



CRNA GORA

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA
I TURIZMA

***Izvještaj o realizaciji Akcionog plana pretvaranja neformalnih
naselja u formalna i regularizacije objekata***

Podgorica, decembar 2013. godine

SADRŽAJ:

UVOD.....	2-4
I. PRIPREMNA FAZA REALIZACIJE AKCIONOG PLANA.	
1. Izrada i donošenje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata.....	4-9
2. Utvrđivanje realnog stanja po opštinama ortofoto preklapanjem podataka i kreiranjem baze podataka neformalnih objekata.....	9
3. Promocija ciljeva zakona i implementacija komunikacione strategije.....	9
4. Implementacija Pilot Projekta	10-13
5. Komunikacija sa finansijskim institucijama za obezbjeđivanje sredstava za implementaciju projekta	14
• Projekat energetske efikasnost u procesu legalizacije.....	14-19
• Saradnja sa Kolumbija univerzitetom - SAD na razvijanju projekta „Dizajniranje programa energetske efikasne rekonstrukcije neformalnih objekata u Crnoj Gori“.....	19
• Saradnja sa međunarodnim finansijskim organizacijama.....	20
6. Sprovođenje mjera poreske politike u smislu progresivnog oporezivanja vlasnika nelegalnih objekata.....	20-22
KONSTATACIJE	23
PREDLOG MJERA	24
ZAKLJUČCI	25-25

UVOD

U predhodnom periodu Vlada Crne Gore je sprovela niz aktivnosti na sprječavanju bespravne gradnje, a sve sa ciljem regularizacije i valorizacija prostora Crne Gore, kao jednim od najvažnijih resursa.

Značajne aktivnosti su sprovedene počev od 2008. godine, u cilju zaštite, valorizacije i regulacije prostora, kao jednog od najznačajnijeg razvojnog resursa države. Naime, u tom preiodu se država okreće „novom pristupu“ ovoj materiji – Vlada, na predlog resora zaduženog za poslove planiranja, građenja i zaštite prostora, kreira jasnu politiku suzbijanja bespravne gradnje.

Na predlog Ministarstva formulisan je sistemski i sveobuhvatan pristup suzbijanju bespravne gradnje uvođenjem krivičnog djela – gradjenje bez građevinske dozvole/suprotno građevinskoj dozvoli i priključenje na tehničku infrastrukturu (čl. 326a i 326b) u pravni sistem države, izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika u julu 2008 godine.

Izmjenama Krivičnog zakonika je bespravna gradnja definisana kao krivično djelo, podignuta je radnja bespravne gradnje na nivo društveno opasnog djela.

U avgustu 2008. godine donijet je i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, kojim su poslovi inspekcijskog nadzora u ovim oblastima ponovo centralizovani, kako bi se na efikasniji i kvalitetniji način stalo na put bespravnoj gradnji. Iskustvo iz ranijeg perioda je pokazalo da većina subjekata lokalne samouprave nije pokazala spremnost da se suoči sa ovim problemom i adekvatno uključi u njihovo rješavanje kroz primjenu propisa koje su bili dužni sprovoditi.

Na predlog Ministarstva, donijet je Prostorni plan Crne Gore za period do 2020. godine kao i Prostorni plan posebne namjene za zonu Morskog dobra. U cilju rešavanja problema nedostatka planova, sproveden je niz aktivnosti koje su imale za cilj ubrzano donošenje, dok je povećanje kvaliteta planskih dokumenata podstaknuto korišćenjem dobre međunarodne prakse kroz angažman svjetski poznatih kompanija. Takođe, po prvi put u Crnoj Gori donešen je Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namjena površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima.

Prvi put, formirana je inspekcija čija je isključiva nadležnost zaštita prostora Crne Gore od bespravne gradnje. Stvoreni su uslovi za rad 18 inspektora. Povjereni su poslovi inspekcijskog nadzora inspekcije zaštite prostora Glavnom gradu Podgorici, a od 2010. godine i JPNP i Morskom dobru.

Shodno odredbi člana 167 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, sagledavajući i uvažavajući realnost, ministarstvo je iniciralo LAMP projekat - Projekat zemljišne administracije i upravljanja, sa zadatkom da pored tačne i ažurne evidencije prostora i objekata u prostoru uz kredit Svjetske banke pomogne izradu planske dokumentacije u onim lokalnim samoupravama koje nisu u stanju da takav zadatak samostalno realizuju. Uslov za realizaciju kreditnog aranžmana, tj. Zahtjev kreditora, bio je moratorijum na rušenje bespravno izgrađenih objekata do 31.08.2008.godine - izgrađeni objekti bez građevinske dozvole koji se ne uklape u planski dokument ukloniće se u skladu sa zakonom. Vlada je na svojoj sjednici iz decembra 2009. godine donijela zaključke kojim se definiše moratorijum na bespravno sagrađene objekte do 31.08.2008. godine.

Uz izradu planske dokumentacije pristupilo se izradi i usvajanju od strane Vlade Crne Gore Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna koji je definisao standardizaciju,

način, kriterijume i uslove koji uz izradu planskog dokumenta mogu omogućiti opstanak u prostoru nelegalno sagrađenog objekta. Pored ostalih, kao jedan od uslova za implementaciju Plana, definisan je i predlog nove poreske politike koja će djelovati represivno na bespravne graditelje.

Paralelno su se odvijale aktivnosti kroz Memorandum o saradnji potpisanog između VDT, Ministarstva pravde, Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine i Uprave policije, koji je omogućio da se kroz rad lokalnih timova, kojima rukovodi i koordinira osnovni tužilac dodatno pojačaju rezultati u borbi protiv bespravne gradnje, ne samo kroz rad inspektora, već i kroz rad mjesno nadležnih tužilaštva u smislu procesuiranja krivičnih prijava i sudova u smislu vođenja postupaka u razumnim rokovima.

Potpisivanje Memoranduma je, ujedno bio i početak medijske kampanje čiji je cilj bio informisanje javnosti o štetnim posljedicama bespravne gradnje, odnosno o gubicima koje trpe i država i građani.

Osnovni ciljevi sprovedene kampanje uključivali su informisanje građana o krivičnim posljedicama bespravne gradnje kao i informisanje građana o prednostima legalne gradnje. U cilju promocije kampanje urađeni su flajeri sa informacijama o bespravnoj gradnji kao krivičnom dijelu i informacijama o legalnoj gradnji. Flajer je distribuiran kroz insertaciju u dnevnim štampanim novinama i dostavljen svim jedinicama lokalne samouprave radi dalje distribucije. Postavljeni su bilbordi u gradovima gdje je bespravna gradnja u najvećoj mjeri zastupljena (Bar, Ulcinj, Žabljak...). Takođe, je urađena emisija sa ciljem vizuelnog predstavljanja posljedica bespravne gradnje i posljedice koje za sobom povlači podnošenje krivične prijave protiv građana koji bespravno grade objekte.

Rezultati koji su postignuti u 2010. godini govore u prilog tezi da samo koordiniranom akcijom svih društvenih subjekata uz koordinaciju tužilaštva se postižu zadovoljavajući rezultati, kojim je, takoreći, u najvećoj mjeri zaustavljena bespravna gradnja, kao problem koji dugo egzistira u Crnoj Gori.

U cilju ubrzanja procesa pribavljanja građevinskih dozvola, koji je između ostalog, označen kao jedan od generatora bespravne gradnje, u 2007. godini počele su pripreme na izradi sada važećeg Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata. Ovim zakonom ukinuto je pet procedura – tj. posebnih upravnih rješenja, kojima je od 4 do 6 mjeseci skraćeno vrijeme izdavanja građevinske, odnosno upotrebne dozvole.

Kao jedna od dodatnih mjera na sprječavanju bespravnih graditelja, pored navedenog, bila je i obaveza investitora da, nakon dobijanja građevinske dozvole, a shodno posebnim pravilnikom koje je ovo ministarstvo donijelo, postavi tablu sa svim potrebnim podacima za prepoznavanje objekta, investitora, projektanta i izvođača radova. Ova mjera je dala značajne rezultate, jer svako gradilište koje nije propisno označeno – imalo tablu na gradilištu, za građane odnosno nadležne inspekcije je bilo vidljivo.

Nadalje, ovim zakonom uveden je svojevrsni kuriozitet kada je u pitanju javnost rada organa uprave nadležnih za poslove građenja objekata, jer je istim stvorena obaveza za sve organe u Crnoj Gori koji se bave ovim poslom (državni organ + 21 opština) da formiraju svoj sajt na kome će svi podaci o aktima izdatim u proceduri građenja objekta biti dostupni stručnoj ali i laičkoj javnosti.

Reformom iz 2010 godine koja je rezultirala izmjenom Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata 2011 godine, uveden je princip jednog šaltera, gdje organ nadležan za poslove izdavanje građevinske dozvole, po službenoj dužnosti, pribavlja potrebne dokaze propisane posebnim zakonom. Cilj reforme je postignut, za građevinsku dozvolu postoje samo dvije procedure (urbanističko-tehnički uslovi i izdavanje građevinske dozvole), obavlja ih nadležni organ za izdavanje građevinske dozvole, a stranka – investitor „gubi“ komunikaciju sa drugim organima. Da podsjetimo, do 2008 godine bilo je trideset procedura.

Ukupno vrijeme utrošeno od trenutka podnošenja zahtjeva do momenta izdavanja građevinske dozvole sa najmanje godinu skraćeno je na 105 dana, a u narednom periodu planirano je skraćenje i ovog roka.

Takođe, na predlog ministarstva, Vlada je donijela Akcioni plan za borbu protiv korupcije u oblasti uređenja prostora i izgradnje objekata, kojim je afirmisana javnost u postupanju nadležnih organa u ovoj oblasti, kao i efikasnost u rješavanju zahtjeva stranaka kroz smanjenje procedura koje smo već opisali.

Kao jedan od koraka akcije predviđenim Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna, predviđeno je donošenje Akcionog plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata koji je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici od 7. jula 2011. Godine. Zaključkom br. 03-6609 zaduženo je Ministarstvo održivog razvoja i turizma da osnuje i koordinira radom Komisije za praćenje realizacije Akcionog plana i procesa regularizacije.

Izrada Izvještaja je neophodna radi upoznavanja Vlade CG sa aktivnostima sprovedenim u procesu regularizacije neformalnih objekata.

KORACI PREDVIĐENI AKCIONIM PLANOM (AP)

Shodno utvrđenom dokumentu, rezimirajući problematiku neformalne gradnje, u cilju povećanja uspješnosti i interaktivnosti implementacije, predviđene su sljedeće faze realizacije AP:

- I. Pripremna faza realizacije Akcionog plana**
- II. Implementaciona faza i definisanje procedura i komunikacije**

U ovom dokumentu će biti obrađena samo I Pripremna faza imajući u vidu da je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata u skupštinskoj proceduri, te stupanje na snagu istog predstavlja preduslov za početak II Implementacione faze.

I. PRIPREMNA FAZA REALIZACIJE AP

1. Izrada i donošenje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata

Izrada i donošenje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata predviđena je kao prva aktivnost Akcionog plana.

Radna grupa za izradu Zakona o legalizaciji neformalnih objekata formirana je u martu 2011. Cilj zakona je uređenje načina i postupka kojim će se regulisati pravni status objekata, odnosno djelova objekata koji su izgrađeni, odnosno rekonstruisani bez građevinske dozvole i koji se koriste bez upotrebne dozvole.

Vlada Crne Gore je na sjednici od 15. marta 2012. godine, utvrdila Nacrt zakona o legalizaciji neformalnih objekata sa Predlogom programa javne rasprave, koji je dostavilo Ministarstvo održivog razvoja i turizma.

Prema Programu javne rasprave, javna rasprava održana je u organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma i jedinica lokalne samouprave. Javna rasprava je trajala 21 dan i to od 23. marta do 13. aprila 2012. godine.

Javna rasprava organizovana je: putem web sajta Ministarstva održivog razvoja i turizma i portala e-uprave; objavljivanjem Programa javne rasprave u tri dnevna lista; u formi trinaest okruglih stolova i opšte javne rasprave, koji su bili organizovani i održani u Ulcinju (30 učesnika), Baru (27), Kotoru za opštine Kotor i Herceg Novi (45), Budvi za opštine Budvu i Tivat (50), Cetinju (20), Nikšiću za opštine Nikšić i Plužine (10), Žabljaku za opštine Žabljak i Šavnik (30), Kolašinu za opštine Kolašin i Mojkovac (20), Beranama za opštine Berane i Rožaje (35), Plavu za opštine Plav i Andrijevicu (20), Bijelom Polju (40), Pljevljima (35) i Podgorici (50); u formi okruglog stola (kao stručna javna rasprava) koji je održan u Podgorici. Javna rasprava organizovana je na način koji je omogućio cjelokupnoj stručnoj i laičkoj javnosti da se izjasni i da mišljenje, predloge i sugestije na tekst Nacrta zakona.

Stručna javna rasprava u organizaciji Ministarstva održivog razvoja i turizma, održana je 12. aprila 2012. godine u Podgorici. Na stručnu javnu raspravu pozvani su predstavnici sekretarijata svih 21 jedinica lokalne samouprave, Građevinski fakultet, Arhitektonski fakultet, Uprava za nekretnine i kancelarija UNDP Crna Gora. Stručnoj raspravi je prisustvovalo 30 učesnika.

Svim raspravama prisustvovalo je preko 400 učesnika, a ministarstvu je dostavljeno i 25 mišljenja, primjedbi i sugestija u pisanoj formi. Najveći broj pisanih primjedbi dostavljen je na objavljeni e-mail, a ostalo preko arhive ministarstva.

Vlada Crne Gore utvrdila je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata na sjednici od 19. jula 2012. godine, Zaključkom br. 06-352/8 od 26. jula 2012. godine. Nakon utvrđivanja, Predlog je upućen Skupštini Crne Gore radi stavljanja u proceduru razmatranja i usvajanja.

Predlagač je shodno svojim nadležnostima i proceduri predviđenoj Poslovníkom Skupštine Crne Gore, u stalnoj komunikaciji sa predstavnicima nadležnih državnih organa, Zajednicom opština Crne Gore, pravosudnim organima i predstavnicima poslaničkih klubova, u cilju poboljšanja ovog zakonskog teksta. Naime, imajući u vidu značaj ovog pravnog akta, odnosno posledice koje će njegova primjena imati na veliki broj građana Crne Gore, u najvećem broju pitanja potrebno je postići konsenzus sa svim relevantnim institucijama i detaljno razmotriti sve sugestije i primjedbe na predloženi tekst, bilo da se tiču samog postupka ili opsega primjene.

U cilju iznalaženja primjenljivih rješenja, nakon niza konsultacija sa predstavnicima navedenih institucija, pristupilo se izradi amandmana na Predlog zakona. Predložene izmjene su obrazložene u daljem tekstu.

