



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: 02-03-14189/1

Podgorica, 04.10.2021. 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 Žabljak*,
Ministarstvo finansija i socijalnog staranja daje sljedeće

MIŠLJENJE

U vezi sa tekstom *Predloga odluke* i pripremljenim *Izveštajem* 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, Prijestonica Cetinje, Gusinje, Herceg Novi, Ulcinj, Šavnik, Kolašin, Plužine, Andrijevića, Petnjica i Plav 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 Žabljak*. Navedeno usljed činjenice da su predloženim tekstom naknade povećane u rasponu od 35 do 100 %.

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga odluke* i *Izveštaj* o analizi uticaja propisa utvrđeno je da za implementaciju odluke nije potrebno obezbjedenje 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 Žabljak*.

S poštovanjem,



MINISTAR
Milojko Spajić

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 Žabljak

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 ovlašćenjima 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.

S 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, kao i na održivi razvoj uređenja prostora, a što može da se odrazi na kvalitet života i rada lokalnog stanovništva.

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

Odluka doprinosi unapređenju stanja uređenja prostora i poslovnog ambijenta u Opštini Žabljak, odnosno stvaranju uslova 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.

Predloženom Odlukom nastoje se postići sledeći ciljevi:

- stvaranje normativnih uslova za obezbjeđenje finansijskih sredstava za komunalno opremanje građevinskog zemljišta;
- stvaranje normativnih uslova za implementaciju planskih dokumenata;
- ekonomska valorizacija građevinskog zemljišta, tako da se kroz postupak komunalnog opremanja stvaraju uslovi za kvalitetnije uređenje prostora opštine.

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 naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta ("Sl. list CG - Opštinski propisi", br. 18/09, 21/13, 32/16 i 7/18).

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 značajne ekonomske i socijalne efekte na investitore, vlasnike građevinskog zemljišta i zainteresovane korisnike prostora da u najvećoj mogućoj mjeri iskažu svoje potrebe vezane za uređenje prostora i izgradnju objekata.

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

Pozitivna strana uticaja ovog propisa sastoji se u razvoju Opštine, na način da se sredstva od naknade upotrebljavaju za pripremu i komunalno opremanje građevinskog zemljišta na prostoru na kome se gradi objekat, a ukoliko je taj prostor opremljen, tada se ta sredstva mogu iskoristiti za komunalno opremanje građevinskog zemljišta drugih prostora, na koji način **će se doprinijeti cjelokupnom** unapređivanju komunalne infrastrukture Opštine Žabljak. Negativna strana ovog propisa odnosi se plaćanje naknade, čime se stvara finansijsko opterećenje za investitore objekata koji će se graditi.

Primjena ovog propisa će u jednom dijelu izazvati dodatne troškove građanima i privredi, ali su istovremeno predloženim propisom uvedena dodatna umanjenja u odnosu na važeću Odluku i to:

- objekte u biznis zoni - za 30%;
- otvoreni prostor na parceli koji je projektovan za obavljanje djelatnosti - za 50%;
- objekte namijenjene za novo zapošljavanje za više od 10 lica - za 50%;
- solarne kolektore za potrebe objekta 50 eura po m² ugrađenog solarnog panela, a najviše do 50% obračunate naknade;
- potkrovlja u objektima neto površine do 200 m² - za 50%;
- potkrovlja u ostalim objektima - za 10%;

- poslovni proctor u potkrovlju - za 30%;
- rekonstrukciju objekata u kulturno - istorijskim cjelinama odnosno objekata upisanih u registar kulturnih dobara - za 80%;
- garaže - za 80%;
- vjerske objekte - za 80%;
- jednokratno plaćanje naknade - za 20%.

Kako su ovom odlukom predviđena odgovarajuća umanjenja, 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.

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.

Implementacija ovog propisa ne podrazumjeva dodatna izdvajanja sredstava iz budžeta Crne Gore. Izdvajanje finansijskih sredstava je tokom određenog perioda.

Za tekuću fiskalnu godinu obezbijeđena su neophodna finansijska sredstva

Implementacijom donijete odluke ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Donošenjem ove odluke ostvariće se prihod na lokalnom nivou. Prema proračunu na osnovu raspoloživih podataka utvrđeno je da neće doći do smanjenja prihoda po osnovu naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, ali s obzirom na učešće predmetne naknade u budžetu Opštine Žabljak, isto neće imati negativnog uticaja na budžet Opštine.

