



Crna Gora
Ministarstvo finansija

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

Br: 05-09-12-430/22-14059/2

Podgorica, 01.07.2022. godine

MINISTARSTVO EKOLOGIJE, PROSTORNOG PLANIRANJA I URBANIZMA

-n/r ministarke, gospođe Ane Novaković Đurović -

Poštovana gospođo Novaković Đurović,

Povodom *Predloga plana davanja koncesija za luke od lokalnog značaja za 2022. godinu – Luka Risan*, Ministarstvo finansija daje sljedeće

MIŠLJENJE

Na tekst *Predloga plana* i pripremljeni *Izveštaj o analizi uticaja propisa sa aspekta uticaja na poslovni ambijent*, nemamo primjedbi.

U materijalu se navodi da se dostavlja Odluka Upravnog odbora javnog preduzeća o usvajanju plana, broj: 0203-3493 od 21.12.2021. godine, međutim iz dostavljene dokumentacije proizilazi da se radi samo o *Predlogu odluke*, koji nije potpisan od strane ovlašćenog lica. Nadalje, u *Predlogu plana* se navodi da je predmet *Koncesije Luka Risan*, da koncesiono područje predstavlja, između ostalog, kopneni dio luke od lokalnog značaja Risan, kat. parcela 578 KO Risan I i 580 KO Risan I, ukupne površine cca 5.039,00 m². Iz elektronske baze katastarskih podataka proizilazi da je kat. parcela 578 upisana u LN 921, površine 2907 m², a kat. parcela upisana je u LN 651, površine 2097 m², što čini ukupnu površinu od 5004 m².

Uvidom u dostavljeni tekst *Predloga plana davanja koncesija za luke od lokalnog značaja za 2022. godinu* utvrđeno je da za implementaciju *Predloga plana* nije potrebno obezbijedenje finansijskih sredstva iz Budžeta Crne Gore.

Shodno navedenom, Ministarstvo finansija, sa aspekta budžeta, nema primjedbi na dostavljeni tekst *Predloga plana davanja koncesija za luke od lokalnog značaja za 2022. godinu- Luka Risan*.

S poštovanjem,



MINISTAR
mr. Aleksandar Damjanović

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

Ministarstvo ekologije, prostornog planiranja i urbanizma

NAZIV PROPISA

Plan davanja koncesija za luke od lokalnog značaja za 2022. godinu – Luka Risan

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)?

Plan davanja koncesija odnosi se na implementaciju zakonskih propisa i planskih dokumenata, a prije svega Zakona o lukama, Zakona o koncesijama, Prostornog Plana posebne namjene za obalno područje Crne Gore, Državnih studija lokacija, kojima su obuhvaćeni objekti obalne infrastrukture.

Prijedlogom navedenog Plana davanja koncesija za 2022. godinu, odnosno donošenjem Zaključka Vlade Crne Gore za davanje na koncesiju Luke Risan, realizuju se strateška razvojna opredjeljenja u oblasti pomorskog saobraćaja i nautičkog turizma.

Prostorni plan posebne namjene je identifikao Luku Risan kao marinu za koju se pretpostavlja da postoji srazmjerno veliki interes nautičara, ali je zbog određenih ekoloških ograničenja potreban krajnji oprez pri planiranju izgradnje.

Bez obzira što se radi o manjoj marini do cca 150 komercijalnih vezova od čega cca 30 komunalnih vezova za lokalno stanovništvo, ova činjenica se može iskoristiti i kao prednost, jer bi marina (do 150 vezova) uz stari istorijski grad Risan mogla biti jedna od rijetkih u Crnoj Gori koja ima uslove za orijentaciju u većoj mjeri na ekskluzivnu nautičku potražnju.

U Državnoj studiji lokacije "Sektor 10 – Spila – Risan – Rt Banja" navodi se da je kapacitet luke određen na način da se zadovolje potrebe naselja Risan, hotela Teuta i ostalih turističkih objekata iz neposrednog okruženja.

Dakle, Luka Risan, odnosno koncesiona djelatnost se ne smiju posmatrati izolovano, već u širem kontekstu obogaćivanja turističke ponude Risna i Bokotorskog zaliva kao i kroz indirektno ekonomske koristi.