1. Predložena je izmjena teksta Predloga zakona koji se odnosi na obim primjene zakona. Naime, članom 5 Predloga zakona predviđeno da će se zakon primjenjivati na objekte koji su prikazani na orto foto snimku koji je Uprava za nekretnine sačinila u periodu od 21. septembra 2010. godine do 21. aprila 2011. godine. U vrijeme izrade Nacrta odnosno Predloga zakona, izrađeni orto foto snimak predstavljao je svojevrsni presjek stanja svih izgrađenih objekata u prostoru, za čiju se izradu mogla vezati primjena ovog zakona. Međutim, protekom vremena, izvjesno je da su se u prostoru desile izmjene, koje nijesu registrovane na orto foto snimku, te namjera da orto foto snimak bude ustanovljen kao osnova primjene zakona nije održiva. Primjena ove norme može postaviti pitanje ustavnog principa da su svi pred zakonom jednaki, te je neophodno ukloniti iz teksta. Izrađeni orto foto snimak i dalje ostaje osnova za izradu evidencije neformalnih objekata kako je i predviđeno članom 11 Predloga zakona.
2. Predlogom zakona, članom 6 (kojim su predviđeni izuzeci od primjene), jasno je opredjeljenje predlagača da se neformalni objekti izgrađeni u zaštićenim zonama neće legalizovati po propisanoj proceduri. Drugim amandmanom predloženo je drugačije rješenje koje jeste privremeno, ali na prihvatljiviji način tretira status ovih objekata u odnosu na propisanu proceduru. Naime, neformalni objekti izgrađeni u zaštićenim zonama, dobijaju status privremenih neformalnih objekata, koji će egzistirati u prostoru, plaćati godišnje naknade za korišćenje prostora, do privođenja prostora namjeni, odnosno donošenja planskog dokumenta. Imajući u vidu značaj ovih prostora za razvojni potencijal Crne Gore, neophodno je pažljivo razmotriti razloge za i protiv uklanjanja neformalnih objekata izgrađenih u ovim zonama, naročiti imajući u vidu broj ovih objekata. Uklanjanje objekata podrazumijeva angažovanje znatnih finansijskih sredstava, jer ne podrazumijeva samo rušenje objekta već i vraćanje prostora u pređašnje stanje (uklanjanje šteta, sanaciju, i sl). Sa druge strane razvoj ovih prostora ne može biti uslovljen voljom divljih graditelja. Predloženo rješenje u stvari predstavlja prelaznu fazu od koje će svi imati benefite, jer će se sredstva naplaćena od naknada za korišćenje prostora koje će vlasnici neformalnih objekata ulagati u te prostore, u izradu planske dokumentacije i u izgradnju potrebne infrastrukture. Implementacija zavisi od nadležnih organa koji će izraditi planove neformalnih objekata u ovim zonama, koji sadrže precizne podatke o broju i strukturi objekata, te akata kojim će se utvrditi visina i način plaćanja naknade.
3. Treća predložena izmjena odnosi se na izuzetak od obaveze izrade analize neformalnog objekta do 500 m² sa stanovišta statičke i seizmičke sigurnosti. Naime, predlogom zakona ista je predviđena kao uslov za donošenje rješenja o legalizaciji. Međutim imajući u vidu da navedena analiza uvećava troškove legalizacije, te sadašnju ekonomsku situaciju, ostavljena je mogućnost za vlasnika neformalnog objekta da umjesto analize objekta od strane licenciranog lica da izjavu kojom tvrdi da je objekat stabilan i siguran za upotrebu. Objekti do 500m² su uglavnom porodične stambene zgrade koje su već privedene namjeni odnosno useljene. Iz razloga pravne sigurnosti i zaštite trećih lica u slučaju prometovanja sa objektom, predviđena je obaveza da se ova činjenica mora naznačiti u rješenju o legalizaciji, odnosno upisati u katastar nepokretnosti.
4. Predlogom zakona predviđeno je da prihod od naknade za legalizaciju prihod budžeta Crne Gore za objekte za čiju je legalizaciju nadležno Ministarstvo, odnosno prihod budžeta jedinica lokalne samouprave za objekte za čiju su legalizaciju nadležne jedinice lokalne samouprave. Amandmanom je predloženo da sav prihod naplaćen od naknade za legalizaciju bude prihod jedinica lokalne samouprave, naročito imajući u vidu obavezu jedinica lokalne samouprave za obezbjeđivanja alternativnog smještaja za vlasnike (i članove porodičnog domaćinstva) objekata osnovnog stanovanja, u slučaju uklanjanja ovih objekata. Obaveza obezbjeđivanja alternativnog smještaja

predstavlja ispunjenje obaveza preuzetih potpisivanjem Bečke deklaracije. Sredstva koja će biti prikupljena od naknade za legalizaciju predstavljaju značajan izvor prihoda koji će jedinicama lokalne samouprave omogućiti ispunjenje ove obaveze i ubrzati implementaciju zakona.

5. Da bi se neformalni graditelji motivisali da uđu u proces regularizacije objekata, osim zakonske prinude, moraju im se osigurati i predočiti benefiti samog procesa. Zakonom se mora jasno definisati **namjena sredstava** koja će se naplatiti od neformalnih graditelja. Ovim predlogom amandmana precizno je definisano da će se sredstva prikupljena u procesu, koristiti za unaprijeđenje područja na kome se nalaze neformalni objekti koji plate predviđene naknade. Rezultati procesa regularizacije moraju biti vidljivi kroz poboljšanje uslova života na tim prostorima, unaprijeđenje komunalne infrastrukture izgradnjom nedostajućih objekata i sl., a uspješnost sprovođenja zakona zavisi od odaziva neformalnih graditelja koji će ući u proces. Predložena norma ima za cilj osiguranje uspješnog sprovođenja zakona, te prvenstveno predstavlja motivaciju za nelegalne graditelje da podnesu zahtjev za legalizaciju, odnosno uđu u proces. Implementacija norme, odnosno ulaganje sredstava u područje mjesne zajednice kako je predloženo, odnosno korišćenje sredstava prikupljenih u procesu implementacije za izgradnju i opremanje zemljišta, uređenje infrastrukturnih i objekata od opšteg interesa te mjesne zajednice, direktno će uticati na povećanje nivoa zaposlenosti i porast investicija, i imaće pozitivan efekat na privredu u cjelini.
6. Šesta izmjena odnosi se na uvođenje nove faze postupka - regularizacija objekta, odnosno usklađivanje objekta sa planskim dokumentom. Politika uređenja prostora predstavlja bitan, neophodan segment ukupne politike razvoja Crne Gore i podrazumijeva: jačanje prostornog razvoja Države; racionalno korišćenje i zaštitu javnih dobara; poštovanje principa održivog razvoja; obezbjeđenje jednakog pristupa infrastrukturi i znanju; uvažavanje zajedničkih obilježja i osobnosti prostora; razvoj infrastrukturnih sistema; obezbjeđenje efikasnosti i efektivnosti sistema planiranja; stvaranje uslova za investiciona ulaganja visokih, održivih standarda; racionalno upravljanje i zaštita prirodnog i kulturnog nasleđa; povezivanje države s evropskim prostornim cjelinama. Prioritetni zadaci, u cilju prevazilaženja problema urbanog razvoja, odnose se na jasno definisanje politike urbanog razvoja, zaustavljanje bespravne gradnje uz poštovanje principa Bečke deklaracije, poboljšanje kvaliteta života i bezbjednosti u urbanim sredinama, s posebnim osvrtom na uslove života specifičnih ciljnih grupa, te uspostavljanje odgovornog odnosa građana prema urbanoj sredini. Pri tome, treba imati u vidu da kvalitetno održivo planiranje i izgradnja objekata sa kvalitetom koji poštuje tradiciju, a prihvata nove ekološke i energetske tehnologije, podiže kvalitet života i stvara uslove za dodatno investiranje. Međutim, politika uređenja prostora podrazumijeva i to da se prostor ne štiti samo cjelovitim sprovođenjem legislative i mjerama prinude, već nadasve odgovornim, brižnim odnosom svih organa, institucija, pravnih i fizičkih lica, dakle ukupne javnosti - prema svom nacionalnom dobru - prostoru. Imajući u vidu navedeno, predložena norma ima za cilj promjenu ambijenta, odnosno prostora na kojem su izgrađeni neformalni objekti i njihovo uređenje u skladu sa uslovima predviđenim planskim dokumentom.
7. Takođe je predložen amandman koji ima prvenstveno za cilj sprovođenje opšteg načela efikasnosti postupka. Naime, za vršenje pojedinih radnji, odnosno ispunjenje uslova za legalizaciju, ovim zakonom propisani su rokovi shodno ovom zakonu i Zakonu o opštem upravnom postupku. Ukoliko vlasnik neformalnog objekta ne izvrši predviđene radnje, odnosno ne ispuni propisane uslove u rokovima predviđenim zakonom, ovim amandmanom je propisano da će vlasniku neformalnog objekta utvrditi obaveza plaćanja godišnje naknade za korišćenje prostora, odnosno da će se

neformalni objekat smatrati privremenim neformalnim objektom u smislu ovog zakona, kao i objekti izgrađeni u zaštićenim zonama.

8. Sljedeća izmjena koja je predložena odnosi se na predviđenu prinudu za vlasnika neformalnog objekta da uđe u proces legalizacije u predviđenom roku, te da će u slučaju neprijavlivanja, objekat dobiti status privremenog neformalnog objekta, kao objekti izgrađeni u zaštićenim zonama, u smislu ovog zakona, i plaćati godišnju naknadu za korišćenje prostora.

Podzakonski akti za sprovođenje Zakona su u fazi izrade su:

1. *Pravilnik o načinu izrade i sadržaju analize neformalnog objekta površine do 500 m² sa stanovišta statičke i seizmičke stabilnosti*

Saglasno članu 28 Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata utvrđena je obaveza izrade akta kojim će se propisati način izrade, sadržaj i metodologija za sprovođenje analize statičke i seizmičke sigurnosti neformalnih objekata površine do 500 m².

U postupku legalizacije neformalnih objekata, jedan od uslova za donošenje rješenja o legalizaciji je provjera statičke i seizmičke sigurnosti nelegalno sagrađenih objekata. Naime, ovi objekti sagrađeni su bez građevinske dozvole, i u najvećoj mjeri nisu prošli kroz proces provjere primjene standarda, kako u toku projektovanja tako i u toku izvođenja radova, posebno sa aspekta seizmičkog rizika. Sprovođenje provjere statičke i seizmičke sigurnosti utiče direktno na podizanje nivoa kvaliteta života građana, smanjenje ugrožavanja ekoloških standarda i što je najvažnije, rizika po ljudsko zdravlje. Ovaj postupak će sprovođivati licencirana privredna društva, pravna lica ili preduzetnici ovlašćeni za izradu tehničke dokumentacije, odnosno za građenje objekata, što će uticati na povećanje privrednih aktivnosti u sektoru građevinarstva, što će se odraziti i na cjelokupnu privredu Crne Gore.

Osnov za izradu ovog podzakonskog akta predstavlja **Metodologija rekognosciranja, analize i klasifikacije objekata sa aspekta stabilnosti i seizmičke stabilnosti, koju je izradio Građevinski fakultet u Podgorici**, dok su sredstva za izradu obezbijeđena donacijom UNDP Crna Gora. Izrada metodologije predviđena je pod rednim brojem 5 u Akcionom planu.

2. *Pravilnik o bližem sadržaju evidencije i kategorizacije neformalnih objekata*

Saglasno čl. 12 i 13 predviđena je izrada bližeg sadržaja evidencije i bližih uslova i načina kategorizacije neformalnih objekata. Ovim pravilnikom propisaće će se bliži sadržaj evidencije i bližih uslova i načina kategorizacije neformalnih objekata. Prema evidenciji Uprave za nekretnine u Crnoj Gori ima oko 40.000 neformalnih objekata. Prema nezvaničnim procjenama, broj neformalnih objekata je znatno veći. Takođe, ne postoji zvanična procjena o strukturi objekata, a samim tim ni o njihovoj kvadraturi ili namjeni. Cilj izrade ovog propisa je izrada evidencije neformalnih objekata i njihove kategorizacije, što podrazumijeva formiranje baze podataka o objektima, njihovoj namjeni, strukturi, površini, i dr.

Evidencija postojećeg stanja je neophodna za donošenje kvalitetnih razvojnih planova (prostorno planske dokumentacije), čija je izrada preduslov razvitka odnosno investicionog interesovanja i ulaganja. Kako bi se potencijalni investitori privukli, moraju im se pravovremeno predočiti prostorni okviri utemeljeni na donijetim planskim dokumentima, imajući u vidu strateške ciljeve razvoja i zaštitu prostora.

2. Utvrđivanje realnog stanja po opštinama ortofoto preklapanjem podataka i kreiranjem baze podataka neformalnih objekata

Ova aktivnost predviđena je rednim brojem 3 u Akcionom planu.

Članom 10 Predloga zakona propisana je obaveza Uprave za nekretnine da izvrši preklapanje orto - foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama i učini ga dostupnim preko internet stranice – Geoportala, nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu sa podacima sa kojima raspolaže. Kao rezultat ovog postupka omogućiće se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljace svojevrsni presjek stanja uzgrađenih objekata u prostoru. Preklopljeni orto foto snimak je osnova za uspostavljanje baze podataka neformalnih objekata. Naime, kada proces legalizacije započne, svi zahtjevi sa potrebnim podacima biće unešeni u bazu podataka, te će nakon proteka roka za prijavu (270 dana) baza predstavljati pouzdanu evidenciju neformalnih objekata. Pomoću te baze omogućiće se lakša identifikacija objekata koji nijesu ušli u proces i na iste primijeniti mjere propisane zakonom.

Orto foto snimak cjelokupne teritorije Crne Gore izrađen je u periodu od 21.09.2010. godine do 21.04.2011. godine. Snimak ima rezoluciju 20 cm i izuzetne je preciznosti. Takođe, se mogu uraditi pregledne karte sa datumima pojedinačnog snimka svakog dijela teritorije. Snimak će biti postavljen na sajtu Uprave za nekretnine. Pristup snimku će imati svi organi lokalne uprave nadležni za sprovođenje postupka regularizacije, (implementacione jedinice u jedinicama lokalne samouprave), koje će koristiti podatke sa orto foto snimka za potrebe identifikacije svakog neformalnog objekta u prostoru.

Ono što predstavlja usko grlo u čitavom procesu jeste činjenica da katastar nepokretnosti ne postoji, odnosno nije uspostavljen za cijelu teritoriju Crne Gore. Na značajnom dijelu teritorije egzistira popisni katastar. Projekat izrade katastra nepokretnosti za cijelu teritoriju CG je u toku, ali je činjenica da naročito dio sjevernih opština nije pokriven ovom vrstom evidencije. Popisni katastar je vrsta evidencije nepokretnosti koja nema grafičke podatke, a ne obuhvata ni podatke o osnovu sticanja nepokretnosti, što znači da za taj dio teritorije ne postoje katastarski planovi. Iz tog razloga predstavnici Uprave za nekretnine su u nekoliko navrata iznosili mišljenje da je potrebno iznaći održivo rješenje, odnosno na drugačiji način tretirati teritorije, odnosno neformalne objekte koji su izgrađeni na područjima na kojima egzistira popisni katastar. Naime, područja koja su pokrivena popisnim katastrom, nije moguće preklapati sa orto foto snimkom, jer nema grafičkih podataka, odnosno nisu urađeni katastarski planovi, te je potrebno naći prelazno rješenja do izrade katastra nepokretnosti.

3. Promocija ciljeva zakona i implementacija komunikacione strategije

Nakon usvajanja Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata izrađena je Komunikaciona strategija za Projekat pretvaranja neformalnih naselja u formalna, koju je izradila mađarska kompanija Insomnia.

U cilju uspješne implementacije projekta neophodno je realizovati kvalitetnu medijsku kampanju u cilju sveobuhvatnog informisanja vlasnika nelegalnih objekata i podizanja nivoa svijesti građana o pravima i obavezama u procesu legalizacije.

Ovaj projekat obuhvatiće aktivnosti koje uključuje praktično čitavu Crnu Goru i može se reći da ranije nije realizovan projekat sličnog obima. Stoga, najvažniji zadatak i izazov za komunikacionu kampanju je njegovo puno razumijevanje od strane stanovništva Crne Gore, kao i činjenice da Projekat služi kako razvoju zemlje, tako i njihovom ličnom blagostanju, posebno kada govorimo o standardu života i bezbjednosti.