Prilikom obračuna koristi se sledeća metodologija koja se odnosi na činjenicu da se naknada utvrđuje u zavisnosti od: zona; stepena opremljenosti građevinskog zemljišta; prosječnih troškova komunalnog opremanja; vrste objekta; i učešća investitora u komunalnom opremanju građevinskog zemljišta. Takođe, naknada se obračunava po m² neto površine objekta i po m² otvorenog prostora na parceli namijenjenoj za obavljanje djelatnosti na osnovu revidovanog glavnog projekta i izvještaja o reviziji. Obračun površina objekta vrši se prema propisu kojim je uređen način obračuna površine i zapremine zgrade tokom izrade tehničke dokumentacije za građenje.

Iznosi naknada su propisani na način što je propisana jedinstvena naknada bez obzira na vrstu i namjenu objekata, a prilikom utvrđivanja iznosa naknade uzeta je u obzir visina naknade za stambene objekte, poslovni prostor i kuće za odmor propisana važećom Odlukom o naknadi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta ("Službeni list CG - opštinski propisi", br. 18/09, 21/13, 32/16 i 7/18) i utvrđen prosječan iznos naknade. Pri tome uzeta je u obzir i činjenica da lokalni planski dokumenti Opštine Žabljak, a koji će se primjenjivati do donošenja plana generalne regulacije Crne Gore, zahvataju velike površine tako da komunalno opremanje građevinskog zemljišta iziskuje i značajna novčana ulaganja.

Shodno navedenom, Prema važećoj Odluci visina naknade iznosi:

Zona	Stambeni objekti	Poslovni prostor	Kuće za odmor	Privremeni objekti
I	50,00	90,00	65,00	20,00

II	35,00	65,00	42,00	14,00
III	23,00	45,00	30,00	9,20
IV	3,00	10,00	5,00	1,20

Prema predloženoj Odluci visina naknade iznosi:

ZONA	I	II	III	IV
Iznos	80,00	60,00	20,00	8,00

Postojao je problem prilikom preciznog finansijskog obračuna izdataka, jer se radi o planiranim, a ne o realizovanim troškovima, zbog čega mogu biti izražene samo aproksimativne vrijednosti. Predlogom odluke je propisana jedinstvena naknada bez obzira na vrstu i namjenu objekata.

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 ekspertna podrška je korišćena 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. U skladu sa čl. 167 Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl.list CG“, br. 2/18, 34/19 i 38/20) nacrt odluke je dana 12.02.2021. godine objavljen na internet stanici Opštine Žabljak www.zabljak.me i istog dana istaknut na oglasnoj tabli Opštine Žabljak te stavljen na javnu raspravu u vremenu od 12.02. do 26.02.2020. godine tako da je nacrt odluke učinjen dostupnim svim subjektima, kako preko mogućnosti elektronskog preuzimanja, odnosno učinjen dostupnim na oglasnoj tabli opštine, a održana je, uz poštovanje propisanih epidemioloških mjera, i centralna javna rasprava dana 26.02.2021. godine u sali Skupštine opštine Žabljak.

Nije bilo predloga ni sugestija tokom trajanja javne rasprave.

Prilikom izrade ove analize vršene su konsultacije sa nadležnim Sekretarijatom za finansije i ekonomski razvoj Opštine Žabljak i sa Sekretarijatom za uređenje prostora, zaštitu životne sredine i komunalno stambene poslove Opštine Žabljak.

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 nedobijanje prethodne saglasnosti od strane Vlade Crne Gore ili neusvajanje odluke od strane Skupštine opštine Žabljak, kao i eventualni problemi u toku naplate naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta, odnosno odugovlačenje isplate utvrđenog iznosa naknade od strane investitora.

Glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva projektovanih Odlukom je komunalna opremljenost građevinskog zemljišta na nivou Opštine Žabljak su izgrađeni objekti.

Za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene ovog propisa biće zadužen Sekretarijat za finansije i ekonomski razvoj Opštine Žabljak.

Podgorica, 02. aprila 2021. godine



MINISTAR
Prof. dr Ratko Mitrović