



Br. 02-03-19596/1

Podgorica, 26.11.2020. godine

MINISTARSTVO UNUTRAŠNJIH POSLOVA
- n/r ministra, g-dina Mevludina Nuhodžića -

Poštovani gospodine Nuhodžiću,

Na osnovu Vašeg akta broj: 01-040/20-19042/1 od 11.11.2020. godine, kojim se traži mišljenje na *Predlog nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Uvidom u tekst Predloga nacionalnog plana i Izvještaj o analizi uticaja propisa, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent ukazujemo na sljedeće:

Nacrtom dokumenta nije kvantifikovana adekvatna procjena i na taj način navedeni subjekti su onemogućeni da planiraju buduće troškove. Planom nije detaljno razrađen način sprovođenja mjera zaštite i spašavanja koji će morati da sprovedu građani i privreda, pa samim tim nisu predviđeni potencijalni troškovi za izradu planova zaštite i spašavanja za objekte, za građane i privredu.

Dakle, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, ukazujemo na to da će Plan proizvesti troškove za građane i privredu. Uvažavajući da Ministarstvo unutrašnjih poslova predlaže dokument kako bi se sačuvao opšti interes na polju zaštite i spašavanja, dajemo saglasnost, uz napomenu da mjere i obaveze za građane i privredu treba da se predvide shodno važećim zakonima, bez propisivanja dodatnih zahtjeva i uslova.

U dostavljenom Izvještaju o analizi uticaja propisa navedeno je da je potrebno obezbijediti finansijska sredstva u budžetima subjekata sistema zaštite i spašavanja, kao i da će se obezbjeđivanje finansijskih sredstava vršiti kontinuirano u dugom vremenskom periodu u budućnosti, shodno utvrđenim prioritetima svakog subjekta sistema zaštite i spašavanja posebno. Takođe je navedeno da je u dugoročnom periodu potrebno obezbijediti finansijska sredstva za implementaciju dokumenta, dok obračun finansijskih sredstava nije izvršen iz razloga što je za utvrđivanje cijene koštanja mnogih mjera zaštite i spašavanja od klizišta i odrona potrebno najprije formirati radne grupe eksperata koje će izraditi mnogobrojne studije, nakon čega bi se iste prihvatale od strane resornih ministarstva i organa državne uprave, a potom planirala njihova realizacija na terenu. Mnogobrojne mjere zaštite i spašavanja utvrđene ovim planom, biće utvrđene dokumentima koji su u izradi, i to Prostornim planom Crne Gore i Planom generalne regulacije koje Ministarstvo održivog razvoja planira da izradi u narednom periodu.

Polazeći od činjenice da se mjere odnose na duži vremenski period, kao i da ne postoji procjena fiskalnog uticaja na budžet Crne Gore ni na godišnjem nivou, a imajući u vidu da su kao nosioci aktivnosti prepoznati budžetski korisnici, Ministarstvo finansija predlaže da se prilikom implementacije Predloga nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona, polazeći od principa finansijske održivosti koji podrazumijeva da se prilikom planiranja i sprovođenja aktivnosti, poštuju fiskalna ograničenja definisana godišnjim budžetskim okvirom.

Imajući u vidu prioritet fiskalne politike koji podrazumijeva stabilizaciju i konsolidaciju javnih finansija, Ministarstvo finansija napominje da se aktivnosti na sprovođenju mjera koje proizilaze iz Predloga nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona prilagode navedenim ograničenjima, kao i dugoročnom usklađivanju javnih finansija sa obavezujućom nacionalnom i međunarodnom regulativom.

S poštovanjem,

MINISTAR
Darko Radunović



Darko Radunović

IZVJEŠTAJ

O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ	Ministarstvo unutrašnjih poslova
NAZIV PROPISA	Predlog nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona

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)?

- Zaštita i spašavanje od klizišta i odrona, kao jednog od hazarda u Crnoj Gori, obuhvata skup mjera i radnji za planiranje, finansiranje, organizovanje, sprovođenje i kontrolu mjera i radnji zaštite od klizišta i odrona, spašavanje ljudi i imovine, zaštitu životne sredine, utvrđivanje i otklanjanje uzroka klizišta i odrona, kao i za pružanje pomoći kod otklanjanja posljedica prouzrokovanih klizištima i odronima. Subjekti zaštite i spašavanja od klizišta i odrona dužni su da postupaju u skladu s obavezama utvrđenim zakonom i propisima donešenim na osnovu njega, da primenjuju mjere zaštite i spašavanja od klizišta i odrona, da obezbijede primjenu planova zaštite i spašavanja od klizišta i odrona i drugih akata i odgovorni su za svaku aktivnost kojom mijenjaju ili mogu promijeniti stanje i uslove zaštite i spašavanja od klizišta i odrona. Sve navedeno treba da definiše Nacionalni plan kako bi se problemi u zaštiti i spašavanju od klizišta i odrona riješili na što bezbolniji i prihvatljiviji način.

- Nepostojanje adekvatnog Plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona na nacionalnom nivou i nemogućnost sprovođenja mjera zaštite i spašavanja u preventivnoj, operativnoj i sanacionoj fazi.