Od uspjeha realizacije komunikacione medijske kampanje umnogome zavisi uspješnost projekta legalizacije, a time i prihodi države vezane za implementaciju ovog projekta. Sredstva koja su bila opredijeljena za ovu namjenu u iznosu od 70.000 EUR, nijesu dovoljna za kvalitetno informisanje građana o pravima i obavezama koji proizilaze iz procedure. Predlogom zakona predviđeno je da je rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju neformalnog objekta 9 mjeseci, i on mora biti praćen intenzivnom kampanjom. Opredijeljena sredstva za ovu namjenu nijesu dovoljna i ulažu se značajni naponi da se obezbijede potrebna sredstva.

Dobar monitoring dešavanja, reagovanje na ta dešavanja i napredak tokom čitavog perioda razvoja Projekta su apsolutni imperativ, posebno imajući u vidu činjenicu da je rizik od političkih, finansijskih i proceduralnih kriznih situacija u ovoj vrsti projekata prilično visok. Takođe, preporučuje se uspostavljanje jasnog režima za procjenu rizika i brzi odgovor u takvim situacijama.

4. Implementacija Pilot Projekta

Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata sa posebnim aspektom na seizmičke rizike predviđena je realizacija Pilot projekta. Cilj sprovođenja Pilot projekta je sprovođenje cjelokupnog postupka, definisanje pozitivnih i negativnih strana da bi se postupak na što kvalitetniji i efikasniji način sproveo na ostalim područjima zahvaćenim neformalnom gradnjom.

Izrada izvještaja o rezultatima dobijenim sprovođenjem Pilot projekta predviđena je tačkom 13 Akcionog plana.

Kao pilot projekat predložen je prostor naselja Pobrđe – Rutke i Čanj u opštini Bar.

Opština Bar je 2010. godine pokrenula proceduru javnih nabavki za izbor najpovoljnijeg ponuđača za izradu Studije izvodljivosti uređenja neformalnih naselja »Pobrđe – Rutke i Čanj«.

Nakon završenog postupka odabira, za čiju izradu su angažovani autori IIBW (Canada) i Housing Ltd. (Austria), izrađena je u julu 2011. godine Studija "Unaprijeđenje neformalnih naselja Pobrđe – Rutke".

Nakon toga opština Bar je pokrenula proceduru izrade DUP –a za naselje Pobrđe –Rutke. Nacrt ovog planskog dokumenta dostavljen je na mišljenje Ministarstvu održivog razvoja i turizma, shodno članu 39 Zakona o uređenju prostora i izgradnji, te će se nakon davanja mišljenja DUP staviti na javnu raspravu.

Studija izvodljivosti uređenja neformalnih naselja »Pobrđe – Rutke i Čanj« predstavlja osnovu za izradu DUP- za naselje pobrđe -Rutke. Sadrži mjere za identifikaciju problema i pronalaženje mjera i instrumenata za prevazilaženje istih na lokaciji pilot projekta i predstavlja rezultat usmjerenja autora na razumijevanje pravaca razvoja neformalnih naselja u Crnoj Gori, kao i na osmišljavanje pragmatičnih pristupa njihovoj ekonomskoj, socijalnoj i prostornoj integraciji.

Svrha izrade studije je da pomogne nacionalnim i lokalnim vlastima pri implementaciji Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata, sa posebnim akcentom na seizmičke izazove i Zakona o legalizaciji neformalnih objekata.

Studija izvodljivosti sadrži:

- analizu problema neformalne gradnje na izabranom prostoru i predloge za njihovo otklanjanje
- preporuke za sprovođenje mjera regularizacije za različite kategorije nelegalnih objekata,
- analizu dostupnosti infrastrukture, javnih i socijalnih servisa,
- daje smjernice za utvrđivanje neophodnih koraka i plaćanja za regularizaciju objekta,
- generalnu analizu stanja životne sredine,
- smjernice za način rješavanja infrastrukturnog opremanja prostora,
- predlaže tehničke mjere seizmičkog ojačanja objekata, kao i sanacije terena sa potencijalom seizmičke nestabilnosti,
- finansijsku konstrukciju cijelog projekta sa predlogom načina obezbjeđenja sredstava.

Nakon sveobuhvatne analize, studija jasno prepoznaje problematične okolnosti u implementaciji Plana i Akcionog plana i ukazuje da je regulisanje otežano iz više razloga:

a) katastarske podloge su neprecizne i nepotpune;

b) standardi u planiranju nisu u skladu sa zahtjevima postojećih naselja koja su se razvijala spontano;

c) ne postoje podsticajne mjere kako bi se promijenio status-quo, građani ne žele da pristupe legalizaciji (npr. da plate komunalne takse, porez itd.).

Naime, u velikim neformalnim naseljima sa komplikovanim i fragmentiranim zemljištem i vlasništvom, mješovitim standardima izgradnje, kao i različitim društvenim profilima stanovništva, proces regulisanja prevazilazi mogućnosti samog planiranja, odnosno zahtijeva različitu vrstu planiranja koji nije zastupljen u Crnoj Gori.

Prvo, sadržaj DUP-ova, kao razvojnih dokumenata je neadekvatan da bi se sproveo proces legalizacije, obzirom da u mnogim slučajevima ne odgovara stvarnim granicama parcela i nameće propisane uslove za vrste zgrada koje mogu biti legalizovane, bez uzimanja u obzir dosadašnjeg stanja i činjenicu da takvi objekti postoje duži vremenski period. Drugo, DUP je usmjeren na fizičke aspekte planiranja i ne uključuje procjenu vlasništva nad zemljištem, socijalnih i ekonomskih profila stanovnika, i/ili fiskalni kapacitet opštine da investira u planiranu infrastrukturu.

Ukratko, planski dokumenti se ne bave pitanjem neformalnog razvoja, koji je, imajući u vidu njegovu razmjernu i koncentraciju na ovom području, teško ignorisati. Sadržaj DUP-a mora biti unaprijeđen kako bi se neformalna gradnja dokumentovala, snimila i uklopila u budući plan na pragmatičan i realističan način i kako bi se omogućilo efektivno regulisanje.

Studija sadrži tipologiju- klasifikaciju objekata na ovom prostoru, karakteristike elektro mreže, karakteristike saobraćajne mreže odnosno pristupnih puteva, karakteristike vodovodne i kanalizacione mreže, atmosferske mreže, i sl.

Preporuka obrađivača je da je potrebno primijeniti alternativne standarde planiranja kako bi se osiguralo minimalno rušenje objekata i izmještanje postojećih stanovnika. Takođe treba uzeti u obzir fiskalnu sposobnost opštine da obezbijedi infrastrukturu i implementaciju plana. Nužno je da je pristup realan i pragmatičan. Bez osnova je graditi strategije investiranja i razvoja koje se neće realizovati i koje su u suprotnosti sa interesima lokalnog stanovništva i malih biznisa. Neformalna naselja bi trebala biti tretirana slično istorijskim centrima gradova. I jedni i drugi postoje duži vremenski period, nijesu usklađena sa postojećim standardima planiranja za izgradnju novih zona, koji su definisani kroz Pravilnik o sadržini i formi planskih dokumenata (2010). Pravilnik mora biti komplementaran sa regulativom koja se odnosi na standarde planiranja za postojeća naselja. Preliminarni sadržaj takvih alternativnih standarda planiranja treba sa sadrži minimum urbanističkih standarda, minimalan pristup urbanističkoj parceli sa pravom prolaza, itd.

Proces regulisanja mora početi s Prostorno-urbanističkim planovima (PUP) za projektna područja, potom detaljnim urbanističkim planom (DUP) zasnovanom na alternativnim standardima planiranja.

Regulisanje neformalnih naselja zahtijeva kvalitetnije podatke i izvore podataka, posebno za sljedeće:

- a) Katastarski podaci trebaju biti upotrijebljeni za dalju analizu
- b) Geo-fizička analiza (opasnost od klizišta) uz postojeću seizmičku mikrojoneizaciju kao i hidrotehnička analiza je neophodna.
- c) Za Pobrđe/Rutke potreban je plan hidrotehničkog unaprijeđenja, koji između ostalog uključuje mjere zaštite od poplava za oblasti u blizini tunela.

Pristup predmetnom području mora biti unaprijeđen zbog urbanog razvoja naselja, ali još značajnije, iz razloga bezbjednosti. i za stanovnike i za veliki broj turista u špicu sezone (do 15,000 u Pobrđu/Rutkama) neophodno je obezbjediti evakuaciju u slučaju prirodne katastrofe, jer su Pobrđe i Rutke u seizmički ranjivim zonama.

Za Pobrđe/Rutke predlaže se nekoliko unaprijeđenja:

Postojećem tunelu mora biti dodat još jedan novi tunel sa bar dvije vozne trake. Rekonstrukcija postojećeg tunela se ne preporučuje. Sjeverni izlaz ovog tunela nema pravu konekciju na bilo koji od glavnih puteva koji vode u naselje. Povećanje prečnika i visine postojećeg tunela (sa jedne na dvije vozne trake sa trotoarom) i produženje kanala koji se nalazi ispod koštali bi vjerovatno slično koliko i novi tunel. Tokom građevinskih radova, pristup ovom području bi bio veoma otežan. Varijanta postavljanja novog tunela u nastavku ulice Save Kovačevića, kako je to predloženo DUPom Sutomore Centar, takođe se ne preporučuje.

Drugi pristup predmetnom području trebao bi biti obezbjeđen boljim povezivanjem Pobrđa/Rutki sa Zankovcima (sjeverozapad Partizanskog puta) koji su povezani sa magistralnim putem novim infrastrukturnim koridorom (iznad ulaza u željeznički tunel).

Pristup željezničkoj stanici preko pruge mora takođe biti unaprijeđen, pješačkim pružnim prelazom u vidu kapije ili pasarelom sa viših kota Pobrđa do perona ili novim putnim prilazom u nivou pruge na mjestu željezničke stanice (sa ograničenjem, npr. samo za privremeno ili urgentno korišćenje).

Nacrt DUP-a

Nacrt DUP-a Bjelila –Rutke –Gorelac je vrlo specifičan zadatak, koji podrazumijeva ne samo učešće planera, već i učešće svih nadležnih institucija u njegovoj formulaciji. Zadatak se ne može uspješno završiti bez učešća nadležnih institucija a da pri tome njihova uloga ne bude samo ocjenjivačka.

Obuhvat DUP-a je oko 177 ha, od tunela Mišići do Željezničke stanice u Sutomoru. Prema procjenama obrađivača plana izgrađeno je oko 2200 objekata. U zahvatu su identifikovane stare autohtone cjeline.

Glavne poteškoće pri izradi DUP su neažurnost katastarskih podloga. Katastarske granice ne odgovaraju stanju na terenu i u nekim se situacijama razlikuju i po 5-10 metara. Razlika se pojavljuje jer su karte rađene u razmjeru koji ne odgovara izradi plana.

Iako je pripremljen Nacrt plana dobar dio plana nije obrađen kroz katastarske podatke, te je neophodno na neki način zainteresovati ljude da izvrše upis objekata, da bi se podaci verificovali kroz katastar.

Koncept Nacrta plana podrazumijeva: regulisanje saobraćaja, pokušaj da se priključci na glavnu saobraćajnicu svedu na minimum. Prema GUP-u opštine Bar iz 2007. godine, predviđeno je da na tom prostoru ima 1780 stanovnika. Međutim, ako se uzme u obzir izgrađenost, gustinu po 1ha, zavisno od namjene zaključeno je da na ovom prostoru ima 9345 stalnih i povremenih stanovnika.

Nacrta plana usklađen je sa planom višeg reda: pojas uz magistralu-centralne djelatnosti, standardi u vezi sa zastupljenošću zelenih površina takođe zadovoljavajući, indeks zauzetosti 2,7% a u odnosu na ukupna prostor 16%.

Ekonomska analiza: saobraćaj - 3.600.000 eura; posebno je tretirano pitanje elektroenergetike jer je uvezano sa izgradnjom trafo stanice Maljevik-Buljarica, a troškovi opremanja samo zone zahvata procijenjeni su na 4.300.000 eura.

Zahvat praktično nema hidrotehničku infrastrukturu-procjena Nacrta plana 13.600.000 eura, zatim još troškovi telekomunikacija, pejzažno uređenje, troškovi eksproprijacije.

Troškovi rušenje zanemarljivi jer je predviđeno uklanjanje 3 ili 4 objekta, odnosno djelova objekata koji su direktno ugrozili saobraćajnicu.

Obrađivač plana je prilikom izrade uzeo u obzir preporuke iz Studije, kao i programskog zadatka.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma je u predlogu Budžeta za 2014. godinu – Kapitalni budžet predložilo izgradnju tunela u naselju Rutke-Sutomore. U toku je izrada idejnog rješenja, a u toku 2014.godine planirana je izrada projektne dokumentacije i pribavljanje građevinske dozvole.

U cilju realizacije Pilot projekta neophodno je da sve institucije nadležne za sprovođenje ovog planskog dokumenta preuzmu sve neophodne mjere i radnje radi obezbjeđivanja uslova za potpuno i efikasno sprovođenje i konačno regularizaciju izabranog prostora.

5. Komunikacija sa finansijskim institucijama za obezbjeđivanje sredstava za implementaciju projekta

Ova tačka predviđena je pod rednim brojem 8 Akcionog plana.

Ovaj korak podrazumijeva eventualno apliciranje za sredstva koja bi se utrošila za implementaciju komunikacione strategije, formiranje baze podataka, geodetska ispitivanja i formiranja implementacionih jedinica na opštinskom nivou. Sredstva će se shodno zakonskim rješenjima i potrebama usmjeriti na podršku u procesu regularizacije.

Ministarstvo održivog razvoja i turizma, kao resorno za oblasti građevinarstva, stanovanja i planiranja snosi odgovornost sprovođenja ovog Projekta, te sprovodi značajne aktivnosti na pripremi svih neophodnih aktivnosti na realizaciji ovog kompleksnog i socijalno vrlo osjetljivog projekta.

Kao što je rečeno, jedan od ključnih elemenata za otpočinjanje Projekta je sprovođenje komunikacione kampanje. Uključivanje svih zainteresovanih strana, svih lokalnih samouprava i institucija, zatim šire javnosti a najviše građana, od presudnog je značaja.

Drugi ključni element je uspostavljanje evidencije -baze podataka neformalnih objekata, koja će biti značajno sredstvo u sprovođenju Zakona. Evidencija podrazumijeva sakupljanje podataka o svim neformalnim objektima, njihovoj namjeni, strukturi, površini, i dr. Naime, uspostavljenjenja i operativna baza podataka svih neformalnih objekata olakšaće proces izdavanja rješenje u postupku legalizacije i olakšaće uvid u rezultate procesa.

U predhodnom periodu intenzivno se radilo na osmišljavanju projekata koji će podržati proces i ubzati i podstaći njegovu implementaciju. Jedna od najvažnijih je Projekat energetske efikasnosti u procesu legalizacije.

Projekat energetske efikasnost u procesu legalizacije

Projekat legalizacije neformalnih objekata će rezultirati novim politikama, regulaciji i značajnim investicijama u cilju pretvaranja nelegalnih objekata u zakonski regulisane legalne objekte. Osim provjere statičke i seizmičke stabilnosti nelegalnih objekata, cilj je da proces između ostalog donese i poboljšanje energetske efikasnosti.

Činjenica je da većina neformalnih objekata imaju loše toplotne performanse i visok energetske utrošak.

U saradnji sa UNDP kancelarijom u Crnoj Gori započeta je realizacija Programa čiji je cilj povezivanje procesa legalizacije sa povećanjem nivoa energetske efikasnosti u domaćinstvima, poslovnim objektima i upotrebu finansijskih sredstava, ostvarenih iz uštede u potrošnji energije na finansiranje procesa legalizacije.

Projekat predlaže integrisani pristup koji se sastoji u povećanju nivoa energetske efikasnosti u objektima i upotrebu finansijskih sredstava, ostvarenih iz uštede u potrošnji energije na finansiranje procesa legalizacije.

