



Crna Gora
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

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

Br: 02-03-14034/1

Podgorica, 28.10.2021. godine

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA
-n/r ministra, gospodina prof. dr Ratka Mitrovića -

Poštovani gospodine Mitroviću,

Povodom *Predlog odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta opštine Berane*, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

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

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga odluke i Izvještaj o analizi uticaja propisa utvrđeno je da za implementaciju odluke nije potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja sa aspekta državnog budžeta nema primjedbi na *Predlog odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta opštine Berane*.

S poštovanjem,


MINISTAR
Milojko Spajić


Црна Гора
ОПШТИНА БЕРАНЕ

Датум пријема акта: 25. 10. 2021				
Орг.јед.	Клас.знак	Ред.број	Прилог	Вриједност
	07-	332	/ 21-	420

ОБРАЗАЦ

IZVJEŠTAJ O ANALIZI UTICAJA PROPISA ZA LOKALNE SAMOUPRAVE

PREDLAGAČ PROPISA	Opština Berane – Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora
NAZIV PROPISA	Predlog odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Opštine Berane

1. Definisanje problema

- Da li je propis posljedica zahtjeva (propisa) na državnom nivou?
- Navesti zakonski, odnosno strateški ili drugi osnov za donošenje propisa?
- Da li se propisom utvrđuju sopstvene nadležnosti ili preneseni, odnosno povjereni poslovi lokalne samouprave?
- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Dali problem ima rodnu dimenziju? (ima posebni uticaj na žene)
- Kojisu 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)?

- Donošenje Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta je posljedica obaveze usaglašavanja sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20) kojim je u članu 239 stav 19 propisana obaveza plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Članom 240a stav 2 Zakona propisano je da je jedinica lokalne samouprave dužna da propis iz čl. 239 stav 19 ovog zakona usaglasi sa istim u roku od 90 dana, od dana stupanja na snagu ovog Zakona.
- Zakonski osnov za donošenje Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta sadržan je u Zakonu o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20), Zakonu o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“, br. 2/18, 34/19 i 38/20) i Statutu Opštine Berane („Službeni list CG - Opštinski propisi“, br. 42/18). Članom 239 stav 19 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata propisano je da visinu, uslove, način, rokove i postupak plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, propisuje nadležni organ lokalne samouprave; po prethodnoj saglasnosti Vlade, dok je članom 240a stav 2 Zakona propisana obaveza opštine da propis uskladi sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata, u roku od 90 dana od stupanja na snagu Zakona. Članom 38 stav 1 tačka 2 i 8 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode. Članom 40 stav 1 tačka 2 i 8 Statuta je propisano da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.
- Utvrđivanje i naplata naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta predstavlja poslove koji nisu preneseni, već se nalaze u nadležnosti lokalne samouprave i shodno tome isti predstavljaju sopstveni prihod a što je određeno članom 7 stav 1 tačka 16 Zakona o finansiranju lokalne samouprave („Službeni list CG“, br. 3/19), a u vezi člana 239 stav 19 Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata. U članu 28 Zakona o lokalnoj samoupravi propisano je da opština, u okviru sopstvenih nadležnosti, uređuje, uvodi i utvrđuje sopstvene prihode u skladu sa zakonom, dok je članom 38 stav 1 tačka 2 i 8 utvrđeno da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode. Članom 18 Statuta opštine Berane je propisano da opština uređuje, uvodi, utvrđuje, vrši poslove kontrole i naplate sopstvenih prihoda u koje spada i naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Članom 36 Statuta je propisano da skupština donosi propise i druge opšte akte i uvodi i utvrđuje opštinske poreze, takse, naknade i druge sopstvene prihode.
- Problem koji treba da riješi Odluka o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta

prevashodno je trenutna neusaglašenost sa novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata.