- Posljedice problema koje rješava navedeni Nacionalni plan mogu biti mnogobrojni i direktno se tiču gubljenja života i povređivanja građana, ogromnih šteta na materijalnim i kulturnim dobrima, kao i životnoj sredini.

- Nedostatak postojanja nacionalnog plana u najvećoj mogućoj mjeri ugrožava adekvatno koordiniranje i rukovođenje u sistemu zaštite i spašavanja čime su oštećeni svi subjekti sistema na nacionalnom nivou.

- "Status quo" opcija nije prihvatljiva.

2. Ciljevi

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

- Nacionalni plan za zaštitu i spašavanje od klizišta i odrona ima za cilj smanjenje i ublažavanje događanja, odnosno posljedica klizišta i odrona i jačanje kapaciteta društva i državnih i drugih institucija u odgovoru na klizišta i odrona. Osnovni cilj zaštite i spašavanja od klizišta i odrona jeste zaštita života ljudi, tjelesnog integriteta, materijalnih dobara i životne sredine. Suštinski cilj jeste da se podigne svijest o značaju zaštite i spašavanja od klizišta i odrona i sprovede sve planirane aktivnosti.

- Ovaj Predlog plana zasniva se na principima i posvećenosti **Okviru za smanjenje rizika od katastrofa 2015-2030**, koji je usvojen na 3. Svjetskoj konferenciji UN-a za smanjenje rizika od katastrofa, koja je održana u martu 2015. godine u gradu Sendai, u Japanu, i potvrđen od strane Generalne skupštine UN-a u junu 2015. godine.

- Takođe, Predlog plana je usklađen sa **Strategijom o smanjenju rizika od katastrofa s Dinamičkim planom za njegovu realizaciju za period 2018-2023**, koju je Vlada Crne Gore donijela na sjednici održanoj dana 21.12.2017. godine, kao i sa opredjeljenjem Vlade Crne Gore da dalje radi na unapređenju koncepta organizovanog djelovanja državnih i drugih institucija u prevenciji i saniranju posljedica elementarnih nepogoda, u ovom slučaju klizišta i odrona.

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?**

- "Status quo" opcija nije prihvatljiva.

- Preferirana opcija je donošenje Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona.

- Donošenjem Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona riješiće se problemi koji su postojali u definisanju i sprovođenju mjera zaštite i spašavanja i stvoriti osnova koja će omogućiti unapređenje funkcionisanja sistema zaštite i spašavanja od klizišta i odrona na nacionalnom nivou.

- Takođe, obaveza donošenja Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona proizilazi iz Zakona o zaštiti i spašavanju („Službeni list CG“, br. 13/07, 32/11 i 54/16) član 33 stav 3 i člana 36 stav 1 alineja 5.

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 Nacionalnom planu za zaštitu i spašavanje od klizišta i odrona 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 sprečavanju širenja rizika od odrona i klizišta i otklanjanju posljedica rizika od klizišta i odrona.
 - Troškovi koje će primjena označenog Nacionalnog plana izazvati građanima i privredi odnose se na neophodnost sprovođenja mjera zaštite i spašavanja.
- U pripremi Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona korišćena su iskustva i znanja država iz okruženja (Republika Srbija i Republika Hrvatska) kako bi se na adekvatan način determinisala sva pitanja, potrebna najprije za utvrđivanje mjera zaštite i spašavanja od klizišta i odrona, zatim definisanje nosilaca realizacije, a potom i načina i vremenskog okvira njihovog završetka. Nažalost, komparativna analiza nije dala rezultat kada je u pitanju definisanje fiskalnog uticaja, iz razloga što je i u označenim državama nivo izrade nacionalnih planova, te opštinskih i preduzetnih koji proističu iz nacionalnih vrlo sličan Crnoj Gori, tj. ne postoje primjeri koji bi mogli biti reprezent za utvrđivanje prosječne cijene koštanja.
- Donošenje označenog Nacionalnog plana opravdava troškove koje će on stvoriti jer se njegovom implementacijom stvara bezbjednija i otpornija zajednica.
 - Planom se ne podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija.
 - Za sprovođenje Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona ne postoje administrativna opterećenja niti biznis barijere.

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 proisteći finansijske obaveze?;**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćena 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.**

