

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 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 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.

Sa 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.

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 nezakovitosti, 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 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 značajane 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.

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 umanjenja 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.

U namjeri da se zaštititi interes lokalne uprave u Tivtu i povećaju prihodi Opštine Tivat po ovom osnovu, a time stvore uslovi za komunalno opremanje građevinskog zemljišta koje privodi namjeni sve veći broj investitora, predlogom ovog propisa iznos naknade za objekte površine do 250 m² je povećan 16,67 % u odnosu na važeći. Za objekte površine preko 250 m² iznos naknade je jednak osnovnom iznosu koji je u važećoj odluci bio predviđen za objekte površine preko 500 m² (drugi red u naredne dvije tabele).

Prema važećoj Odluci za objekte površine do 500 m² naknada se plaća u iznosu od 60 % od iznosa u drugom redu naredne tabele, što je iskazano u prvom redu tabele (dakle 40 % manje od osnovnog iznosa):

ZONA	Ia	I	II	III	IV	V
Iznos (€/m ²) za površinu do 500 m ²	126,00	103,20	82,80	62,40	51,60	36,00
Iznos (€/m ²) za površinu preko 500 m ²	210,00	172,00	138,00	104,00	86,00	60,00

Po predloženoj Odluci za objekte površine do 250 m² naknada će se plaćati u iznosu od 70 % od iznosa u drugom redu naredne tabele, što je iskazano u prvom redu tabele (dakle 30 % manje od osnovnog iznosa):

ZONA	Ia	I	II	III	IV	V
Iznos (€/m ²) za površinu do 250 m ²	147,00	120,40	96,60	72,80	60,20	42,00
Iznos (€/m ²) za površinu preko 250 m ²	210,00	172,00	138,00	104,00	86,00	60,00

Na ovaj način postiže se i efekat zaštite prostora od pretjeranog privođenja namjeni postojećih planova izgradnjom objekata, ponajviše za prodaju i stanovanje, a manje za izgradnju privrednih i poslovnih objekata, što je do sada bio slučaj. I to ne treba da nas iznenađuje, jer se mnogo gradilo u Tivtu zbog ovako niske naknade.

Direkcija za investicije Opštine Tivat se u ovom periodu suočava sa zahtjevima investitora za izgradnju objekata komunalne infrastrukture koji značajno i višestruko premašuju iznos njihovih obaveza za naknadu za komunalno opremanje, budući da su troškovi komunalnog opremanja veći od naknade koju investitor plaća. To znači da postojećom odlukom Opština Tivat ne može efikasno podržati ovakve investicije.

Važno je naglasiti da je iznos naknade u III zoni u periodu od 2012. do 2015. godine bio 75 € za stambene objekte, odnosno 110 € za poslovne objekte (za objekte površine do 250 m²), a za stambene objekte preko 250 m² 112,50 €, odnosno 165 € za poslovne objekte. U narednoj tabeli prikazan je uporedni pregled za sve zone u opštini Tivat u skladu sa navedenim pojašnjenjem:

	I zona	II zona	III zona	IV zona	V zona
Period od 2012. do 2015. godine za stambene objekte površine do 250 m ²	140.00 eura	95.00 eura	75.00 eura	55.00 eura	40.00 eura
Period od 2012. do 2015. godine za poslovne objekte površine do 250 m ²	210.00 eura	140.00 eura	110.00 eura	80.00 eura	60.00 eura
Period od 2012. do 2015. godine za stambene objekte površine preko 250 m ²	210.00 eura	132.50 eura	112.50 eura	82.50 eura	60.00 eura
Period od 2012. do 2015. godine za poslovne objekte površine preko 250 m ²	210.00 eura	132.50 eura	112.50 eura	82.50 eura	60.00 eura

Odlukom o naknadi za komunalno opremanje broj 0304-364-154 od 06.07.2015. godine uvedeno je umanjeње od 40 % koje je značajno redukovalo prihode lokalne uprave u Tivtu (prikaz u prethodnoj tabeli po važećoj odluci), a i dodatno umanjeње od 20 % za jednokratno plaćanje, što je dovelo do značajno manjeg konačnog iznosa naknade (primjer III zone, iznos od 62,40 € nakon umanjeња je 49,92 €). Dakle, donošenjem ovog propisa samo se djelimično amortizuje značajno umanjeње prethodnim odlukama iz 2015. i 2018. godine.

I konačno, za velike investitore koji grade objekte površine značajno veće od 250 m² novi propis nema značajan uticaj na njihove investicione planove, odnosno ne predstavlja biznis barijeru. Na drugoj strani imamo pozitivan efekat na prihodnu stranu budžeta Opštine Tivat za potrebe izgradnje objekata komunalne infrastrukture.

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 proistići 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.

Implementacija ovog propisa ne podrazumijeva dodatna izdvajanja sredstava iz budžeta Opštine. Implementacijom donijete odluke ne proizilaze međunarodne finansijske obaveze.

Donošenjem ove odluke ostvariće se prihod na lokalnom nivou.

Predlog ovog propisa je, nakon sugestija predstavnika Ministarstva finansija, usaglašen sa njihovim predstavnicima kroz konsultacije i direktne razgovore.

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 ekspertiska 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 sugestije po pitanje nacrta 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, 3. juna 2021. godine

MINISTAR
Prof. dr Ratko Mitrović

