



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

Broj: 02-03- 2597/

Podgorica, 01.04.2021. godine

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

Poštovani gospodine Mitroviću,

Povodom *Predloga odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Opštine Tivat*,  
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

**MIŠLJENJE**

U vezi sa tekstom Predloga odluke i pripremljenim Izvještajem o analizi uticaja propisa, sa aspekta implikacija na poslovni ambijent, ukazujemo na sljedeće:

Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o planiranju prostora i izgradnji objekata donijet je sa ciljem da se unaprijedi poslovni ambijent u Crnoj Gori, odnosno stvore uslovi za podsticanje preduzetničke inicijative i ulaganje stranog kapitala. Stvoren je zakonski osnov za oslobađanje od plaćanja naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, kroz propisivanje kriterijuma na osnovu kojih će se izvršiti oslobađanje. Izmjenama i dopunama odredaba Zakona težilo se uspostavljanju neophodne fleksibilnosti i povećanju nivoa operativnosti u planiranju prostora, omogućavanju institucionalnog praćenja primjedbi datih u proceduri izrade planskog dokumenta, smanjenju biznis barijera i unaprijeđenju procesa izgradnje i legalizacije objekata.

Članom 240a stav 2 propisana je obaveza lokalnih samouprava da se usklade sa izmijenjenim Zakonom. S tim u vezi, opštine: Bijelo Polje, Rožaje, Tuzi, Nikšić, Danilovgrad, Pljevlja i Prijestonica Cetinje dostavile su usaglašene tekstove, pri čemu nije bilo predloga za povećanjem naknada.

Uvažavajući osnovne principe donošenja novog Zakona Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, sa aspekta uticaja na poslovni ambijent, nije saglasno sa tekstom Predloga odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta za opštinu Tivat. Navedeno usljed činjenice da su predloženim tekstom naknade za objekte površine do 500 m<sup>2</sup> povećane oko 67 %.

Uvidom u dostavljeni tekst Predloga odluke i Izvještaj o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa utvrđeno je da za implementaciju odluke nije potrebno obezbjedjenje 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 Tivat*.

S poštovanjem,



# IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

**PREDLAGAČ**

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

**NAZIV PROPISA**

Predlog Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta Opštine Tivat

## 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)?

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.

Kako 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 umanjeње 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 umanjeње 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 Tivat, 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 unaprijeđenju stanja planiranja prostora i poslovnog ambijenta u Opštini Tivat, 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?
- 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 CG.

## 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 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.

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 naknada smanjuje ili se uopšte neće plaćati u skladu sa novim Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, kao i sam organ lokalne uprave, obzirom da je ista direktan prihod budžeta.

Na ovaj način se pospješuje i stimuliše izgradnja objekata, stvaranje uslova za kvalitetnije uređenje prostora opštine, odnosno unapređenje uslova i kvaliteta života građana.

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. Takođe, administrativna opterećenja vezana za ovaj

postupak nisu značajna.

#### 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.

Implementacija ovog propisa ne podrazumjeva dodatna izdvajanja sredstava iz budžeta Opštine. Implementacijom donijete odluke ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze. Donošenjem ove odluke ostvariće se prihod na lokalnom nivou. 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 21/18), već su zadržani u istom iznosu:

Po važećoj Odluci:

ZONA	Ia	I	II	III	IV	V
Iznos (€/m <sup>2</sup> )	210,00	172,00	138,00	104,00	86,00	60,00

Po predloženoj Odluci:

ZONA	Ia	I	II	III	IV	V
Iznos (€/m <sup>2</sup> )	210,00	172,00	138,00	104,00	86,00	60,00

Brisano je jedino umanjenje za površinu do 500m<sup>2</sup>, a koje je sadržala važeća Odluka.

Prije dostavljanja Vladi CG na saglasnost odluka će biti dostavljena i 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 ekspertska podrška je korišćenja kroz analizu dostavljenog Modela Odluke o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta od strane Zajednice opština.
- Nacrt Odluke je bio javno dostupan, i zainteresovana javnost je mogla da ulaže primjedbe na nacrt Odluke. Na adresu Sekretarijata je stigao manji broj primjedbi od kojih je većina i usvojena, a ostale nisu uglavnom iz razloga što su bile suprotne sa odredbama Zakona.

### 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 Tivat, ali i ekonomska situacija i finansijska mogućnost investitora, te izbjegavanje plaćanja dospjelih rata. Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva projektovanih Odlukom je komunalna opremljenost građevinskog zemljišta na nivou Opštine Tivat, izgrađeni objekti, finansijski efekti. Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog propisa biće zaduženi. Procjena efekata ove odluke daće Direkcija za investicije. Kada je riječ o planiranim i ostvarenim prihodima po ovom osnovu, od čije visine takođe zavise efekti odluke nadležni organ je Sekretarijat za finansije Opštine Tivat.