Ideja, kao i nedavno spovedena istraživanja i prototip pokazuju kako legalizacija neformalnih naselja uvođenjem mjera energetske efikasnosti, može istovremeno rezultirati u povećanju prihoda centralnih i lokalnih budžeta, smanjenje negativnog uticaja na životnu sredinu, povećanje zaposlenosti, povećanje ekonomske aktivnosti, smanjenje potrošnje električne energije, a time i potrebe za uvozom električne energije, te u krajnjem doprinijeti povećanju životnog standarda.

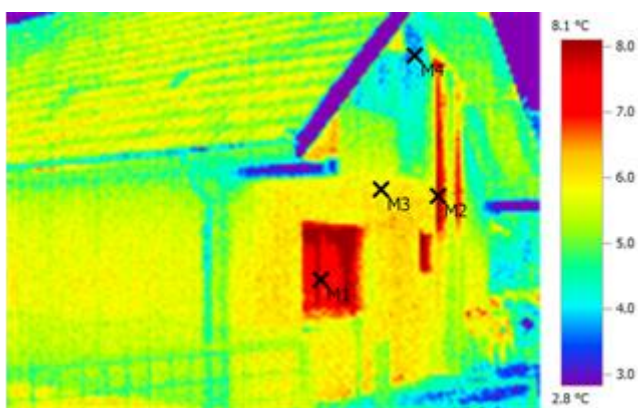
Nakon pregleda i demonstracije kroz prototip, kao i ponovnih pregleda nakon rekonstrukcija, došlo se do sljedećeg zaključka u vezi mogućnosti za EE pristupom u neformalnim naseljima: **u prosjeku za rekonstrukciju kuće veličine 100 m² potrebno je obezbijediti investiciju vrijednosti 5.000 €, što kreira godišnju uštedu u potrošnji energije u prosjeku od 63% (rok povrata investicije – oko 6 godina).**

Pilot projekat – primjena mjera energetske efikasnosti u procesu regularizacije-prototip

Izveštaj o realizaciji ovog Pilot projekta predviđen ja tačkom 13 Akcionog plana.

Početkom 2011. godine Ministarstvo održivog razvoja i turizma Crne Gore i UNDP su se dogovorili oko zajedničke implementacije tri nova pilot projekta koji se bave problemom pretvaranja neformalnih u formalna naselja. Ovo se odnosi na tri opštine: Žabljak, Bijelo Polje i Bar. Sprovedeni su energetske pregledi sa ciljem da se utvrdi polazna osnova za potrošnju i potencijalnu uštedu, uz pružanje najosnovnijih mjera renoviranja/retrofita. Svaki pregled se sastojao od osnovnih informacija o postojećem objektu, njegovoj trenutnoj upotrebi, dimenzijama, broju ukućana, periodima grijanja u toku dana i tokom cijele godine, lokalnim klimatskim karakteristikama itd. Predložene su sljedeće najisplativije i najčešće osnovne mjere energetske efikasnosti: **adekvatna izolacija spoljnjih zidova; zamjena prozora/vrata; krovna izolacija, izolacija podova.** Nakon revizije svih sprovedenih pregleda, došlo se do opšteg zaključka da bi, u prosjeku, rekonstrukcija (retrofitting) ilegalnih domaćinstava u Crnoj Gori mogla da dostigne 59% uštede u potrošnji struje, što dovodi do perioda povraćaja kraćeg od 7 godina.

U cilju da se kroz demonstraciju testiraju gore pomenute procjene, UNDP tim je 2012. godine sproveo prototip tj. rekonstrukciju 4 ilegalna domaćinstva u Bijelom Polju, mjereći potrošnju energije prije i nakon rekonstrukcije.



Fotografija 1: Jedna od 4 rekonstruisane kuće u neformalnom naselju Resnik/Resovo u Bijelom Polju, prije i nakon rekonstrukcije sa mjerama energetske efikasnosti, i rezultati toplotnog snimanja

Kontrola nakon urađene rekonstrukcije (retrofitinga) pokazala je još bolje rezultate u odnosu na preliminarne kontrole. Naime, mjerenje koje je sprovedeno pokazalo je da uštede energije variraju od 50% do 82% (65% u prosjeku), što podrazumijeva period povraćaja investicije od 5 do 6.3 godine.

Ovaj prototip je pokazao da je čak i primjena dodatnih i relativno skupih mjera, kao što je instalacija novog centralnog sistema za grijanje, koje se ne smatra mjerom koja bi poboljšala performance energetske efikasnosti, ali koja će generalno poboljšati udobnost življenja, ekonomski opravdana. U ovom slučaju bi period povraćaja investicije iznosio ukupno 7 godina.

Tabela 1: Osnovni rezultati prototipa

Uštede u distribuciji energije	34.763	kWh/god.
Neto ušteda	767	€/god.
Ukupna investicija (EE mjere)	4,698	€
Povraćaj investicije	6.4	godina

Prezentovana istraživanja sprovedena su sa ciljem provjere koncepta koji je zajednički tim Ministarstva održivog razvoja i turizma i UNDP-a razvio. Rezultati dobijeni iz energetskih pregleda, kasnije testirani kroz prototip, potvrdili su da je pristup legalizaciji neformalnih naselja u Crnoj Gori koji podrazumijeva primjenu mjera energetske efikasnosti na nelegalnim objektima opravdan i može donijeti značajne ekonomske benefite kako samoj državi i privredi, tako i stanovništvu i njihovom načinu i kvalitetu življenja. Nije zanemarljiv ni uticaj na životnu sredinu koji se ogleda kroz smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Ekonomski efekti

Metodologija koja je korišćena za proračun i analizu efekata primjene mjera energetske efikasnosti u procesu legalizacije, bazira se na: postavljanju hipoteze, istraživanju i obradi podataka, upotrebe eksperimenta u ekonomiji, modeliranju i verifikaciji. Analiza zasniva na opštim metodološkim postupcima u ekonomiji: analitički, sintetički, istorijski metod, metod makroekonomske i mikroekonomske analize.

Nakon postavljanja hipoteze: „Da li je moguće kroz primjenu mjera energetske efikasnosti na nelegalno sagradjenim objektima obezbijediti finansijska sredstva potrebna za samu legalizaciju?“- ista se putem navedenih metoda testira i dokazuje.

U cilju testiranja hipoteze sprovedeno je istraživanje (energetski pregledi nelegalno sagradjenih objekata) i eksperiment (prototip). Podaci dobijeni iz eksperimenta izračunati su i uprosječeni (za nivo objekta veličine 100 m²) i linearnom ekstrapolacijom prenešeni na nivo ukupne privrede i zemlje (korišćena je pretpostavka da u Crnoj Gori postoji 100.000 nelegalno sagradjenih objekata).

Uzeti su u obzir sljedeći parametri:

- Početna potrošnja energije u objektu;
- Visina investicije potrebne za retrofitting ;
- Ostvarene uštede u potrošnji energije;
- Ostvarenje smanjenje CO₂ emisija;
- Rok povrata investicije;
- Broj zaposlenih angažovan na retrofitingu;
- PDV koji data investicija (aktivnost) proizvodi;
- Visina troška za legalizaciju.

Navedni podaci su izračunati za četiri kuće koje su rekonstruisane, uprosječeni, pretvoreni na nivo veličine objekta od 100m² , kao referentne tačke, a potom procijenjeni na nivo cijele ekonomije. Utvrđen je uticaj na sljedeće kategorije:

- BDP,
- Zaposlenost,
- Nivo investicija (aktivnosti) u sektoru građevinarstva,
- Visinu prihoda od PDV-a,
- Visinu prihoda od legalizacije,
- Smanjenje bruto potrošnje energije u Crnoj Gori,
- Uvoz/izvoz energije.

U nastavku slijede osnovni rezultati.

Rezultati eksperimenta – kuća veličine 100 m²

Energetski pregledi 34 objekta (opštine Bar, Bijelo polje i Žabljak) pokazali su da prosječna potrošnja energije (električna energija, drvo, ugalj) u prosjeku iznosi 57.416 KWh na godišnjem nivou, odnosno 63.619 KWh na godišnjem nivou za objekat površine 100 m².

Primjena mjera energetske fikasnosti podrazumijeva: zamjenu prozora i vrata, izolaciju krova, izolaciju spoljašnjih zidova, i gdje je potrebno zamjena podova. Prosječna investicija potrebna za primjenu navedenih mjera iznosi 4.698 eura, odnosno 5.000 eura za objekat veličine 100 m². Dodatno, investicija od 5.000 eura kreira 850 eura PDV-a.

Uštede u potrošnji energije koje se navedenim mjerama mogu ostvariti iznose u prosjeku 34.760 KWh godišnje ili 767 eura, odnosno zaobjekat veličine 100 m² 37.900 KWh godišnje ili 830 eura. **Odnosno, prosječna ušteda električne energije procentualno izražena iznosi 63%.**

Prema evidenciji koja je svakodnevno vođena kroz građevinsku knjigu i izvještaje nadzornog organa, na rekonstrukciji je bilo svakodnevno zaposleno 5 radnika (građevinska firma); zatim jedan radnik na poziciji nadzora, kao i u početnoj fazi, po jedan zaposleni na izradi projektne dokumentacije i upravljanja cijelim procesom. Sve ovo ukupno zapošljava sedam osoba po objektu.

Na osnovu dobijenih ulaznih podataka lako se računa rok povrata uloženi sredstava u retrofiting, i on u prosjeku iznosi 6,12 godina.

Dodatno, mjerama energetske efikasnosti moguće je ostvariti smanjenje emisija CO₂ u iznosu od 1.000 kg na godišnjem nivou po objektu.

Prezentovani podaci predstavljaju inpute za dalju analizu efekata mjera energetske efikasnosti primijenjenih na nelegalno izgrađene objekte u Crnoj Gori na osnovne makroekonomske pokazatelje, kao i utvrđivanje mogućnosti upotrebe finansijskih sredstava ostvarenih kroz uštede u potrošnji energije na mikro i makro nivou, za finansiranje procesa legalizacije.

Ukoliko se dobijeni podaci procijene na nivo ukupne privrede, uzimajući u obzir pretpostavku da broj nelegalno izgrađenih objekata u Crnoj Gori iznosi 100.000 dobijaju se sljedeće makroekonomske implikacije:

*****Napomena: obzirom na veličinu broja objekata, pretpostavka je da nije realno očekivati da se svi objekti rekonstruišu u jednoj godini. Polazimo od pretpostavke da je u pitanju dugogodišnji proces, i da se godišnje može rekonstruisati 10.000 objekata. Ova je pretpostavka uzeta u obzir prilikom računanja godišnjih podataka.**

Nivo investicija – retrofit 100.000 objekata kreirao bi oko 470 miliona eura direktnih investicija u građevinskom sektoru i uposlio cjelokupan građevinski sektor u crnogorskoj ekonomiji. Takodje, ovaj nivo investicija podstakao bi i povećanje aktivnosti i u drugim djelatnostima i granama ekonomije, na indirektan način. Na godišnjem nivou očekuje se nivo od 47 miliona eura direktnih investicija, što je u odnosu na trenutnu vrijednost građevinskih radova u Crnoj Gori oko 14%;

Visinu prihoda od PDVa – direktan efekat retrofita odrazio bi se kroz povećanje prihoda od PDVa u ukupnom iznosu od oko 80 miliona eura, odnosno 8 miliona € na godišnjem nivou, što bi za 2.5% povećalo budžetske prihode od PDV-a na godišnjem nivou u narednih 10 godina;

Zaposlenost – kod proračuna zaposlenosti uzeli smo u obzir dva scenarija. Jedan se bazira na rezultatima prototipa i njegove ekstrapolacije na ukupan broj objekata. Drugi scenario polazi od podatka koji je rezultat mnogobrojnih istrživanja koja su pokušala izračunati broj novih radnih mjesta koja stvaraju investicije u energetska efikasnost, i po kojima investicija

od 1 milion dolara stvara 10 radnih mjesta. Ukupan broj zaposlenih koji kreira rekonstrukcija 100.000 objekata, prema prvom scenariju, procjenjuje se na oko 60.000, što je značajno više u odnosu na ukupan broj nezaposlenih u Crnoj Gori, i značio bi i uvoz radne snage. Međutim, preciznu procjenu broja zaposlenih nije moguće izvesti bez informacija koje se odnose na dinamiku rekonstrukcija, broj objekata na godišnjem nivou, broj kompanija koje će vršiti rekonstrukcije, izrade projekata, energetske preglede, nadzor i sl. U nedostatku adekvatnih informacija, koristili smo podatke iz drugog scenarija, i prema njemu ukupan broj novih radnih mjesta koja može kreirati navedeni proces legalizacije iznosi 6.200 što smanjuje broj nezaposlenih za 13%;

Smanjenje potrošnje energije u Crnoj Gori – retrofit 100.000 objekata doveo bi smanjenja ukupne potrošnje energije za oko 3.476 GWh za period od 10 godina, odnosno 347 GWh na godišnjem nivou. Ovo bi imalo ogromne pozitivne efekte na već jako opterećenu energetska mrežu u Crnoj Gori, odnosno za 27% smanjilo uvoz energije na godišnjem nivou, a nakon manje od 4 godine u potpunosti eliminisalo uvoz električne energije i u narednih godinama stvorilo prostor za izvoz energije.

Dodatno, posmatrano u periodu od 20 godina, koliko će trajati otplata naknade za legalizaciju, izračunata su dva scenarija kada je u pitanju potrošnja električne energije. Prvi, osnovni scenario predviđa potrošnju energije koja je nepromijenjena u odnosu na sadašnji trenutak. Drugi scenario, računa potrošnju uzimajući u obzir mjere povećanja energetske efikasnosti. Dodatno, obzirom da se u narednom periodu očekuje rast cijene električne energije, za oba scenarija je izvršen proračun (trend) cijene električne energije u periodu od 20 godina. U kalkulaciji se koristila godišnja stopa rasta od 2%.

Dobijeni su sljedeći rezultati: prema osnovnom scenariju ukupna potrošnja prosječnog domaćinstva koje živi u objektu veličine 100 m² u periodu od 20 godina iznosiće 1,280 MWh, odnosno 46.359 eura. Sa druge strane, scenario koji predviđa primjenu mjera energetske efikasnosti pokazuje da će ukupna potrošnja prosječnog domaćinstva koje živi u objektu veličine 100 m² u periodu od 20 godina iznositi 500 MWh, odnosno 18.223 eura, što je 2,5 puta manje u odnosu na osnovni scenario;

BDP – povećanje aktivnosti u građevinskom sektoru imalo bi direktan uticaj na povećanje nivoa BDP-a i to u iznosu od 1,5% na godišnjem nivou, narednih 10 godina;

Visinu prihoda od legalizacije – visina naknade za legalizaciju varira u zavisnosti od više faktora, kao što su: grad u kojem se objekat nalazi, građevinska zona, urbana ili ruralna sredina, i sl. U naselju Resnik-Rasovo, gdje je vršen eksperiment, naknada za legalizaciju iznosi 20 eura po kvadratnom metru. Međutim, u Podgorici i primorskim mjestima značajno je veća, dok je opet u nekim sjevernim opštinama, čak i manja. Stoga smo za našu analizu uzeli pretpostavku da trošak legalizacije iznosi 50 eura po kvadratnom metru, a shodno odredbama novog Zakona o legalizaciji neformalnih objekata, predviđeno je da se trošak legalizacije može isplatiti u dugoročnom vremenskom periodu (max 20 godina), u mjesečnim ratama. Uzimajući u obzir sve navedeno, dolazimo do podatka da lokalne samouprave u Crnoj Gori u periodu od 20 godina mogu ubrati ukupno 500 miliona eura prihoda od legalizacije, odnosno 25 miliona eura godišnje ili nešto više od 2 miliona eura na mjesečnom nivou, što je za male opštinske budžete značajan priliv. Na taj način se obezbjeđuje održivost lokalnih budžeta u dugoročnom vremenskom periodu.