- Predlog odluke se ne može posmatrati sa aspekta rodne dimezije, kao ni uticaja na žensku populaciju.
- Uzrok problema je trenutna neusaglašenost Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta sa važećim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata. Naime, uzrok problema je donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata tj. novog Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata i drugačije regulisanje pojedinih pitanja u odnosu na ranije važeći Zakon, a samim tim i trenutno važeću Odluku o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Naime, u prethodnom periodu naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta je bila utvrđena propisom lokalne samouprave donijetim u skladu sa Zakonom o uređenju prostora i izgradnji objekata ("Sl. List CG" br.51/08, 34/11).
- Posljedice problema su teškoće u obračunu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta usled neusaglašenosti zakonskog i podzakonskog propisa, što stvara teškoće u vođenju upravnih postupaka, a neusaglašavanje ovih propisa u budućem periodu može dovesti i do utvrđivanja nezakonitosti, odnosno neustavnosti odredbi Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Takođe, posledice problema odnose se na obezbjeđenje finansijskih sredstava za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, realizaciju komunalnog opremanja, a samim tim i na implementaciju planskih dokumenata.
- Subjekti koji su obveznici plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta nisu oštećeni iz razloga što se novom odlukom smanjuju iznosi naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, dok određeni broj subjekata neće plaćati ovu naknadu ili će ista biti umanjena u skladu sa rješenjima koje predviđa Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata. Takođe ne može se smatrati da je lokalna samouprava oštećena odredbama ovog propisa s obzirom na učešće predmetne naknade u Budžetu Opštine Berane.
- 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 Berane odnosno stvaraju se uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje kapitala.

Preferirana opcija dopriniće 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?
- Da li bilo koji od ciljeva unapređuje rodnu ravnopravnost?

- Odlukom se ostvaruje nekoliko ciljeva:

1. Usklađivanje sa Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG“, br.82/2020), tj. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG“, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20), odnosno 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;
2. Predmetnom naknadom se obezbjeđuje politika planskog razvoja opštine, ostvaruje prihod iz kojeg se vrši komunalno opremanje građevinskog zemljišta i unaprjeđuje komunalna infrastruktura tj. stvaraju uslovi za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana.
3. 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.

- Navedeni ciljevi ne utiču na aspekt rodne ravnopravnosti.

3. Opcije

- **Zašto je propis neophodan?** - 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?**(prilikom obrazlaganja opcije uključiti i rodnu dimenziju te opcije: kako preferirana opcija unapređuje rodnu ravnopravnost-status žena i odnose među ženama i muškarcima)

- Donošenje Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta je neophodno zbog usaglašavanja iste sa Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata („Sl.list CG”, br.82/20), tj. Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata („Službeni list CG”, br. 64/17, 44/18, 63/18 i 82/20). Stoga nije moguće razmatrati „status quo” opciju. Utvrđeni ciljevi, kao i rješavanje problema rješavaju se donošenjem Programa uređenja prostora odnosno 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 ("Službeni list Crne Gore - opštinski propisi", broj 26/18).

4. Analiza uticaja

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu** - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne, kao i rodno-senzitivne uticaje propisa?
- **Koje troškove ili uštede 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 iz propisa pospješuju i stimulišu izgradnju objekata, stvaraju uslove za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređuju uslove i kvalitet života građana. Kada je riječ o uticaju rješenja iz propisa na lokalnu samoupravu, prema proračunu na osnovu raspoloživih podataka utvrđeno je da propis neće značajnije uticati na visinu prihoda lokalne samouprav i s obzirom na učešće predmetne naknade u Budžetu opštine Berane, isto neće imati značajnijeg negativnog uticaja na Budžet opštine Berane.
- Implementacija propisa neće izazvati dodatne troškove. Pozitivne posljedice u svakom slučaju višestruko opravdavaju eventualne troškove donošenja i implementacije propisa.
- Kako predmetni propis podstiče gradnju objekata, to će imati uticaja na način što će lokalna samouprava na kvalitetan način voditi politiku planskog razvoja opštine.
- 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.
- Ne postoje administrativna opterećenja vezana za ovaj postupak budući da se ovom odlukom ne propisuju dodatne nadležnosti Opštine.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta lokalnih samouprava odnosno 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 su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu lokalnih samouprava odnosno budžetu Crne Gore za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?
- Da li propis utiče na visinu prihoda jedinice lokalne samouprave odnosno prihoda budžeta Crne Gore i kako?
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti novi prihodi za budžet jedinice lokalne samouprave, odnosno za budžet Crne Gore?
- Ko su potencijalni korisnici budžeta za implementaciju propisa (u kojem procentu bi korisnici mogli biti muškarci, a u kojem žene? Da li implementacija budžeta može biti uzrok neravnopravnosti između muškaraca i žena?)