Podgorica, 11. februara 2021. godine

**MINISTAR**  
**Prof. dr Ratko Mitrović**

Tabela 1: Prihodi opštine Tivat od naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i poreza na nepokretnost

Opština Tivat	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ukupni prihodi</b>	17.207.816,57	17.355.436,79	17.344.362,11	20.159.601,68	15.947.127,20
<b>Prihodi od naknada za komunalno opremanje</b>	/	1.834.332,65	1.674.347,35	1.843.252,29	1.941.062,57
<b>% od ukupnih prihoda</b>	/	10,57 %	9,65 %	9,14 %	12,17 %
<b>Porez na nepokretnost</b>	4.231.165,12	3.796.335,06	5.280.809,6	5.214.952,07	5.211.210,23
<b>% od ukupnih prihoda</b>	25 %	21,87 %	30,45 %	25,87 %	32,68 %

Prihodi opštine Tivat od naknada za komunalno opremanje građevinskog zemljišta i poreza na nepokretnost

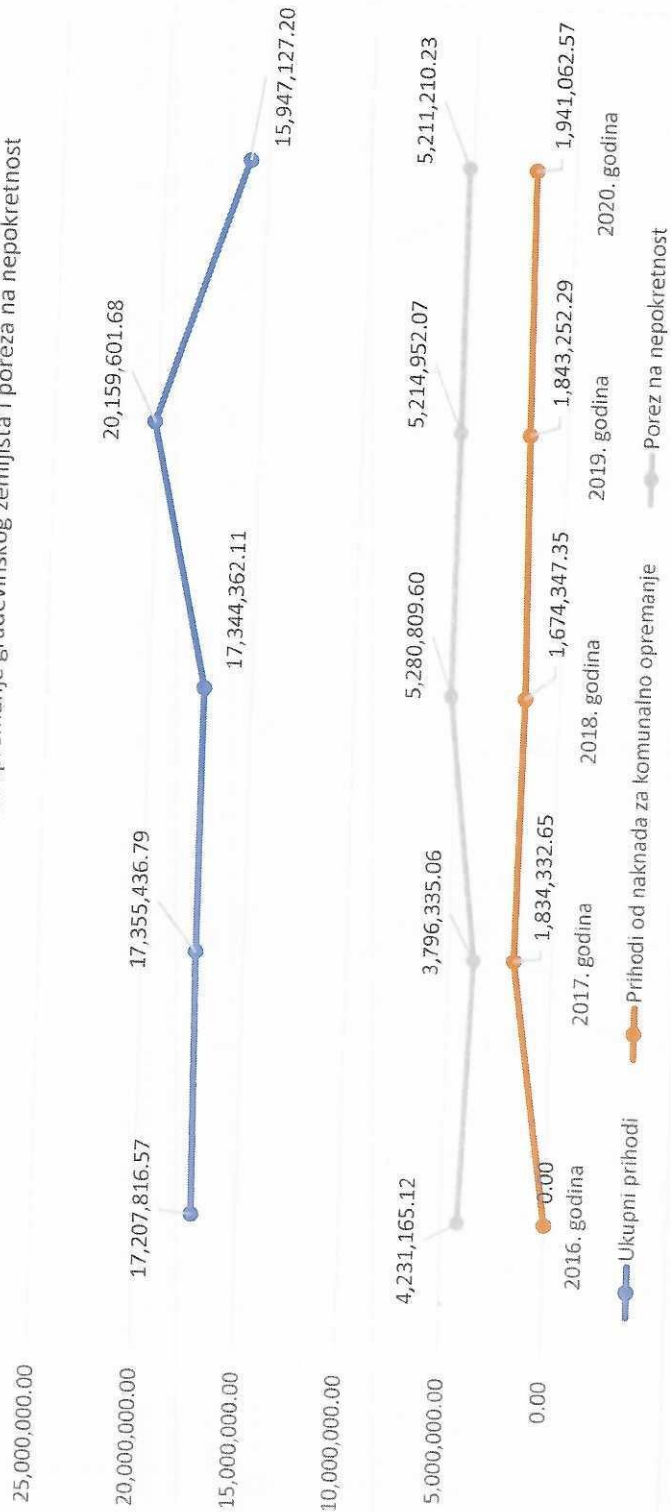


Tabela 2: Visina naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta prema važećoj odluci opštine Tivat

Opština Tivat	Ia		I		II		III		IV		V	
	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>
	126,00	210,00	103,20	172,00	82,80	138,00	62,40	104,00	51,60	86,00	36,00	60,00

Tabela 3: Visina naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta prema Predlogu odluke opštine Tivat

Opština Tivat	Ia		I		II		III		IV		V	
	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu do 500,00 m <sup>2</sup>	za površinu preko 500,00 m <sup>2</sup>
	210,00		172,00		138,00		104,00		86,00		60,00	