- Potrebno je obezbijediti finansijska sredstva u budžetima subjekata sistema zaštite i spašavanja.
- Obezbjeđivanje finansijskih sredstava će se vršiti kontinuirano u dugom vremenskom periodu u budućnosti, shodno utvrđenim prioritetima svakog subjekta sistema zaštite i spašavanja posebno.
- Iz implementacije nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.
- Implementacijom Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona neće se ostvariti prihod za budžet Crne Gore.
- Donošenjem označenog plana nije predviđeno donošenje podzakonskih akata.
- Neophodna finansijska sredstva će biti planirana u budžetima za naredne fiskalne godine, shodno utvrđenim prioritetima i finansijskim prioritetima subjekata sistema zaštite i spašavanja.
- Problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda su postojali iz razloga što je za utvrđivanje cijene koštanja mnogih mjera zaštite i spašavanja potrebno najprije formirati radne grupe eksperata koje će izraditi mnogobrojne studije, nakon čega bi se iste prihvatale od strane nadležnih ministarstva i organa uprave, a potom planirala njihova realizacija na terenu. Mnogobrojne mjere zaštite i spašavanja utvrđene ovim planom (naročito preventivne), biće utvrđene dokumentima koji su u izradi, i to Prostornim planom Crne Gore i Planom generalne regulacije koje Ministarstvo održivog razvoja planira da izradi u narednom periodu. Sastavni dio Prostornog plana i Plana generalne regulacije će biti i utvrđivanje obaveza izrade mnogobrojnih studija neophodnih za adekvatno unapređenje sistema zaštite i spašavanja u Crnoj Gori. U pripremi Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona korišćena su iskustva i znanja država iz okruženja (Republika Hrvatska i Republika Srbija) kako bi se na adekvatan način determinisala sva pitanja potrebna najprije za utvrđivanje mjera zaštite i spašavanja od klizišta i odrona, zatim definisanje nosilaca realizacije, a potom i načina i vremenskog okvira njihovog završetka. Nažalost, komparativna analiza nije dala rezultat kada je u pitanju definisanje fiskalnog uticaja, iz razloga što je i u označenim državama nivo izrade nacionalnih planova, te opštinskih i preduzetnih koji proističu iz nacionalnih vrlo sličan Crnoj Gori, tj. ne postoje primjeri koji bi mogli biti reprezent za utvrđivanje prosječne cijene koštanja.
- Nijesu postojale sugestije od strane Ministarstva finansija na Nacrt nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona.

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

- Prilikom izrade predmetnog Nacrta nacionalnog plana nije korišćena ekspertska podrška.
- Ministarstvo unutrašnjih poslova je, dalo Nacrt Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona na javnu raspravu. Kako se na Nacrtu plana radilo u dužem vremenskom periodu, te kako se radi o dokumentu koji je od velikog značaja za Crnu Goru, Ministarstvo unutrašnjih poslova je organizovalo Javnu raspravu u periodu 07. - 28. septembar 2020. godine.

Cilj Javne rasprave bio je da se, pored predstavnika javnog sektora, omogući prevashodno uključivanje predstavnika privatnog sektora, stručne i šire javnosti u proces kreiranja Nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona.

Javni poziv za učešće u javnoj raspravi upućen je građanima, stručnim i naučnim domaćim i međunarodnim institucijama, državnim organima, poslovnim asocijacijama, malim i srednjim preduzećima, nevladinim organizacijama, medijima i drugim zainteresovanim organizacijama objavljivanjem na web stranici Ministarstva unutrašnjih poslova. U cilju omogućavanja optimalnog uvida i davanja prijedloga, komentara i sugestija, uz javni poziv, objavljen Nacrt dokumenta i kontakt za dostavljanje primjedbi i sugestija. Javna rasprava, u trajanju od 20 dana od dana objavljivanja javnog poziva, zaključena je 28. septembra 2020. godine.

Po Programu Javne rasprave, u Beranama, dana 14.09.2020. godine, sa početkom u 11:00 časova u zgradi opštine Berane, u Podgorici dana 16.09.2020. godine sa početkom u 09:00 časova u prostorijama Ministarstva unutrašnjih poslova - Direktorat za vanredne situacije, i u Baru, u prostorijama opštine (sala za sastanke), dana 17.09.2019. godine, sa početkom u 11:00 časova, održani su Okrugli stolovi kao centralni događaji u okviru Javne rasprave, gdje su pozvani svi relevantni predstavnici javnog, privatnog i NVO sektora da prezentuju svoje mišljenje i daju sugestije i primjedbe radi unapređenja teksta Nacrta plana. Na okruglom stolu u Podgorici, Beranama i Baru su, pored predstavnika Ministarstva unutrašnjih poslova, učešće uzeli i predstavnici Službi zaštite i spašavanja i predstavnici organa lokalnih uprava.

Treba takođe napomenuti da, i pored preduzetih mjera, odnosno radnji, ovaj dokumenat nije izazvao dužnu pažnju institucija na državnom i lokalnom nivou, niti nevladinog sektora i građana, što se ogleda u veoma slaboj posjećenosti na okruglim stolovima, odnosno kroz broj pristiglih sugestija i primjedbi.

Ističemo da su u procesu Javne rasprave o Nacrtu nacionalnog plana zaštite i spašavanja od klizišta i odrona pristigle dvije pisane sugestije koje su prihvaćene i ugrađene u tekst Plana, a sve u cilju njegovog unapređenja.

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?**

- Nema prepreka za implementaciju označenog Nacionalnog plana.
- Mjere inspeksijskog nadzora od strane inspektora zaštite i spašavanja.

- Ministarstvo unutrašnjih poslova - Direktorat za vanredne situacije u saradnji sa sa ostalim subjektima sistema zaštite i spašavanja.

U Podgorici,

11.11.2020.godine

GENERALNI DIREKTOR

Mirsad Mulić