2. Ciljevi

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

Zakonom o koncesijama, u članu 7., utvrđeno je da se koncesije daju na osnovu godišnjeg Plana kojim se utvrđuju područja – lokaliteti, odnosno oblasti u kojima će se davati koncesije, predmeti koncesija i rokovi za objavljivanje javnih oglasa za davanje koncesija.

Strateškim planovima je predviđena izgradnja, rekonstrukcija, sanacija objekata i dalji razvoj nautičkog turizma i pomorskog saobraćaja pa ovaj Plan davanja koncesija za 2022. godinu predstavlja preduslov za realizaciju definisanih ciljeva.

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?

Zakonom o lukama definisano je da luka predstavlja *dobro u opštoj upotrebi* od interesa za Crnu Goru i da je dostupna na korišćenje, pod jednakim uslovima, svim zainteresovanim fizičkim i pravnim licima u skladu sa zakonom.

Zakonom o državnoj imovni ("Službeni list Crne Gore", br. 021/09, 040/11) propisano je da prirodnim bogatstvima i *dobrima u opštoj upotrebi* država preko nadležnih organa i organizacija upravlja i raspolaže u javnom interesu, u skladu sa zakonom.

Izgradnja marine sa pratećim sadržajima u luci Risan je u skladu sa strateškim opredjeljenjima države i u funkciji je privrednog razvoja, te predstavlja osnovno opredjeljenje za pokretanje postupka dodjele koncesije.

Dakle, Luka Risan je shodno Zakonu o lukama, prepoznata kao luka od lokalnog značaja i luka nautičkog turizma (marina), čija je namjena prevashodno određena za:

- vezivanje plovnih objekata sportskih klubova koji služe za obuku i takmičenje,
- javnih plovnih objekata, kao i plovnih objekata registrovanih za sport i rekreaciju,
- privredni ribolov,
- prevoz putnika, tehničkih plovnih objekata i slično
- komunalni vez
- komercijalni vez koji služi za vezivanje jahti i drugih plovnih objekata koji ne mogu koristiti komunalni vez.

PPPNN je identifikao Luku Risan kao jednu od četiri specijalne marine koje se predviđaju na lokacijama za koje se pretpostavlja da postoji srazmjerno veliki interes nautičara, ali je zbog određenih ekoloških ograničenja potreban krajnji oprez pri planiranju izgradnje. S tim u vezi, Luka Risan je zbog svog prirodnog ali i neiskorišćenog potencijala prepoznata u PPPNN, kao jedan od ciljeva razvoja Kotora do 2030. godine u oblasti nautičkog turizma.

Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, kao upravljač luka od lokalnog značaja je saglasno strateškim opredjeljenjima države u dijelu koji se tiče ubrzanja privrednog razvoja, dakle posmatrajući u jednom širem kontekstu, uzelo u razmatranje nekoliko modaliteta sprovođenja aktivnosti u cilju obogaćivanja turističke ponude Risna i Bokokotorskog zaliva i ostvarivanja direktne i indirektno ekonomske koristi.

To se prije svega odnosi na sprovođenje određenih analiza u cilju sagledavanja mogućnosti da se izgradnja, rekonstrukcija i održavanje lučke infrastrukture i suprastrukture Luke Risan, sprovede kroz određeni vid direktnog ulaganja od strane Države, sprovođenje ugovornog aranžmana putem Javno-privatnog partnerstva ili pak davanjem na ustupanje predmetnog lokaliteta putem koncesije.

Imajući u vidu da su Makroekonomski parametri značajno pogoršani usljed nastupanja COVID -19 pandemije, sektor turizma sa bitno smanjenjem ostalih aktivnosti uticao je i na pad BDP-a u prethodnom periodu, te se opravdano postavlja pitanje da li u ovom trenutku država ima interes da investira značajna finansijska sredstva u infrastrukturno opremanje i modernizaciju Luke Risan, kao i to da li postoji mogućnost da država upravlja lukom, odnosno dijelom luke na koji se odnose komunalni vezovi.