- Nije neophodno obezbjeđivanje dodatnih sredstava za implementaciju propisa.
- Implementacijom propisa ostvariće se prihod u budućem periodu.
- Propis neće značajnije uticati na visinu prihoda lokalne samouprave i s obzirom na učešće predmetne naknade u Budžetu opštine Berane, isto neće imati značajnijeg negativnog uticaja na Budžet opštine Berane.
- Iznosi naknada shodno ovoj odluci nijesu povećani u odnosu na važeću Odluku o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta ("Službeni list CG - opštinski propisi", broj 26/18), već su zadržani u istom iznosu:

Važeća Odluka

ZONA	I	II	III	IV	V	VI
Iznos (€/m ²)	35,20	31,68	28,16	24,64	21,12	0,00

Predložena Odluka

ZONA	I	II	III	IV	V	VI
Iznos (€/m ²)	35,20	31,68	28,16	24,64	21,12	0,00

- Korisnik budžeta koji će implementirati propis je jedinica lokalne samouprave preko Uprave za naplatu lokalnih javnih prihoda.

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).
- Da li su predstavnice ženskih udruženja bile uključene u konsultacije?
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni. Obrazložiti.
- Eksterna ekspertska podrška je korišćena kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta od strane Zajednice opština.
- U skladu sa čl. 21 Odluke o načinu i postupku učešća lokalnog stanovništva u vršenju javnih poslova („Sl.list RCG"-opštinski propisi, br. 25/05) utvrđen je program javne rasprave o Nacrtu Odluke i Program učinjen dostupnim svim subjektima, kako preko mogućnosti elektronskog preuzimanja, odnosno činjenja dostupnim na Građanskom birou opštine, tako i informisanjem putem medija, a održana je i centralna javna rasprava.

- Nisu postojale sugestije Ministarstva finansija.
- Nije bilo pristiglih predloga i sugestija na nacrt predmetne odluke.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

- Dinamika poslova na komunalnom opremanju građevinskog zemljišta zavisi od stepena naplate i iznosa naplaćenih sredstava od naknade za komunalno opremanje i drugih izvora u skladu sa zakonom, te stepena opremljenosti zone za koju je naknada ubrana, što se mora procjenjivati za svaki slučaj, te za svaku zonu ponaosob. Imajući to u vidu, odlukom nije moguće predvidjeti tačno određene rokove za obezbjeđivanje komunalnog opremanja nedostajućom komunalnom infrastrukturom. Sa druge strane, postoji obaveza da se komunalno opreme zone i lokacije za koje je plaćena naknada. Sagledavajući sve okolnosti, pojedinačno i sveobuhvatno, predloženo je da se rokovi za obezbjeđivanje komunalnog opremanja utvrđuju Programom uređenja prostora odnosno Programom komunalnog opremanja.

Problem u donošenju propisa može predstavljati probijanje zakonom predviđenog roka usled eventualnog nedobijanja saglasnosti od strane Vlade Crne Gore i neizvjesnosti u pogledu vremena sazivanja sjednice Skupštine opštine u predstojećem periodu ili neusvajanje odluke od strane Skupštine Opštine Berane.

- Indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva su primjenljivost propisa, odnosno njegovih odredbi što će se postizati povećanjem broja prijava građenja i povećanjem stepena komunalne opremljenosti građevinskog zemljišta.
- Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog propisa biće zaduženi Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora i Uprava za naplatu lokalnih javnih prihoda Opštine Berane. Kako je cilj ove odluke podsticaj potencijalnih investitora za izgradnji objekata, a što je u nadležnosti nadležnosti Sekretarijata za planiranje i uređenje prostora Opštine Berane, 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 za naplatu lokalnih javnih prihoda Opštine Berane i Sekretarijat za planiranje i uređenje prostora Opštine Berane.

Berane, 22.10.2021. godine



Sekretarijat za planiranje i
uređenje prostora

*Секретар
Јелена Леквић*