišta koncipirana je i u skladu sa Studijom zemljišne politike usvojenom od strane Vlade.

## 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?

Utvrđeni ciljevi, kao i rješavanje problema rješavaju se donošenjem Programa uređenja prostora odnosno Planom komunalnog opremanja na osnovu kojih se vrši komunalno opremanje građevinskog zemljišta, za koje se plaća naknada. Naknadu plaća investitor, a ista se utvrđuje u upravnom postupku donošenjem rješenja od strane nadležnog organa lokalne uprave. Preferirana opcija omogućava da investitor štiti svoja prava i interese u upravnom postupku, izjavljivanjem žalbe ministarstvu nadležnom za planiranje prostora i izgradnju objekata. Do usklađivanja odluke sa članom 239 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata primjenjuje se važeća odluka o komunalnom opremanju građevinskog zemljišta.

## 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.

Odluka će imati značajane ekonomske i socijalne efekte na:

- investitore,
- vlasnike građevinskog zemljišta;
- zainteresovane korisnike prostora da u najvećoj mogućoj mjeri iskažu svoje potrebe vezane za uređenje prostora i izgradnju objekata, s obzirom da se ovom odlukom predviđena značajna umanjena ili se naknada uopšte neće plaćati u skladu sa novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Na ovaj način se pospješuje i stimuliše izgradnja objekata, stvaranje uslova za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana.

Kako su ovom odlukom predviđena uglavnom najveća umanjena predviđena Zakonom, vodilo se računa da se na taj način u što većoj mjeri utiče na smanjenje postojanja biznis barijere kod onih subjekata koji su obveznici naknade. Takođe, administrativna opterećenja vezana za ovaj postupak nisu značajna.

Kako je već konstatovano, naknade se uređuju zakonima, podzakonskim aktima, a mogu se uređivati i autonomnim aktima lokalne samouprave, u skladu sa zakonom datim ovlaštenjima. Naknade kao parafiskalni/ fiskalni instrument regulacije su zastupljene u gotovo svim oblastima društveno-ekonomskog života.

U Crnoj Gori najniže naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, ima Opština Šavnik, sa prosječnim iznosom naknade od 2,5 eura/m<sup>2</sup> za stambene i poslovne objekte na

361,29

teritoriji opštine. Sa druge strane opština Budva ima najveći prosječan iznos naknade u iznosu od 201,69 eura/m<sup>2</sup> za poslovne i stambene objekte. Poređenja radi, prosječna visina naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u Glavnom gradu Podgorici za stambene i poslovne objekte iznosi 93,56 eura/m<sup>2</sup>.

Opštine sjevernog dijela Crne Gore takođe imaju različite naknade, ali i znatno niže - osim Nikšića - u odnosu na one iz primorskog dijela, što je unekoliko i razumljivo. Žabljak ima prosječan iznos naknade od 38 eura/m<sup>2</sup> za stambene i 70,5 eura/m<sup>2</sup> za poslovne objekte, Pljevlja 37 eura/m<sup>2</sup> i 64 eura/m<sup>2</sup> za poslovne objekte, Berane 31 eura/m<sup>2</sup> za sve objekte, Bijelo Polje 28 eura/m<sup>2</sup> takođe za sve objekte, što su najviše nadoknade u sjevernom region.

Imajući u vidu podatke o ukupnim iznosima nakanada na nivou svih lokalnih samouprava u Crnoj Gori za 2017. godinu, jasno je da su one trenutno najvažniji i najizdašniji parafiskalitet, a unutar njih izdvaja se naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta koja, po tim podacima, čini 2/3 ostvarenog prihoda po osnovu naknada.

Komparirajući navedene podatke, kao i na osnovu komunalne opremljenost građevinskog zemljišta u Opštini Plav, koja je u zadnje dvije godine značajno unapređena, zaključeno je da naknadu za komunalno opremanje građevinskog zemljišta u Opštini Plav potrebno neznatno povećati, kako ne bi imala negativnog uticaja na budžet opštine Plav.

Implementacija propisa neće izazvati dodatne troškove.

Kako predmetni propis podstiče gradnju objekata, to će imati uticaja na način što će lokalna samouprava na kvalitetan način voditi politiku planskog razvoja opštine.

#### 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?;
- 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 Odluke nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz Budžeta Crne Gore.

Po osnovu donijete odluke ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Donošenjem ove odluke ostvariće se prihod na lokalnom nivou.

Iznosi naknada shodno ovoj odluci su uvećani u odnosu na prethodnu odluku o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta ("Službeni list CG - opštinski propisi", br. 19/19).

#### Sada važeća Odluka

Zona	I	II	III	IV
Iznos eur/m <sup>2</sup>	17,00	13,00	10,00	5,00

#### Predložena Odluka

Zona	I	II	III	IV
Iznos eur/m <sup>2</sup>	18,20	14,00	11,20	5,60

Predlog odluke dostavljen je Ministarstvu finansija na mišljenje.

#### 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

Eksterna ekspertiska podrška je korišćenja kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta od strane Zajednice opština.

#### 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?

Potencijalna prepreka za implementaciju Odluke je eventualno uskraćivanje prethodne saglasnosti od strane Vlade Crne Gore ili neusvajanja odluke od strane Skupštine Opštine Plav. Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva projektovanih Odlukom je komunalna opremljenost građevinskog zemljišta na nivou Opštine Plav, izgrađeni objekti, finansijski efekti. Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog propisa biće zaduženi Sekretarijat za uređenje prostora i Uprava lokalnih javnih prihoda opštine Plav. Kako je cilj ove odluke podsticaj potencijalnih investitora za izgradnji objekata a što je u nadležnosti nadležnosti Sekretarijata za uređenje prostora Opštine Plav, to će se procjena efekata ove odluke dati od ovog sekretarijata. Kada je riječ o planiranim i ostvarenim prihodima po ovom osnovu, od čije visine takođe zavise efekti odluke nadležni organi su Uprava lokalnih javnih prihoda Opštine Plav i Sekretarijat za finansije Opštine Plav.

**p.o. RUKOVODILAC RADOM MINISTARSTVA**

Duško Marković, predsjednik Vlade Crne Gore



Podgorica, 10. novembra 2020. godine