Takođe, zasnivanjem ugovornog angažmana Države ili drugog nosioca javnih ovlašćenja kroz Javno-privatno partnerstvo u dijelu koji se odnosi na izgradnju, rekonstrukciju i održavanje Luke Risan, može se i negativno odraziti na državni budžet, posebno imajući u vidu da je članom 2. Zakona o javno-privatnom partnerstvu predviđena mogućnost da Država u konkretnom slučaju pruža određenu finansijsku podršku u vidu davanja subvencija, davanja finansijskih ili drugih garancija, kao i preuzimanja efektivnih rizika u realizaciji investicionih ulaganja.

U konačnom, ustupanje predmetnog lokaliteta putem davanje koncesije, u konkretnom slučaju predstavlja preferiranu opciju.

Ovo iz razloga, što se na ovaj način smanjuju budžetska izdvajanja, koja se mogu usmjeravati u druge pozitivnim propisima predviđene djelatnosti od javnog interesa, smanjuje se finansijski rizik koji sa sobom nosi investicija i njena realizacija.

Takođe, putem koncesije, odnosno Ugovora o koncesiji, država vrši konstantan nadzor nad obavljanjem koncesione djelatnosti i ispunjavanjem preuzetih obaveza koncesionara iz koncesionog ugovora.

Direktna ekonomska korist države i jedinice lokalne samouprave bi se ostvarivala naplaćivanjem koncesione naknade (fiksne i varijabilne, bliže opisanih u nacrtu ugovora o koncesiji) i naplatom obračunatog PDV-a na troškove investicionih ulaganja, ali i indirektna korist, koja bi se ostvarivala kroz jačanje destinacije nautičkog turizma, koja privlači visokoplatežne turiste.

Nadalje, ustpanjem predmetne lokacije putem koncesije se obezbeđuje ostvarivanje javnog interesa, veće zaposlenosti, uvođenja novih tehnologija i obezbjeđenja ubrzanog privrednog razvoja i obezbjeđenja prihoda za koncedenta.

Ovdje je važno napomenuti i to da je članom 10. Zakona o lukama predviđeno da se dio koncesione naknade koje bi u ovom slučaju plaćao koncesionar, usmjerava jedinici lokalne samouprave, na čijoj teritoriji se nalazi luka, u skladu sa zakonom koji uređuje finansiranje jedinica lokalne samouprave, što nesumnjivo ukazuje na činjenicu da bi lokalna samouprava imala direktnu ekonomsku korist.

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.

Polazište za analizu ostvarivanja javnog interesa predstavlja odredbe Zakona o koncesijama, kojima je predviđeno da se koncesije daju radi obezbjeđenja:

- 1) ostvarivanja javnog interesa, veće zaposlenosti, uvođenja novih tehnologija i obezbjeđenja ubrzanog privrednog razvoja i obezbjeđenja prihoda za koncedenta;
- 2) racionalnog, ekonomičnog, pravilnog i efikasnog korišćenja prirodnih bogatstava, dobara u opštoj upotrebi i drugih dobara od opšteg interesa;
- 3) tehničko-tehnološkog unaprjeđenja i obezbjeđenja jedinstva sistema infrastrukture;
- 4) unaprjeđenja djelatnosti koja je predmet koncesije;
- 5) izgradnje, rekonstrukcije i modernizacije objekata, radi obavljanja koncesione djelatnosti u skladu sa ovim zakonom;
- 6) konkurencije u oblasti u kojoj se daju koncesije;
- 7) zaštite i unaprjeđenja životne sredine.

Imajući u vidu da je Luka Risan luka lokalnog značaja i nautičkog turizma (marina), posebno je Zakonom o lukama propisano da se gradska luka sastoji od dijela koji je definisan za komunalne vezove i dijela koji je predviđen za komercijalne vezove.

Kako je Zakonom o lukama definisano da Lukama od lokalnog značaja upravlja Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, samim tim i politika određivanja cijena tj. cjenovnika za korišćenje komunalnih vezova je u nadležnosti Javnog preduzeća, pa se na taj način ostvaruje javni interes, jer se štiti lokalno stanovništvo, odnosno korisnici komunalnih vezova od cijena koje ne bi bile tržišno formirane kao što je slučaj kod komercijalnih vezova.