Povećanje prihoda po osnovu poreza na imovinu - usljed nedostatka inventara nelegalnih objekata koji bi pružio informacije bitne za definisanje stope poreza na imovinu (lokacija, spratnost, kvadratura, namjena i sl) nije moguće utvrditi visinu poreza na imovinu koji bi se ostvario, međutim evidentno je da 100.000 objekata koji čine polovinu ukupnog broja registrovanih domaćinstava u Crnoj Gori mogu ostvariti veoma značajne prihode crnogorskom budžetu.

Veličina domaćinstva	Mjesečni trošak za energiju	Ušteda	Trošak legalizacije (50€ po m2)	Trošak rekonstrukcije (k.s. 4.5% na zajam od 5.000 €)
100 m2	110 €	63%	5000 €	7600 €
Nakon retrofitinga				
	Trošak za energiju	Trošak legalizacije na 20 god	Trošak retrofitinga (20 god)	Ukupno
Mjesečno	47.30 €	20.80 €	32.00 €	99.8 €

Pristup primjene mjera energetske efikasnosti u procesu legalizacije, prikazan je u tabeli iznad, uzimajući u obzir jedan od mogućih scenarija, za nelegalni objekat veličine 100m2.

Kalkulacija pokazuje da svako domaćinstvo koje aplicira za legalizaciju će nakon rekonstrukcije imati manji trošak u odnosu na trošak koji plaća za energiju, pri čemu sada trošak uključuje i legalizaciju, i potrošnju energije i trošak rekonstrukcije. Znači sa čak manjim iznosom novca, sada će imati legalan objekat, energetske efikasan, udobniji i sigurniji za stanovanje.

**SARADNJA SA KOLUMBIJA UNIVERZITETOM - SAD NA RAZVIJANJU PROJEKTA
„DIZAJNIRANJE PROGRAMA ENERGETSKE EFIKASNE REKONSTRUKCIJE
NEFORMALNIH OBJEKATA U CRNOJ GORI“**

Tokom jula i avgusta 2013.godine, predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma i UNDP kancelarije u Podgorici su u saradnji sa kolegama iz Generalnog konzulata u Njujorku, radili na razvoju projektne ideje sa fokusom na održivi razvoj, kako bi učestvovali u odabiru globalne ideje koja bi bila razvijena pro-bono od strane prestižnog Kolumbija univerziteta i „Earth Institute“.

Naime „Earth Institute“ i postdiplomski program održivog razvoja Kolumbija univerziteta svake godine vrše odabir najboljih globalnih projektnih ideja u polju održivog razvoja. Nakon odabira, u cilju realizacije istih, Earth Institute angažuje svoje najbolje stručnjake, profesore i postdiplomske studente. Ove godine, uz angažovanje Generalnog konzulata Crne Gore u Njujorku, odabran je projekat „Dizajniranje programa energetske efikasne rekonstrukcije neformalnih objekata u Crnoj Gori“. Projekat je ocijenjen kao prioritetan od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma. Vremenski okvir rada na ovom projektu je od početka septembra do sredine decembra 2013.godine.

Projekat vodi profesor George Sarinikolau, direktor kancelarija za akademske i istraživačke programe Earth Institute-a. Tim kojim radi na ovom projektu se sastoji od **petnaest** postdiplomskih eksperata Kolumbija univerziteta koji su radili za vodeće kompanije u SAD i šire (Simens, Bank of America, PWC, Earth Institute, itd). Tim ima na raspolaganju ekspertsku podršku svih profesora na programu održivog razvoja Kolumbija univerziteta. Predstavnik GK Njujork, a ujedno i član tima na ovom projektu je konzul Selim Lika.

Projekat ima za cilj analizu i razvoj programa energetske efikasne rekonstrukcije 100.000 neformalnih objekata u Crnoj Gori u periodu od 10 godina. Dizajn projekta će računati na sve aspekte vezane za sposobnost Crne Gore da sprovede sličan program, uključujući procjenu potreba i troškova za trening i sertifikaciju energetskih revizora i izvođača, cijene opreme potrebne za spvođenje potrebnog broja energetskih pregleda i pregled modela finansiranja na kojima će program biti zasnovan.

Projekat po završetku treba da:

- Dizajnira nacionalni program energetske efikasne rekonstrukcije koji može zadovoljiti cilj države da formalizuje i rekonstruiše 100.000 neformalnih objekata u sledećih deset godina bazirajući se na uspješne programe implementirane u drugim državama,
- Obezbjedi sveobuhvatne smjernice za postavljanje minimalnih energetskih standarda za energetske rekonstrukcije neformalnih objekata u Crnoj Gori,
- Razvije i predstavi procjene troškove i koristi investicija potrebnih za energetske rekonstrukcije svih neformalno izrađenih objekata u Crnoj Gori, uštede u potrošnji energije, vrijeme za povraćaj investicije, dobit od poreza na dodatnu vrijednost od formalizovanih objekata kao i trošak države vezan za formalizaciju istih,
- Procijeni potrebe i kapacitete (radne snage, obuka, sertifikacije, programske uprave itd) Crne Gore za sprovođenje energetskih mjera za neformalne objekte,
- Pruži modela za obuku i sertifikaciju energetskih revizora i izvođača radova na osnovu uspješnih repera,
- U saradnji sa Ministarstvom održivog razvoja, razvije prihvatljiv model finansiranja na kojem će se projekat fokusirati.

SARADNJA SA MEĐUNARODNIM FINANSIJSKIM ORGANIZACIJAMA

Radi pripreme implementacije ovog značajnog projekta, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je pripremio aplikaciju za dobijanje tehničke podrške za implementaciju **Projekta „Legalizacija neformalnih objekata primjenom mjera energetske efikasnosti“** koji je upućen–WBIF-u (Investicioni okvir za Zapadni Balkan).

Investicioni okvir za Zapadni Balkan (Western Balkans Investment Framework) je instrument podrške EU koji ima za cilj da ubrza pripremu i implementaciju prioritetnih investicija u zemljama zapadnog Balkana kroz proces koordinacije i saradnje svih zainteresovanih strana - Evropske komisije, međunarodnih finansijskih institucija, bilateralnih donatora i zemalja korisnica.

U okviru Investicionijskog okvira za Zapadni Balkan otvoren je poziv za dostavljanje predloga projekata. Neophodno je da predlozi projekata, bilo da se radi o tehničkoj podršci ili investicionom grantu, imaju garanciju za finansiranje od strane Evropske investicione banke, Evropske banke za obnovu i razvoj, Banke Savjeta Evrope ili Njemačke razvojne banke, kao i da budu pripremljeni u komunikaciji s kancelarijom za podršku u procesu pripreme infrastrukturnih projekata u Crnoj Gori (WBIF - kancelarija).

Priprema projektne ideje je podrazumijevala konsultacije sa međunarodnim institucijama, odnosno EBRD-ijem i KfW Bankom u vezi sa mogućnostima kreditne podrške za ovaj projekat.

Kako su navedene institucije izrazile spremnost da daju kreditnu podršku ovom procesu, navedena aplikacije je pripremljena u saradnji sa WBIF kancelarijom u Crnoj Gori i kancelarijom UNDP –Crna Gora.

Tehnička pomoć je neophodna su kako bi se stvorili preduslovi za formiranje i realizaciju kreditnih linija zainteresovanih međunarodnih finansijskih institucija, namijenjenih

rekonstrukciji nelegalno sagrađenih porodičnih kuća sa ciljem unapređenja energetske efikasnosti u jednom pilot naselju u Crnoj Gori .

Tehnička pomoć koja bi se finansirala iz navedenih grant sredstava obuhvata sljedeće:

- 1) Implementacija komunikacione strategije za Projekat regularizacije neformalnih objekata sa akcentom na uvođenje mjera energetske efikasnosti u nelegalne objekte, koja podrazumijeva aktivnu javna kampanju za sve učesnike u procesu kako bi se razumjeli benefiti i efekti mjera i koja bi rezultirala podizanjem svijesti građana;
- 2) Konsultacije sa svim interesnim stranama – KfW, EBRD, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, komercijalne banke, ESCO firme, EPCG, jedinice lokalne samouprave, mjesne zajednice, građani (vlasnici nelegalnih objekata) itd.;
- 3) Izrada evidencije neformalnih objekata– baze podataka, sa informacijama o veličini objekta, vlasništvu, seizmičkoj sigurnosti, nivou energetske efikasnosti i sl.;
- 4) Definisane kriterijuma za odabir pilot naselja i sam proces odabira istog (objava poziva za naselja, evaluacija, odabir, ugovorni odnosi, implementacija);
- 5) Uspostavljanje potrebnog regulatornog okvira za poslovanje ESCO kompanija;
- 6) Definisane uslova kreditiranja/kriterijuma za apliciranje;
- 7) Priprema poziva za vlasnike nelegalnih objekata;
- 8) Priprema poziva za ESCO firme;
- 9) Kriterijumi odabira i model ugovora sa vlasnicima/ESCO firmama;
- 10) Definisane mehanizama naplate potraživanja – trošak rekonstrukcije i trošak legalizacije;
- 11) Obuke – podizanje kapaciteta zaposlenih u sekretarijatima za uređenje prostora u opštinama;
- 12) Upravljanje cijelim procesom: od faze javnog poziva, prije i nakon rekonstrukcija, praćenje naplate, kao i rezultata pilot projekta (realno ostvarene uštede, eventualna moguća unapređenja procesa itd), treninzi i javna kampanja, mogućnost proširenja na ostala naselja.

Planirano je da se projekat sprovede na odabranom pilot naselju u kojem je izgrađeno oko 500 stambenih objekata.

Vrijednost projekta je 5 miliona eura a vrijednost traženog granta je 1 milion eura.

6. Sprovođenje mjera poreske politike u smislu progresivnog oporezivanja vlasnika nelegalnih objekata

Ova aktivnost predviđena je tačkom 15 Akcionog plana.

Porez na nepokretnosti uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom. Zakonom o porezu na nepokretnosti propisano je da je stopa poreza na nepokretnosti proporcionalna i može iznositi od 0,10% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Članom 9a pomenutog zakona predviđeno je da jedinica lokalne samouprave može utvrditi višu poresku stopu od stope utvrđene zakonom za objekte koji su izgrađeni suprotno zakonu. Shodno navedenom članu, za objekte koje su izgrađeni suprotno zakonu, poreska stopa se može uvećati u odnosu na utvrđenu poresku stopu i to:

- 1) za objekat sa građevinskom dozvolom za koji investitor nije pribavio upotrebnu dozvolu u skladu sa zakonom 25%;
- 2) za objekat ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom 50%;

- 3) za objekat koji nije predviđen prostorno-planskom dokumentacijom 100%; za objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji detaljni urbanistički plan kojim je taj objekat planiran 100%;
- 4) za objekat koji je izgrađen na tuđem zemljištu 150%.

Prihodi od poreza na nepokretnosti pripadaju jedinici lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost.

U cilju sprovođenja mjera poreske politike, većina jedinica lokalne samouprave, izmijenilo je odluke o porezu na nepokretnosti i uskladilo ih sa Zakonom o porezu na nepokretnosti, odnosno istim propisalo uvećane poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu. Na osnovu informacija dobijenih od opština, sprovođenje odredbi, odnosno naplata uvećanog iznosa poreza za ove objekte skoro je nemoguća zbog nemogućnosti identifikacije objekata izgrađenih suprotno zakonu. Činjenica je da ne postoji pouzdana baza podataka neformalnih objekata. Shodno zvaničnim podacima Uprave za nekretnine u katastar nepokretnosti upisano je nešto više od 40 000 neformalnih objekata, a prema nezvaničnim procjenama je izgrađeno 100 000. S tim u vezi neophodno je ponovo istaći značaj uspostavljanja baze podataka neformalnih podataka iz tačke 2 ovog izvještaja.

Ukoliko uzmemo da je prosječan iznos poreza na nepokretnosti za neformalni objekat 100 eura po objektu godišnje, kalkulacija procjene iznosa poreza koja bi se prikupila iznosila bi 6.000.000 eura godišnje (60.000 neformalnih objekata koji nisu upisani u katastar nepokretnosti). Ukoliko se primijeni odredba člana 9a a koja se odnosi na uvećanje poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu u iznosu do 100%, procjena iznosa poreza iznosila bi 12 000 000 eura godišnje. Za neformalne objekte koji su izgrađeni na tuđem zemljištu poreska stopa se može uvećati do 150%.

Mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte neophodno je sprovesti jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata te je sprovođenje istih preduslov za implementaciju Projekta.

Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa, trebalo da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju status quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju).

Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.

U cilju uspješne realizacije projekta potrebno je sprovesti niz koordinisanih aktivnosti, kako nadležnih organa na državnom tako i nadležnih organa na nivou jedinica lokalne samouprave. Neophodno je da Ministarstvo finansija kao resorno u dijelu sprovođenja nadzora nad primjenom ovog zakona i jedinice lokalne samouprave u čijoj je nadležnosti naplata prihoda od poreza na nepokretnosti, ulože značajne napore u cilju obezbjeđivanja sprovođenja zakona.

KONSTATACIJE I PREDLOG MJERA

Konstatacije:

- Usvajanje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata je pretpostavka implementacije ovog kompleksnog projekta. Podrška procesu legalizacije neformalnih objekata sa svih nivoa, a naročito političkog, neophodna je za implementaciju Projekta. Neophodno je postići konsenzus povodom predloženih amandmana, koji su usmjereni na poboljšanje cjelokupnog procesa. Predloženi amandmani obezbjeđuju da će primjena zakona kao prvo osigurati promjenu ambijenta na način što se propisuje da je legalizacija neformalnih objekata prva faza, koja vodi ka regularizaciji. Zatim, rješava problem neformalnih objekata izgrađenih u zaštićenim zonama (koje su Predlogom zakona izuzete od primjene) na način što isti dobijaju status privremenih objekata sa obavezom plaćanja naknade. Dalje se definiše namjena sredstava prikupljena u procesu legalizacije, odnosno da će se ista uložiti u prostore na kome su izgrađeni neformalni objekti. Ova norma direktno utiče na razvoj investicija i zapošljavanje jer će rezultati procesa regularizacije biti vidljivi, kroz poboljšanje uslova života na tim prostorima, unaprjeđenje komunalne infrastrukture izgradnjom nedostajućih objekata i sl. Takođe uspješnost sprovođenja zakona zavisi od odaziva neformalnih graditelja koji će ući u proces. Predložena norma ima za cilj osiguranje uspješnog sprovođenja zakona, te prvenstveno predstavlja motivaciju za nelegalne graditelje da podnesu zahtjev za legalizaciju, odnosno uđu u proces.
- Neophodno je sprovesti mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata. Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status i predstavlja preduslov za realizaciju Projekta legalizacije. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa, trebalo da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju status quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju). Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.
- Usvajanje DUP- a Pobrđe Rutke i njegovo sprovođenje u skladu sa preporukama Studije izvodljivosti, neophodno je radi definisanje pozitivnih i negativnih strana postupka regularizacije, čija će se iskustva koristiti na ostalim područjima zahvaćenim neformalnom gradnjom.
- Preklapanje orto foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama od strane Uprave za nekretnine i njegovo postavljanje na internet stranici – Geoportalu, kao i omogućavanje nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu da tim podacima raspolaže neophodno je radi uspostavljanja evidencije neformalnih objekata. Kao rezultat ovog postupka omogućiće se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljaće značajan alat u samom procesu regularizacije, prvenstveno sa aspekta naplate poreza i evidencije broja neformalnih objekata koji će ući u proces.
- Projekat ne podrazumijeva samo sprovođenje zakonskih normi, već podrazumijeva organizovanje niza aktivnosti koje će olakšati i pospješiti proces i motivisati nelegalne graditelje da uđu u proces bez primjene mjera prinude. Neophodno je sprovesti medijsku kampanju, uspostaviti bazu podataka neformalnih objekata, organizovati

obuke službenika po jedinicama lokalne samouprave koji će biti zaduženi za sprovođenje postupka.