Imajući u vidu postojeće stanje Luke Risan, novo investiciono ulaganje će stvoriti uslove za povećanje privredne aktivnosti kroz pružanje dodatnih usluga samim tim posljedično novo zapošljavanje.

Kako je Zakonom o koncesijama predviđeno plaćanje koncesione naknade koja predstavlja prihod za koncedenta, time se ostvaruje i finansijska nadokanda i javni interes koji se tiče prihodne strane Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, odnosno države.

Javni interes je iskazan i kroz obezbjeđivanje da budući koncesionar lukom upravlja na održiv način kroz zaštitu prirodnog bogatstva koja čini obalno područje kao dobro od opšteg interesa. Ovo podrazumjeva striktno odrednice ugovora koje garantuju održivo upravljanje prirodnim resursom koji se daje na koncesiju kao i zaštitu i unapređenje životne sredine.

Kako djelatnost pružanja nautičkih usluga u specijalizovanim lukama/marinama predstavlja strateški pravac razvoja crnogorskog turizma, aktivnosti koje su predmet koncesije pozitivno će uticati na povećanje nautičkog turizma u ukupnim prihodima ostvarenih od ove djelatnosti i doprinijeti imidžu turističke destinacije koja privlači visoko platežnu klijantelu.

Iz navedenog se može zaključiti da će novo investiciono ulaganje stvoriti uslove za povećanje privredne aktivnosti kroz pružanje dodatnih usluga samim tim posljedično novo zapošljavanje.

Naime, u Državnoj studiji lokacije "Sektor 10 – Spila – Risan – Rt Banja" navodi se da je kapacitet luke određen na način da se zadovolje potrebe naselja Risan, hotela Teuta i ostalih turističkih objekata iz neposrednog okruženja.

Luka Risan, odnosno koncesiona djelatnost se ne smije posmatrati izolovano, već u širem kontekstu obogaćivanja turističke ponude Risna i Bokokotorskog zaliva kao i kroz indirektno ekonomske koristi za lokalno stanovništvo, dok će troškovi biti minimalni, a koji se odnose na naknadu za korišćenje komunalnog veza za plovne objekte lokalnog stanovništva, a ista će se određivati na osnovu **Kriterijuma za određivanje visine**

naknada za pristajanje i vezivanje plovila u lukama od lokalnog značaja i na ostalim objektima obalne infrastrukture, broj 0209 – 1003/6-1 od 03.03.2022.godine, koje donosi Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore.

Budući koncesionar će naknadu za korišćenje vezova za lokalno stanovništvo određivati na osnovu navedenih Kriterijuma, sa kojima će lokalno stanovništvo biti zaštićeno od cijena koje se određuju na osnovu tržišnih principa poslovanja koncesionara, a koja se odnose na komercijalne vezove. Cjenovnu politiku za komercijalne vezove i prateće sadržaje Luke Risan vodit će koncesionar u skladu sa tržišnim principima.

Iz navedenog proizilazi, da davanjem na koncesiju luku Risan, građani, odnosno lokalno stanovništvo koji posjeduju plovni objekat, imat će samo troškove naknade za korišćenje veza, dok ostali troškovi, koji se odnose na privredu (mala i srednja preduzeća) nemaju troškove davanja na koncesiju, imajući u vidu da koncesionar preuzima sve obaveze izgradnje, dogradnje i sanacije luke.

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 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 i socijalnog staranja na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

- Za sprovođenje Plana nije potrebno obezbijediti finansijska sredstva iz budžeta Crne Gore.
- Finansijska sredstva za vršenje poslova, utvrđenih Prijedlogom ovog Plana obezbjeđuje budući koncesionar, koji u odnosu na ulaganja i perioda na koji se daje koncesija, uplaćuje koncesionu naknadu Javnom preduzeću za upravljanje morskim dobrom Crne Gore.
- Implementacija propisa ne podrazumijeva međunarodne finansijske obaveze.
- Propisom nije predviđeno donošenje podzakonskih akata.
- Implementacijom Plana davanja koncesija za 2022. godinu, prihod ostvaruje pravno lice koje upravlja morskim dobrom (JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore), a čija će se naknada odrediti nakon donošenja Plana davanja koncesija od strane Vlade Crne Gore, odnosno pripreme koncesionog akt-a. Ostvareni prihodi se usmjeravaju na izgradnju i uređenje obale duž crnogorskog primorja.
- Na osnovu odrađenog Elaborata o građevinskom stanju Luke Risan, potrebnim investicijama na infrastrukturnom opremanju i održavanju Luke, od strane Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore, procijenjena je

ukupna investicija za izgradnju luke Risan, odnosno marine za nautički turizam, u iznosu od 8.150.862,50 Eura sa uračunatim PDV-om, od čega bi prihod države na osnovu PDV-a iznosio 1.414.612,50 eura.

U predmetnom Elaboratu nije data ukupna vrijednost Luke Risan, tako da nije moguće dati odnos vrijednosti luke i ukupnog ulaganja. Stanje Luke objekata i opreme nakon isteka perioda koncesije uslovljeno je kvalitetom instalirane infrastrukture i opreme.

Shodno Elaboratu, ulaganja u postojeći dio Luke omogućavaju konstruktivnu stabilnost i sigurnost objekta za period od minimum 50 godina. S obzirom da je neophodno i tekuće održavanje, kao i da će biti ugrađena oprema koja mora odgovoriti zahtjevima dužine trajanja koncesije do 30 godina. Realan period trajanja ugrađene infrastrukturne opreme, pontoni i valobran trebaju da imaju period trajanja od minimum 40 godina. Imajući u vidu navedenu vrijednost ulaganja koja je prikazana Elaboratom, očekuje se da vrijednost opreme nakon isteka perioda koncesije bude na nivou od 25% sadašnje vrijednosti.

- Primjer za ukupne poslovne prihode shodno odrađenoj Ekonomsko finansijskoj analizi (na godišnjem nivou), procijenjeni su na oko 1.319.426,00 eura sa uračunatim PDV-om, od čega bi država imala prihod od PDV-a u iznosu od 228.986,38 Eura.

Fiksni iznos koncesione naknade će biti određen na osnovu koncesionog područja koji obuhvata kat. parcela br. 578 KO Risan I i 580 K.O. Risan, cca 5.039,00m² i pripadajući akva prostor (komercijalni vezovi) površine cca 17100 m² + cca 4495m² (komunalni vezovi).

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

Nije bilo konsultacija zainteresovanih strana budući da se radi o Planu koji nakon usvajanja od strane Vlade Crne Gore iziskuje pripremu koncesionog akt-a, pa nakon usvajanja istog i pripremu Javnog oglasa za izbor koncesionara.

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?

- Ne postoje potencijalne prepreke za implementaciju ovog propisa.

- Za monitoring i evaluaciju zaduženo je Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Crne Gore

Zaključenim Ugovorom o koncesiji, kontrola investicionog programa će se pratiti na sljedeći način:

Kontrola realizacije Investicionog programa može se vršiti na redovnoj ili vanrednoj osnovi.

Redovna kontrola se vrši na godišnjoj osnovi nakon isteka svake od godišnjih faza Investicionog programa kako je predviđeno u tom programu, i vršiče se od strane stručne institucije ili stručnog lica (kontrolor) koja je ovlašćena od Koncedenta, a izabrana i plaćena od strane Koncesionara.

Koncedent može angažovati o svom trošku kontrolora u bilo kojem trenutku tokom trajanja investicionog programa da izvrši vanrednu kontrolu ispunjenja obaveza koncesionara iz investicionog programa.

Kontrolor će Koncedentu dostaviti pisani izvještaj o završenoj redovnoj ili vanrednoj kontroli, kao i njenim rezultatima.

Nakon isteka zadnje investicione faze Investicionog programa, kontrolor će izraditi svoj konačni izvještaj o ispunjenju Investicionog programa (konačni izvještaj).

Podgorica, 26.05.2022.godine



MINISTARKA
Ana Novaković Đurović