- Sprovođenje komunikacione strategije podrazumijeva angažovanje značajnih finansijskih sredstava. Potrebno je intenzivirati aktivnosti na obezbjeđivanju finansijskih sredstava kod međunarodnih finansijskih institucija, imajući u vidu da su budžetska sredstva ograničena.
- Sprovođenje Projekta energetske efikasnosti u procesu regularizacije od izuzetne važnosti je za sam proces. Predstavlja motivaciju za nelegalne graditelje da legalizuju objekta i istovremeno poboljšaju kvalitet života za svoje ukućane. Naravno, značajni benefit se ostvaruje i u smanjenju emisije CO₂.

Predlog mjera:

- Ministarstvo održivog razvoja i turizma će pripremiti i dostaviti Vladi Crne Gore Predlog amandmana na Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata.
- Ministarstvo finansija i jedinice lokalne samouprave će obezbijediti punu implementaciju Zakona o porezu na nepokretnosti u dijelu koji se odnosi na povećanje poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu, utvrđivanje poreske obaveze i naplatu poreza za objekte sagrađene suprotno zakonu.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija i opština Bar će preuzeti sve potrebne mjere u cilju obezbjeđenja sprovođenja DUP-a Pobrđe-Rutke.
- Uprava za nekretnine će u najkraćem roku izvršiti preklapanje orto foto snimka sa postojećim digitalnim podlogama i dobijene podatke učiniti dostupnim preko Geoportala Ministarstvu i nadležnim organima lokalne uprave u cilju uspostavljanja evidencije neformalnih objekata.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma u saradnji sa Ministarstvom finansija će intenzivirati aktivnosti u cilju obezbjeđivanja finansijskih sredstava za sprovođenje komunikacione kampanje za sprovođenje zakona, za uspostavljanje baze podataka neformalnih objekata, kao i sredstva neophodnih za sprovođenje obuka službenika po jedinicama lokalne samouprave i realizaciju drugih aktivnosti.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma u saradnji sa Ministarstvom finansija će intenzivno raditi na stvaranju pretpostavki za implementaciju Projekta energetske efikasnosti u procesu legalizacije u komunikaciji sa međunarodnim finansijskim institucijama koje su pokazale spremnost da pruže podršku Projektu- EBRD i KfW.

Imajući u vidu date konstatacije i predloge mjera, predlažemo Vladi Crne Gore da usvoji sledeće:

ZAKLJUČKE

1. Vlada Crne Gore je, na sjednici održanoj _____ 2013. godine, razmotrila i prihvatila Izveštaj o realizaciji Akcionog plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata.
2. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma da dostavi Vladi Crne Gore Predlog amandmana na Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata.
3. Zadužuje se Ministarstvo finansija da obezbijedi sprovođenje Zakona o porezu na nepokretnosti u dijelu koji se odnosi na povećanje poreske stope, utvrđivanje poreske obaveze i naplatu poreza za objekte sagrađene suprotno zakonu, vodeći računa da je ova aktivnost preduslova za realizaciju Projekta, i da tromjesečno izvještava Vladu Crne Gore o rezultatima sprovođenja zakona.

4. Preporučuje se jedinicama lokalne samouprave da obezbijede sprovođenje Zakona o porezu na nepokretnosti u dijelu koji se odnosi na povećanje poreske stope, utvrđivanje poreske obaveze i naplatu poreza za objekte sagrađene suprotno zakonu, vodeći računa da je ova aktivnost preduslov za realizaciju Projekta.
5. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo finansija da u saradnji sa opštinom Bar, sprovedu sve potrebne aktivnosti na realizaciji Pilot projekta – DUP-a Pobrđe-Rutke.
6. Zadužuje se Uprava za nekretnine da izvrši preklapanje orto foto snimka sa važećim digitalnim podlogama i isti učini dostupnim na Geoportalu Ministarstvu i nadležnim organima lokalne uprave u formatu koji je adekvatan za unos podataka u bazu.
7. Zadužuje se Ministarstvo finansija, da preko Uprave za nekretnine formira bazu podataka o neformalnim objektima.
8. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma i Ministarstvo finansija i da definišu dinamiku plasiranja i obim sredstava potrebnih za realizaciju ovog plana, da prate realizaciju finansijske konstrukcije Akcionog plana, kao i da inteziviraju komunikaciju sa međunarodnim finansijskim institucijama u cilju obezbjeđivanja finansijskih sredstava za implementaciju procesa legalizacije i Projekta energetske efikasnosti u procesu legalizacije.
9. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma da koordinira radom implementacionih jedinica na nivou jedinica lokalne samouprave, koje će sprovoditi proces legalizacije neformalnih objekata.
10. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma, da osnuje i koordinira radom Komisije za praćenje realizacije Akcionog plana i procesa regularizacije.
11. Zadužuje se Ministarstvo održivog razvoja i turizma da jednom godišnje izvještava Vladu Crne Gore o realizaciji mjera i aktivnosti utvrđenih Akcionim planom.



CRNA GORA

MINISTARSTVO ODRŽIVOG RAZVOJA
I TURIZMA

*Izveštaj o realizaciji Akcionog plana pretvaranja neformalnih naselja u
formalna i regularizacije objekata*

REZIME

Podgorica, decembar 2013. godine

UVOD

U predhodnom periodu Vlada Crne Gore je sprovela niz aktivnosti na sprječavanju bespravne gradnje, a sve sa ciljem regularizacije i valorizacija prostora Crne Gore, kao jednim od najvažnijih resursa.

Na predlog Ministarstva u julu 2008 godine, formulisan je sistemski i sveobuhvatan pristup suzbijanju bespravne gradnje uvođenjem krivičnog djela – gradjenje bez građevinske dozvole/suprotno građevinskoj dozvoli i priključenje na tehničku infrastrukturu (čl. 326a i 326b) u pravni sistem države, izmjenama i dopunama Krivičnog zakonika, kojim je radnja bespravne gradnja definisana kao krivično djelo podignuta na nivo društveno opasnog djela.

U avgustu 2008. godine donijet je i Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, kojim su poslovi inspekcijskog nadzora u ovim oblastima ponovo centralizovani, kako bi se na efikasniji i kvalitetniji način stalo na put bespravnoj gradnji. Iskustvo iz ranijeg perioda je pokazalo da većina subjekata lokalne samouprave nije pokazala spremnost da se suoči sa ovim problemom i adekvatno uključi u njihovo rješavanje kroz primjenu propisa koje su bili dužni sprovoditi. Po prvi put, formirana je inspekcija čija je isključiva nadležnost zaštita prostora Crne Gore od bespravne gradnje. Stvoreni su uslovi za rad 18 inspektora. Povjereni su poslovi inspekcijskog nadzora inspekcije zaštite prostora Glavnom gradu Podgorici, a od 2010. godine i JPNP i Morskom dobru.

Shodno odredbi člana 167 Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata, sagledavajući i uvažavajući realnost, ministarstvo je iniciralo LAMP projekat - Projekat zemljišne administracije i upravljanja, sa zadatkom da pored tačne i ažurne evidencije prostora i objekata u prostoru, uz kredit Svjetske banke pomogne izradu planske dokumentacije u onim lokalnim samoupravama koje nisu u stanju da takav zadatak samostalno realizuju. Paralelno su se odvijale aktivnosti kroz Memorandum o saradnji potpisanog između VDT, Ministarstva pravde, Ministarstva uređenja prostora i zaštite životne sredine i Uprave policije, koji je omogućio da se kroz rad lokalnih timova, kojima rukovodi i koordinira osnovni tužilac dodatno pojačaju rezultati u borbi protiv bespravne gradnje, ne samo kroz rad inspektora, već i kroz rad mjesno nadležnih tužilaštva u smislu procesuiranja krivičnih prijava i sudova u smislu vođenja postupaka u razumnim rokovima. Potpisivanje Memoranduma je, ujedno bio i početak medijske kampanje čiji je cilj bio informisanje javnosti o štetnim posljedicama bespravne gradnje, odnosno o gubicima koje trpe i država i građani. Osnovni ciljevi sprovedene kampanje uključivali su informisanje građana o krivičnim posljedicama bespravne gradnje kao i informisanje građana o prednostima legalne gradnje.

Pristupilo se izradi i usvajanju od strane Vlade Crne Gore Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna koji je definisao standardizaciju, način, kriterijume i uslove koji uz izradu planskog dokumenta mogu omogućiti opstanak u prostoru nelegalno sagrađenog objekta. Pored ostalih, kao jedan od uslova za implementaciju Plana, definisan je i predlog nove poreske politike koja će djelovati represivno na bespravne graditelje.

Kao jedan od koraka akcije predviđenim Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna, predviđeno je donošenje Akcionog plan pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata koji je Vlada Crne Gore usvojila na sjednici od 7. jula 2011. godine. Zaključkom br. 03-6609.

KORACI PREDVIĐENI AKCIONIM PLANOM (AP)

Shodno utvrđenom dokumentu, rezimirajući problematiku neformalne gradnje, u cilju povećanja uspješnosti i interaktivnosti implementacije, predviđene su sljedeće faze realizacije AP:

- I. Pripremna faza realizacije Akcionog plana**
- II. Implementaciona faza i definisanje procedura i komunikacije**

U ovom dokumentu će biti obrađena samo I Pripremna faza imajući u vidu da je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata u skupštinskoj proceduri, te stupanje na snagu istog predstavlja preduslov za početak II Implementacione faze.

1. Izrada i donošenje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata

Izrada i donošenje Zakona o legalizaciji neformalnih objekata predviđena je kao prva aktivnost Akcionog plana.

Vlada Crne Gore utvrdila je Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata na sjednici od 19. jula 2012. godine, Zaključkom br. 06-352/8 od 26. jula 2012. godine. Nakon utvrđivanja, Predlog je upućen Skupštini Crne Gore radi stavljanja u proceduru razmatranja i usvajanja.

Predlagač je shodno svojim nadležnostima i proceduri predviđenoj Poslovnikom Skupštine Crne Gore, u stalnoj komunikaciji sa predstavnicima nadležnih državnih organa, Zajednicom opština Crne Gore, pravosudnim organima i predstavnicima poslaničkih klubova, u cilju poboljšanja ovog zakonskog teksta. Naime, imajući u vidu značaj ovog pravnog akta, odnosno posledice koje će njegova primjena imati na veliki broj građana Crne Gore, u najvećem broju pitanja potrebno je postići konsenzus sa svim relevantnim institucijama i detaljno razmotriti sve sugestije i primjedbe na predloženi tekst, bilo da se tiču samog postupka ili opsega primjene. U cilju iznalaženja primjenljivih rješenja, nakon niza konsultacija sa predstavnicima navedenih institucija, pristupilo se izradi amandmana na Predlog zakona.

Predložene su izmjene teksta Predloga zakona koji se odnosi na obim primjene zakona. Predložena je brisanje odredbe kojom je predviđeno da će se zakon primjenjivati na objekte koji su prikazani na orto foto snimku koji je Uprava za nekretnine sačinila u periodu od 21. septembra 2010. godine do 21. aprila 2011. godine. U vrijeme izrade Nacrta odnosno Predloga zakona, izrađeni orto foto snimak predstavljao je svojevrsni presjek stanja u prostoru, za čiju se izradu mogla vezati primjena ovog zakona. Međutim, protekom vremena, izvjesno je da su se u prostoru desile izmjene koje nijesu registrovane na orto foto snimku, odnosno izgrađeni su neformalni koji se neće moći legalizovati.

Sljedeća predložena izmjena odnosi se na definisanje statusa neformalnih objekata izgrađenih u zaštićenim zonama, koji su Predlogom zakona izuzeti od legalizacije. Novo rješenje jeste privremeno, ali na prihvatljiviji način tretira status ovih objekata u odnosu na propisanu proceduru. Naime, neformalni objekti izgrađeni u zaštićenim zonama, dobijaju status privremenih neformalnih objekata, koji će egzistirati u prostoru, plaćati godišnje naknade za korišćenje prostora, do privođenja prostora namjeni, odnosno donošenja planskog dokumenta. Treća predložena izmjena odnosi se izuzetak od obaveze izrade analize neformalnog objekta do 500 m² sa stanovišta statičke i seizmičke sigurnosti. Naime, predlogom zakona ista je predviđena kao uslov za donošenje rješenja o legalizaciji. Međutim imajući u vidu da navedena analiza uvećava troškove legalizacije, te sadašnju ekonomsku situaciju, ostavljena je mogućnost za vlasnika neformalnog objekta da umjesto analize objekta od strane licenciranog lica da izjavu kojom tvrdi da je objekat stabilan i siguran za upotrebu. Iz razloga pravne sigurnosti i zaštite trećih lica u slučaju prometovanja sa objektom, takođe je predviđena je obaveza da se ova činjenica mora naznačiti u rješenju o legalizaciji, odnosno upisati u katastar nepokretnosti.

Jedna od suštinskih izmjena odnosi se na predlog da se zakonom jasno definiše namjena **sredstava** koja će se naplatiti od neformalnih graditelja. Ovim predlogom amandmana precizno je definisano da će se sredstva prikupljena u procesu, koristiti za unaprijeđenje područja na kome se nalaze neformalni objekti koji plate predviđene naknade. Da bi se neformalni graditelji motivisali da uđu u proces regularizacije objekata, osim zakonske prinude, moraju im se osigurati i predočiti benefiti samog procesa. Rezultati procesa regularizacije moraju biti vidljivi kroz poboljšanje uslova života na tim prostorima, unaprijeđenje komunalne infrastrukture izgradnjom nedostajućih objekata i sl., a uspješnost sprovođenja zakona zavisi od odaziva neformalnih graditelja koji će ući u proces. Takođe je

predviđeno da će svi prihodi prikupljeni u procesu legalizacije biti prihod budžeta jedinica lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalaze. Ovo, naročito imajući u vidu obavezu jedinica lokalne samouprave za obezbjeđivanje alternativnog smještaja za vlasnike (i članove porodičnog domaćinstva) objekata osnovnog stanovanja, u slučaju uklanjanja ovih objekata. Obaveza obezbjeđivanja alternativnog smještaja predstavlja ispunjenje obaveza preuzetih potpisivanjem Bečke deklaracije. Sredstva koja će biti prikupljena od naknade za legalizaciju predstavljaju značajan izvor prihoda koji će jedinicama lokalne samouprave omogućiti ispunjenje ove obaveze i ubrzati implementaciju zakona.

Sljedeća izmjena odnosi se na uvođenje nove faze postupka - regularizacija objekta, odnosno usklađivanje objekta sa planskim dokumentom. Politika uređenja prostora predstavlja bitan, neophodan segment ukupne politike razvoja Crne Gore. Pri tome, treba imati u vidu da kvalitetno održivo planiranje i izgradnja objekata sa kvalitetom koji poštuje tradiciju, a prihvata nove ekološke i energetske tehnologije, podiže kvalitet života i stvara uslove za dodatno investiranje. Predložena izmjena ima za cilj promjenu ambijenta, odnosno prostora na kojem su izgrađeni neformalni objekti i njihovo uređenje u skladu sa uslovima predviđenim planskim dokumentom.

Takođe je predložen amandman koji ima prvenstveno za cilj sprovođenje opšteg načela efikasnosti postupka. Ukoliko vlasnik neformalnog objekta ne izvrši predviđene radnje, odnosno ne ispuni propisane uslove u rokovima predviđenim zakonom, ovim amandmanom je propisano da će vlasniku neformalnog objekta utvrditi obaveza plaćanja godišnje naknade za korišćenje prostora, odnosno da će se neformalni objekat smatrati privremenim neformalnim objektom u smislu ovog zakona, kao i objekti izgrađeni u zaštićenim zonama. Još jedna izmjena je predložena sa ciljem prinude za vlasnika neformalnog objekta da uđe u proces legalizacije u predviđenom roku, te će u slučaju neprijavljivanja, objekat dobiti status privremenog neformalnog objekta, kao objekti izgrađeni u zaštićenim zonama, u smislu ovog zakona, i plaćati godišnju naknadu za korišćenje prostora.

Podzakonski akti za sprovođenje Zakona su su u fazi izrade, i biće donijeti u skladu sa rokovima predviđenim Predlogom zakona, a to su: *Pravilnik o načinu izrade i sadržaju analize neformalnog objekta površine do 500 m² sa stanovišta statičke i seizmičke stabilnosti i Pravilnik o bližem sadržaju evidencije i kategorizacije neformalnih objekata*

2. Utvrđivanje realnog stanja po opštinama ortofoto preklapanjem podataka i kreiranjem baze podataka neformalnih objekata

Ova aktivnost predviđena je rednim brojem 3 u Akcionom planu. Članom 10 Predloga zakona propisana je obaveza Uprave za nekretnine da izvrši preklapanje orto - foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama i učini ga dostupnim preko internet stranice - Geoportala, nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu sa podacima sa kojima raspolaže. Kao rezultat ovog postupka omogućiće se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljace svojevrzni presjek stanja izgrađenih objekata u prostoru. Preklapljeni orto foto snimak je osnova za uspostavljanje baze podataka neformalnih objekata. Naime, kada proces legalizacije započne, svi zahtjevi sa potrebnim podacima biće unešeni u bazu podataka, te će nakon proteka roka za prijavu (270 dana) baza predstavljati pouzdanu evidenciju neformalnih objekata.

Orto foto snimak cjelokupne teritorije Crne Gore izrađen je u periodu od 21.09.2010. godine do 21.04.2011. godine. Potrebno je pronaći održivo rješenje, odnosno na drugačiji način tretirati teritorije, odnosno neformalne objekte koji su izgrađeni na područjima na kojima egzistira popisni katastar. Naime područja koja su pokrivena popisnim katastrom, nije moguće preklapati sa orto foto snimkom, jer nema grafičkih podataka, odnosno nisu urađeni katastarski planovi, te je potrebno naći prelazno rješenja do izrade katastra nepokretnosti.

3. Promocija ciljeva zakona i implementacija komunikacione strategije

Nakon usvajanja Plana pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata izrađena je Komunikaciona strategija za Projekat pretvaranja neformalnih naselja u formalna, koju je izradila mađarska kompanija Insomnia. U cilju uspješne implementacije projekta neophodno je realizovati kvalitetnu medijsku kampanju u cilju sveobuhvatnog informisanja vlasnika nelegalnih objekata i podizanja nivoa svijesti građana o pravima i obavezama u procesu legalizacije. Ovaj projekat obuhvatiće aktivnosti koje uključuje praktično čitavu Crnu Goru i može se reći da ranije nije realizovan projekat sličnog obima. Stoga, najvažniji zadatak i izazov za komunikacionu kampanju je njegovo puno razumijevanje od strane stanovništva Crne Gore, kao i činjenice da Projekat služi kako razvoju zemlje, tako i njihovom ličnom blagostanju, posebno kada govorimo o standardu života i bezbjednosti. Od uspjeha realizacije komunikacione medijske kampanje umnogome zavisi uspješnost projekta legalizacije, a time i prihodi države vezane za implementaciju ovog projekta. Sredstva koja su bila opredijeljena za ovu namjenu u iznosu od 70.000 EUR, nijesu dovoljna za kvalitetno informisanje građana o pravima i obavezama koji proizilaze iz procedure. Predlogom zakona predviđeno je da je rok za podnošenje zahtjeva za legalizaciju neformalnog objekta 9 mjeseci, i on mora biti praćen intenzivnom kampanjom. Smatramo da opredijeljena sredstva za ovu namjenu nijesu dovoljna i ulažu se značajni naponi da se obezbijede potrebna sredstva.

4. Implementacija Pilot Projekta

Planom pretvaranja neformalnih naselja u formalna i regularizacije objekata sa posebnim aspektom na seizmičke rizike predviđena je implementacija Pilot projekta, kako bi se nakon sprovođenja cjelokupnog postupka, mogle definisati pozitivne i negativne strane projekta i nakon toga na što kvalitetniji i efikasniji način sprovele na svim preostalim lokacijama.

Kao pilot projekat predložen je prostor naselja Pobrđe - Rutke i Čanj u opštini Bar. Opština Bar je 2010. godine pokrenula proceduru javnih nabavki za izbor najpovoljnijeg ponuđača za izradu studije izvodljivosti uređenja neformalnih naselja »Pobrđe - Rutke i Čanj«. Nakon završenog postupka odabira, za čiju izradu su angažovani autori IIBW (Canada) i Housing Ltd. (Austria), izrađena je u julu 2011. godine Studija "Unaprijeđenje neformalnih naselja Pobrđe - Rutke". Nakon toga opština Bar je pokrenula proceduru izrade DUP - a za naselje Pobrđe - Rutke. Nacrt ovog planskog dokumenta dostavljen je na mišljenje Ministarstvu održivog razvoja i turizma, shodno članu 39 Zakona o uređenju prostora i izgradnji, te će se nakon davanja mišljenja, DUP staviti na javnu raspravu.

Rezultati studije

Naime, u velikim neformalnim naseljima sa komplikovanim i fragmentiranim zemljištem i vlasništvom, mješovitim standardima izgradnje, kao i različitim društvenim profilima stanovništva, proces regulisanja prevazilazi mogućnosti samog planiranja, odnosno zahtijeva različitu vrstu planiranja koji nije zastupljen u Crnoj Gori. Prvo, sadržaj DUP-ova je neadekvatan da bi se sproveo proces legalizacije, obzirom da u mnogim slučajevima ne odgovara stvarnim granicama parcela i nameće propisane uslove za vrste zgrada koje mogu biti legalizovane, bez uzimanja u obzir dosadašnjeg stanja i činjenicu da takvi objekti postoje duži vremenski period. Drugo, DUP je usmjeren na fizičke aspekte planiranja i ne uključuje procjenu vlasništva nad zemljištem, socijalnih i ekonomskih profila stanovnika, i / ili fiskalni kapacitet opštine da investira u planiranu infrastrukturu.

Preporuka obrađivača je da je potrebno primijeniti alternativne standarde planiranja kako bi se osiguralo minimalno rušenje objekata i izmještanje postojećih stanovnika. Takođe treba uzeti u obzir fiskalnu sposobnost opštine da obezbijedi infrastrukturu i implementaciju plana. Nužno je da je pristup realan i pragmatičan. Bez osnova je graditi strategije investiranja i razvoja koje se neće realizovati i koje su u suprotnosti sa interesima lokalnog stanovništva i malih biznisa. Neformalna naselja bi trebala biti tretirana slično istorijskim centrima gradova. I jedni i drugi postoje duži vremenski period, nijesu usklađenja sa postojećim standardima planiranja za izgradnju novih zona, koji su definisani kroz Pravilnik (2010). Pravilnik mora biti komplementaran sa regulativom koja se odnosi na standarde planiranja za postojeća naselja. Preliminarni sadržaj takvih alternativnih standarda planiranja treba sa sadrži

minimum urbanističkih standarda, minimalan pristup urbanističkoj parceli sa pravom prolaza, itd.

Nacrt DUP-a Bjelila - Rutke - Gorelac je vrlo specifičan zadatak, koji podrazumijeva ne samo učešće planera, već i učešće svih nadležnih institucija u njegovoj formulaciji. Zadatak se ne može uspješno završiti bez učešća nadležnih institucija a da pri tome njihova uloga ne bude samo ocjenjivačka. Obuhvat DUP-a je oko 177 ha, od tunela Mišići do Željezničke stanice u Sutomoru. Prema procjenama obrađivača plana izgrađeno je oko 2200 objekata. U zahvatu su identifikovane stare autohtone cjeline. Glavne poteškoće pri izradi DUP su neažurnost katastarskih podloga. Katastarske granice ne odgovaraju stanju na terenu i u nekim se situacijama razlikuju i po 5-10 metara. Razlika se pojavljuje jer su karte rađene u razmjeru koji ne odgovara izradi plana.

Ministarstvo održivog razvoja je u predlogu Budžeta za 2014. godinu - Kapitalni budžet predložilo izgradnju tunela u naselju Rutke-Sutomore. U toku je izrada idejnog rješenja, a u toku 2014.godine planirana je izrada projektne dokumentacije i pribavljanje građevinske dozvole.

5. Komunikacija sa finansijskim institucijama za obezbjeđivanje sredstava za implementaciju projekta

U prethodnom periodu intenzivno se radilo na osmišljavanju projekata koji će podržati proces i ubzati i podstaći njegovu implementaciju. Jedna od najvažnijih je Projekat energetske efikasnosti u procesu legalizacije.

Projekat energetske efikasnost u procesu legalizacije

U saradnji sa UNDP kancelarijom u Crnoj Gori započeta je realizacija Programa čiji je cilj povezivanje procesa legalizacije sa povećanjem nivoa energetske efikasnosti u domaćinstvima, poslovnim objektima i upotrebu finansijskih sredstava, ostvarenih iz uštede u potrošnji energije na finansiranje procesa legalizacije. Projekat predlaže integrisani pristup koji se sastoji u povećanju nivoa energetske efikasnosti u objektima i upotrebu finansijskih sredstava, ostvarenih iz uštede u potrošnji energije na finansiranje procesa legalizacije.

Nakon pregleda i demonstracije kroz prototip, kao i ponovnih pregleda nakon rekonstrukcija, došlo se do sljedećeg zaključka u vezi mogućnosti za *EE* pristupom u neformalnim naseljima: u prosjeku za rekonstrukciju kuće veličine 100 m² potrebno je obezbijediti investiciju vrijednosti 5.000 €, što kreira godišnju uštedu u potrošnji energije u prosjeku od 63% (rok povrata investicije - oko 6 godina).

Pilot projekat - primjena mjera energetske efikasnosti

Početakom 2011. godine Ministarstvo održivog razvoja i turizma Crne Gore i UNDP su se dogovorili oko zajedničke implementacije tri nova pilot projekta koji se bave problemom pretvaranja neformalnih u formalna naselja i to za opštine: Žabljak, Bijelo Polje i Bar. Sprovedeni su energetske pregledi sa ciljem da se utvrdi polazna osnova za potrošnju i potencijalnu uštedu, uz pružanje najosnovnijih mjera renoviranja/retrofita. Svaki pregled se sastojao od osnovnih informacija o postojećem objektu, njegovoj trenutnoj upotrebi, dimenzijama, broju ukućana, periodima grijanja u toku dana i tokom cijele godine, lokalnim klimatskim karakteristikama itd.

UNDP tim je 2012. godine sproveo prototip tj. rekonstrukciju 4 ilegalna domaćinstva u Bijelom Polju, mjereći potrošnju energije prije i nakon rekonstrukcije. Kontrola nakon urađene rekonstrukcije (retrofitinga) pokazala je još bolje rezultate u odnosu na preliminarne kontrole. Naime, mjerenje koje je sprovedeno pokazalo je da uštede energije variraju od 50% do 82% (65% u prosjeku), što podrazumijeva period povraćaja investicije od 5 do 6.3 godine.

Prezentovana istraživanja sprovedena su sa ciljem provjere koncepta koji je zajednički tim Ministarstva održivog razvoja i turizma i UNDP-a razvio. Rezultati dobijeni iz energetske pregleda, kasnije testirani kroz prototip, potvrdili su da je pristup legalizaciji neformalnih naselja u Crnoj Gori koji podrazumijeva primjenu mjera energetske efikasnosti na nelegalnim objektima opravdan i može donijeti značajne ekonomske benefite kako samoj

državi i privredi, tako i stanovništvu i njihovom načinu i kvalitetu življenja. Nije zanemarljiv ni uticaj na životnu sredinu koji se ogleda kroz smanjenje emisije gasova sa efektom staklene bašte.

Ukoliko se dobijeni podaci procijene na nivo ukupne privrede, uzimajući u obzir pretpostavku da broj nelegalno izgrađenih objekata u Crnoj Gori iznosi 100.000 dobijaju se sljedeće makroekonomske implikacije:

Nivo investicija - retrofit 100.000 objekata kreirao bi oko 470 miliona eura direktnih investicija u građevinskom sektoru i uposlio cjelokupan građevinski sektor u crnogorskoj ekonomiji. Na godišnjem nivou očekuje se nivo od 47 miliona eura direktnih investicija, što je u odnosu na trenutnu vrijednost građevinskih radova u Crnoj Gori oko 14%;

Visinu prihoda od PDV-a - direktan efekat retrofita odrazio bi se kroz povećanje prihoda od PDV-a u ukupnom iznosu od oko 80 miliona eura, odnosno 8 miliona € na godišnjem nivou, što bi za 2.5% povećalo budžetske prihode od PDV-a na godišnjem nivou u narednih 10 godina;

Zaposlenost - ukupan broj novih radnih mjesta koja može kreirati navedeni proces legalizacije iznosi 6.200 što smanjuje broj nezaposlenih za 13%;

Smanjenje potrošnje energije u Crnoj Gori - Ovo bi imalo ogromne pozitivne efekte na već jako opterećenu energetska mrežu u Crnoj Gori, odnosno za 27% smanjilo uvoz energije na godišnjem nivou, a nakon manje od 4 godine u potpunosti eliminisalo uvoz električne energije i u narednih godinama stvorilo prostor za izvoz energije;

BDP - povećanje aktivnosti u građevinskom sektoru imalo bi direktan uticaj na povećanje nivoa BDP-a i to u iznosu od 1,5% na godišnjem nivou, narednih 10 godina;

Visinu prihoda od legalizacije- ako pretpostavimo da prosječan da trošak legalizacije iznosi 50 eura po kvadratnom metru, a shodno odredbama Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata, predviđeno je da se trošak legalizacije može isplatiti u dugoročnom vremenskom periodu (max 20 godina), u mjesečnim ratama. Uzimajući u obzir sve navedeno, dolazimo do podatka da lokalne samouprave u Crnoj Gori u periodu od 20 godina mogu ubrati ukupno 500 miliona eura prihoda od legalizacije, odnosno 25 miliona eura godišnje ili nešto više od 2 miliona eura na mjesečnom nivou, što je za male opštinske budžete značajan priliv.

Povećanje prihoda po osnovu poreza na imovinu - nije moguće utvrditi visinu poreza na imovinu koji bi se ostvario, međutim evidentno je da 100.000 objekata koji čine polovinu ukupnog broja registrovanih domaćinstava u Crnoj Gori mogu ostvariti veoma značajne prihode crnogorskom budžetu.

Veličina domaćinstva	Mjesečni trošak za energiju	Ušteda	Trošak legalizacije (50€ po m2)	Trošak rekonstrukcije (k.s. 4.5% na zajam od 5.000 €)
100 m2	110 €	63%	5000 €	7600 €
Nakon retrofitinga				
	Trošak za energiju	Trošak legalizacije na 20 god	Trošak retrofitinga (20 god)	Ukupno
Mjesečno	47.30 €	20.80 €	32.00 €	99.8 €

Kalkulacija pokazuje da svako domaćinstvo koje aplicira za legalizaciju će nakon rekonstrukcije imati manji trošak u odnosu na trošak koji plaća za energiju, pri čemu sada trošak uključuje i legalizaciju, i potrošnju energije i trošak rekonstrukcije. Znači sa čak manjim iznosom novca, sada će imati legalan objekat, energetska efikasan, udobniji i sigurniji za stanovanje.

SARADNJA SA KOLUMBIJA UNIVERZITETOM - SAD NA RAZVIJANJU PROJEKTA „DIZAJNIRANJE PROGRAMA ENERGETSKE EFIKASNE REKONSTRUKCIJE NEFORMALNIH OBJEKATA U CRNOJ GORI“

Tokom jula i avgusta 2013.godine, predstavnici Ministarstva održivog razvoja i turizma i UNDP kancelarije u Podgorici su u saradnji sa kolegama iz Generalnog konzulata u Njujorku, radili na razvoju projektne ideje sa fokusom na održivi razvoj, kako bi učestvovali u odabiru globalne ideje koja bi bila razvijena pro-bono od strane prestižnog Kolumbia univerziteta i „Earth Institute“.

Naime „Earth Institute“ i postdiplomski program održivog razvoja Kolumbia univerziteta svake godine vrše odabir najboljih globalnih projektnih ideja u polju održivog razvoja. i angažuje svoje najbolje stručnjake, profesore i postdiplomske studente za realizaciju istog. Ove godine, uz angažovanje Generalnog konzulata Crne Gore u Njujorku, odabran je projekat „Dizajniranje programa energetske efikasne rekonstrukcije neformalnih objekata u Crnoj Gori“. Projekat je ocijenjen kao prioritetan od strane Ministarstva održivog razvoja i turizma.

Projekat po završetku treba da:

- Dizajnira nacionalni program energetske efikasne rekonstrukcije koji može zadovoljiti cilj države da formalizuje i rekonstruiše 100.000 neformalnih objekata u sledećih deset godina bazirajući se na uspješne programe implementirane u drugim državama,
- Obezbjedi sveobuhvatne smjernice za postavljanje minimalnih energetske standara za energetske rekonstrukcije neformalnih objekata u Crnoj Gori,
- Razvije i predstavi procjene troškove i koristi investicija potrebnih za energetske rekonstrukcije svih neformalno izrađenih objekata u Crnoj Gori, uštede u potrošnji energije, vrijeme za povraćaj investicije, dobit od poreza na dodatnu vrijednost od formalizovanih objekata kao i trošak države vezan za formalizaciju istih,
- Procijeni potrebe i kapacitete (radne snage, obuka, sertifikacije, programske uprave itd) Crne Gore za sprovođenje energetske efikasne mjera za neformalne objekte,
- Pruži modela za obuku i sertifikaciju energetske revizora i izvođača radova na osnovu uspješnih repera,
- U saradnji sa Ministarstvom održivog razvoja, razvije prihvatljiv model finansiranja na kojem će se projekat fokusirati.

SARADNJA SA MEĐUNARODNIM FINANSIJSKIM ORGANIZACIJAMA

Radi pripreme implementacije ovog značajnog projekta, Ministarstvo održivog razvoja i turizma je pripremio aplikaciju za dobijanje tehničke podrške za implementaciju **Projekta „Legalizacija neformalnih objekata primjenom mjera energetske efikasnosti“** koji je upućen WBIF-u (Investicioni okvir za Zapadni Balkan).

U okviru Investicionog okvira za Zapadni Balkan otvoren je poziv za dostavljanje predloga projekta. Priprema projektne ideje podrazumijeva garanciju za finansiranje i konsultacije sa međunarodnim institucijama, Evropskom investicionom bankom, Evropskom bankom za obnovu i razvoj, Bankom Savjeta Evrope ili Njemačkom razvojnom bankom, kao i da projekta bude pripremljen u komunikaciji s kancelarijom za podršku u procesu pripreme infrastrukturnih projekata u Crnoj Gori (WBIF – kancelarija) **Kako su navedene institucije izrazile spremnost da daju kreditnu podršku ovom procesu, navedena aplikacije je pripremljena u saradnji sa WBIF kancelarijom u Crnoj Gori i kancelarijom UNDP - Crna Gora.**

Tehnička pomoć je neophodna su kako bi se stvorili preduslovi za formiranje i realizaciju kreditnih linija zainteresovanih međunarodnih finansijskih institucija, namijenjenih rekonstrukciji nelegalno sagrađenih porodičnih kuća sa ciljem unapređenja energetske efikasnosti u jednom pilot naselju u Crnoj Gori .

Tehnička pomoć koja bi se finansirala iz navedenih grant sredstava obuhvata sljedeće:

- 1) Implementacija komunikacione strategije za Projekat regularizacije neformalnih objekata sa akcentom na uvođenje mjera energetske efikasnosti u nelegalne objekte, koja

- podrazumijeva aktivnu javna kampanju za sve učesnike u procesu kako bi se razumjeli benefiti i efekti mjera i koja bi rezultirala podizanjem svijesti građana;
- 2) Konsultacije sa svim interesnim stranama - KfW, EBRD, Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija, komercijalne banke, ESCO firme, EPCG, jedinice lokalne samouprave, mjesne zajednice, građani (vlasnici nelegalnih objekata) itd.;
 - 3) Izrada evidencije neformalnih objekata - baze podataka, sa informacijama o veličini objekta, vlasništvu, seizmičkoj sigurnosti, nivou energetske efikasnosti i sl.;
 - 4) Definisanje kriterijuma za odabir pilot naselja i sam proces odabira istog (objava poziva za naselja, evaluacija, odabir, ugovorni odnosi, implementacija);
 - 5) Uspostavljanje potrebnog regulatornog okvira za poslovanje ESCO kompanija;
 - 6) Definisanje uslova kreditiranja/kriterijuma za apliciranje;
 - 7) Priprema poziva za vlasnike nelegalnih objekata;
 - 8) Priprema poziva za ESCO firme;
 - 9) Kriterijumi odabira i model ugovora sa vlasnicima/ESCO firmama;
 - 10) Definisanje mehanizama naplate potraživanja – trošak rekonstrukcije i trošak legalizacije;
 - 11) Obuke - podizanje kapaciteta zaposlenih u sekretarijatima za uređenje prostora u opštinama;
 - 12) Upravljanje cijelim procesom: od faze javnog poziva, prije i nakon rekonstrukcija, praćenje naplate, kao i rezultata pilot projekta (realno ostvarene uštede, eventualna moguća unapređenja procesa itd), treninzi i javna kampanja, mogućnost proširenja na ostala naselja.

Planirano je da se projekat sprovede na odabranom pilot naselju u kojem je izgrađeno oko 500 stambenih objekata. Vrijednost projekta je 5 miliona eura a vrijednost traženog granta je 1 milion eura.

6. Sprovođenje mjera poreske politike u smislu progresivnog oporezivanja vlasnika nelegalnih objekata

Ova aktivnost predviđena je tačkom 15 Akcionog plana.

Porez na nepokretnosti uvodi jedinica lokalne samouprave svojim propisom. Zakonom o porezu na nepokretnosti propisano je da je stopa poreza na nepokretnosti proporcionalna i može iznositi od 0,10% do 1,00% tržišne vrijednosti nepokretnosti. Članom 9a pomenutog zakona predviđeno je da jedinica lokalne samouprave može utvrditi višu poresku stopu od stope utvrđene zakonom za objekte koji su izgrađeni suprotno zakonu. i to:

1. za objekat sa građevinskom dozvolom za koji investitor nije pribavio upotrebnu dozvolu u skladu sa zakonom 25%;
2. za objekat ili posebni dio objekta koji nije izgrađen u skladu sa građevinskom dozvolom 50%;
3. za objekat koji nije predviđen prostorno-planskom dokumentacijom 100%; za objekat koji je izgrađen bez građevinske dozvole na području za koje postoji detaljni urbanistički plan kojim je taj objekat planiran 100%;
4. za objekat koji je izgrađen na tuđem zemljištu 150%.

Prihodi od poreza na nepokretnosti pripadaju jedinici lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nalazi nepokretnost.

U cilju sprovođenja mjera poreske politike, većina jedinica lokalne samouprave, izmijenilo je odluke o porezu na nepokretnosti i uskladilo ih sa Zakonom o porezu na nepokretnosti, odnosno istim propisalo uvećane poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu. Na osnovu informacija dobijenih od opština, sprovođenje odredbi, odnosno naplata uvećanog iznosa poreza za ove objekte skoro je nemoguća zbog nemogućnosti identifikacije objekata izgrađenih suprotno zakonu. Činjenica je da ne postoji pouzdana baza podataka neformalnih objekata. Shodno zvaničnim podacima Uprave za nekretnine u katastar nepokretnosti upisano je nešto više od 40 000 neformalnih objekata, a prema nezvaničnim procjenama je izgrađeno 100 000. S tim u vezi neophodno je ponovo istaći značaj uspostavljanja baze podataka neformalnih podataka iz tačke 2 ovog izvještaja.

Mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte neophodno je sprovesti jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata te je sprovođenje istih preduslov za implementaciju Projekta.

Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa, trebalo da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju status quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju).

Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.

U cilju uspješne realizacije projekta potrebno je sprovesti niz koordinisanih aktivnosti, kako nadležnih organa na državnom tako i nadležnih organa na nivou jedinica lokalne samouprave. Neophodno je da Ministarstvo finansija kao resorno u dijelu sprovođenja nadzora nad primjenom ovog zakona i jedinice lokalne samouprave u čijoj je nadležnosti naplata prihoda od poreza na nepokretnosti, ulože značajne napore u cilju obezbjeđivanja sprovođenja zakona.

Konstatacije:

- Usvajanje Predloga zakona o legalizaciji neformalnih objekata je pretpostavka implementacije ovog kompleksnog projekta. Podrška procesu legalizacije neformalnih objekata sa svih nivoa, a naročito političkog, neophodna je za implementaciju Projekta. Neophodno je postići konsenzus povodom predloženih amandmana, koji su usmjereni na poboljšanje cjelokupnog procesa. Predloženi amandmani obezbjeđuju da će primjena zakona kao prvo osigurati promjenu ambijenta na način što se propisuje da je legalizacija neformalnih objekata prva faza, koja vodi ka regularizaciji. Zatim, rješava problem neformalnih objekata izgrađenih u zaštićenim zonama (koje su Predlogom zakona izuzete od primjene) na način što isti dobijaju status privremenih objekata sa obavezom plaćanja naknade. Dalje se definiše namjena sredstava prikupljena u procesu legalizacije, odnosno da će se ista uložiti u prostore na kome su izgrađeni neformalni objekti. Ova norma direktno utiče na razvoj investicija i zapošljavanje jer će rezultati procesa regularizacije biti vidljivi, kroz poboljšanje uslova života na tim prostorima, unaprjeđenje komunalne infrastrukture izgradnjom nedostajućih objekata i sl. Takođe uspješnost sprovođenja zakona zavisi od odaziva neformalnih graditelja koji će ući u proces. Predložena norma ima za cilj osiguranje uspješnog sprovođenja zakona, te prvenstveno predstavlja motivaciju za nelegalne graditelje da podnesu zahtjev za legalizaciju, odnosno uđu u proces.
- Neophodno je sprovesti mjere progresivnog oporezivanja za neformalne objekte jer će se na taj način izvršiti pritisak na neformalne graditelje da u što kraćem roku pristupe regularizaciji svojih objekata. Mehanizam poreskog pritiska podrazumijeva poresko destimulisanje vlasnika neformalnih objekata da zadrže postojeći status i predstavlja preduslov za realizaciju Projekta legalizacije. Naime, poresko opterećenje za neformalne objekte gdje postoje planski preduslovi, ali ne i želja vlasnika za regularizaciju statusa, trebalo da bude uvećano do maksimalnog zakonskog limita sve do momenta regularizacije. Time bi se učinilo neisplativim za vlasnike ovih objekata da zadržavaju status quo. Ovakav pristup učinio bi da vlasnici neformalnih objekata u cilju regularizacije statusa predaju zahtjev za legalizaciju i izvrše obaveze predviđene zakonom (uplate iznos naknade za komunalno opremanje i naknade za legalizaciju). Sa druge strane, jasno je da bi efikasno i brzo sprovođenje propisa u ovom pravcu značilo i stvaranje efikasnih mehanizama naplate osnovnih prihoda lokalnih samouprava, a samim tim i stvaranja preduslova za prevazilaženje problema njihovog finansiranja.

- Usvajanje DUP- a Pobrđe Rutke i njegovo sprovođenje u skladu sa preporukama Studije izvodljivosti, neophodno je radi definisanje pozitivnih i negativnih strana postupka regularizacije, čija će se iskustva koristiti na ostalim područjima zahvaćenim neformalnom gradnjom.
- Preklapanje orto foto snimka teritorije Crne Gore sa važećim digitalnim podlogama od strane Uprave za nekretnine i njegovo postavljanje na internet stranici – Geoportalu, kao i omogućavanje nadležnim organima lokalne uprave i Ministarstvu da tim podacima raspolaže neophodno je radi uspostavljanja evidencije neformalnih objekata. Kao rezultat ovog postupka omogućiće se identifikovanje svih neformalnih objekata koji se nalaze u prostoru i predstavljaće značajan alat u samom procesu regularizacije, prvenstveno sa aspekta naplate poreza i evidencije broja neformalnih objekata koji će ući u proces.
- Projekat ne podrazumijeva samo sprovođenje zakonskih normi, već podrazumijeva organizovanje niza aktivnosti koje će olakšati i pospješiti proces i motivisati nelegalne graditelje da uđu u proces bez primjene mjera prinude. Neophodno je sprovesti medijsku kampanju, uspostaviti bazu podataka neformalnih objekata, organizovati obuke službenika po jedinicama lokalne samouprave koji će biti zaduženi za sprovođenje postupka.
- Sprovođenje komunikacione strategije podrazumijeva angažovanje značajnih finansijskih sredstava. Potrebno je intenzivirati aktivnosti na obezbjeđivanju finansijskih sredstava kod međunarodnih finansijskih institucija, imajući u vidu da su budžetska sredstva ograničena.
- Sprovođenje Projekta energetske efikasnosti u procesu regularizacije od izuzetne važnosti je za sam proces. Predstavlja motivaciju za nelegalne graditelje da legalizuju objekata i istovremeno poboljšaju kvalitet života za svoje ukućane. Naravno, značajni benefit se ostvaruje i u smanjenju emisije CO2.

Predlog mjera:

- Ministarstvo održivog razvoja i turizma će pripremiti i dostaviti Vladi Crne Gore Predlog amandmana na Predlog zakona o legalizaciji neformalnih objekata.
- Ministarstvo finansija i jedinice lokalne samouprave će obezbijediti punu implementaciju Zakona o porezu na nepokretnosti u dijelu koji se odnosi na povećanje poreske stope za objekte izgrađene suprotno zakonu, utvrđivanje poreske obaveze i naplatu poreza za objekte sagrađene suprotno zakonu.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma, Ministarstvo finansija i opština Bar će preuzeti sve potrebne mjere u cilju obezbjeđenja sprovođenja DUP-a Pobrđe-Rutke.
- Uprava za nekretnine će u najkraćem roku izvršiti preklapanje orto foto snimka sa postojećim digitalnim podlogama i dobijene podatke učiniti dostupnim preko Geoportala Ministarstvu i nadležnim organima lokalne uprave u cilju uspostavljanja evidencije neformalnih objekata.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma u saradnji sa Ministarstvom finansija će intenzivirati aktivnosti u cilju obezbjeđivanja finansijskih sredstava za sprovođenje komunikacione kampanje za sprovođenje zakona, za uspostavljanje baze podataka neformalnih objekata, kao i sredstva neophodnih za sprovođenje obuka službenika po jedinicama lokalne samouprave i realizaciju drugih aktivnosti.
- Ministarstvo održivog razvoja i turizma u saradnji sa Ministarstvom finansija će intenzivno raditi na stvaranju pretpostavki za implementaciju Projekta energetske efikasnosti u procesu legalizacije u komunikaciji sa međunarodnim finansijskim institucijama koje su pokazale spremnost da pruže podršku Projektu- EBRD i KfW.