

**IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA****PREDLAGAČ****Ministarstvo energetike i rudarstva****NAZIV PROPISA****Zakon o rudarstvu****1. Definisanje problema**

- **Koje probleme treba da riješi predloženi akt?**
- **Koji su uzroci problema?**
- **Koje su posljedice problema?**
- **Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?**
- **Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa („status quo” opcija)?**

Predloženi Zakon o rudarstvu ima za cilj da riješi niz sistemskih, institucionalnih i ekonomskih problema u postojećem sistemu upravljanja rudnim resursima.

### 1.1. Koje probleme treba da riješi predloženi akt?

**Sistemski nedostaci važećeg Zakona** (primjeri i uporedno):

Predloženi zakon o rudarstvu ima za cilj rješavanje ključnih sistemskih nedostataka u oblasti upravljanja mineralnim resursima, koji se ogledaju u:

- neprecizno definisanom pravnom okviru za eksploataciju i korišćenje mineralnih sirovina;
- nedovoljnoj kontroli eksploatacije i prometu mineralnih sirovina;
- prisustvu sive ekonomije u sektoru rudarstva;
- neadekvatno uređenim obavezama u vezi sa tehničkom dokumentacijom i stručnim nadzorom;
- nedovoljno razvijenim mehanizmima zaštite životne sredine, zaštite i zdravlja na radu, sanacije i rekultivacije;
- nepostojanju jedinstvenih registara i digitalnih evidencija;
- ograničenim kapacitetima za efikasan inspekcijski nadzor.

### 1.2. Uzroci problema

Uzroci identifikovanih problema su:

- zastarjelost važećeg zakonskog rješenja i njegova nedovoljna usklađenost sa savremenim standardima;
- nedovoljno precizne i nedorečene zakonske definicije (posebno u dijelu razgraničenja eksploatacije i otkopavanja);
- nepostojanje efikasnih mehanizama za praćenje i kontrolu eksploatacije mineralnih sirovina;
- nedovoljna digitalizacija sektora i odsustvo integrisanih baza podataka;
- nedovoljno razvijen sistem odgovornosti i sankcija;
- nedovoljan normativni okvir u vezi sa zaštitom životne sredine.

### 1.3. Posljedice problema

Posljedice postojećeg stanja su višestruke:

- gubitak budžetskih prihoda po osnovu neadekvatne naplate koncesione naknada;
- narušavanje tržišne konkurencije usljed prisustva nelegalnih aktivnosti;
- degradacija prostora i negativan uticaj na životnu sredinu;
- otežana primjena i sprovođenje propisa;
- povećan rizik po zaštitu i zdravlje na radu.

### 1.4. Ko je oštećen i koliko?

Oštećeni subjekti su:

- **država (budžet Crne Gore)** – kroz gubitak prihoda od koncesionih i drugih naknada;

- **privredni subjekti koji posluju zakonito** – zbog neloyalne konkurencije od strane subjekata koji posluju nelegalno;
- **lokalne zajednice** – zbog negativnih uticaja na prostor i životnu sredinu (degradacija zemljišta, buka, prašina);
- **građani** – kroz indirektan uticaj na kvalitet životne sredine;

Stepen uticaja je značajan, posebno u fiskalnom i ekološkom smislu, kao i u pogledu narušavanja tržišnih uslova.

### **1.5. Evolucija bez promjene („status quo“)**

U slučaju zadržavanja postojećeg zakonskog okvira, očekuje se:

- dalji rast sive ekonomije u sektoru rudarstva;
- nastavak gubitaka budžetskih prihoda;
- pogoršanje stanja u oblasti zaštite životne sredine;
- povećanje broja nelegalnih eksploatacionih aktivnosti;
- dodatno narušavanje tržišne konkurencije;
- smanjenje atraktivnosti sektora za investicije;
- produblјivanje institucionalnih slabosti u sprovođenju propisa.

Ukupno posmatrano, „status quo“ opcija vodi ka daljem pogoršanju postojećeg stanja i povećanju negativnih ekonomskih, ekoloških i regulatornih posljedica.

## 2. Ciljevi

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

### **Opšti cilj izmjena i donošenja zakona je:**

Uspostavljanje efikasnog, transparentnog i održivog sistema upravljanja mineralnim resursima, u skladu sa principima održivog razvoja i odgovornog korišćenja prirodnih bogatstava.

### **Specifični ciljevi:**

- precizno normativno uređenje eksploatacije i korišćenja mineralnih sirovina;
- suzbijanje nelegalne eksploatacije i sive ekonomije u sektoru rudarstva;
- unapređenje sistema kontrole i inspeksijskog nadzora;
- povećanje budžetskih prihoda kroz efikasniju naplatu naknada;
- unapređenje zaštite životne sredine kroz uvođenje obaveznih mjera sanacije o rekultivacije i monitoringa;
- jačanje pravne sigurnosti i predvidivosti poslovnog ambijenta;
- uspostavljanje jedinstvenih registara i digitalizacija sektora;
- usklađivanje sa savremenim međunarodnim standardima i praksama u oblasti rudarstva.

### **Povezanost sa strateškim dokumentima:**

Ciljevi predloženog zakona usklađeni su sa relevantnim strateškim dokumentima Crne Gore, uključujući:

- **Državni plan eksploataciji mineralnih sirovina za period 2019-2028.godine**, u cjelosti;
- **Nacionalnu strategiju održivog razvoja do 2030.godine**, u dijelu koji se odnosi na održivo korišćenje prirodnih resursa i zaštitu životne sredine;

Predloženi zakon doprinosi realizaciji ovih strateških ciljeva kroz unapređenje regulatornog okvira, jačanje institucionalnih kapaciteta i usklađivanje sa evropskim standardima.

Nacrt zakona o rudarstvu se usaglašava sa direktivama iz oblasti zaštite i zdravlja na radu i kritičnih mineralnih sirovina.

### 3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati “status quo” opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

## Opcije za rješavanje problema i ostvarenje ciljeva

U skladu sa članom 5 Uputstva o sačinavanju izvještaja o sprovedenoj analizi procjene uticaja propisa („SI list CG“, br: 09/12) razmatrane su tri opcije:

1. **Status quo (zadržavanje važećeg propisa):** ukoliko se ne bi pristupilo donošenju novog zakona o rudarstvu nastavilo bi se sa produblivanjem problema koji su nabrojani, a isti bi se reflektovali na budžet, sivu ekonomiju i nelegalnu eksploataciju što bi direktno uticalo na negativne efekte u sektoru rudarstva.
2. **Neregulatorna opcija** rješavanja uočenih problema mogla bi se sprovesti kroz najčešće primjenjive metode dodatne edukacije. Za početak edukacija vlasnika privrednih društava koja se bave eksploatacijom mineralnih sirovina o zakonskim obavezama. Međutim, dodatna edukacija bi morala da se proširi i na predstavnike lokalnih samouprava i državnih organa.
3. **Regulatorna opcija – donošenje zakonskog propisa** je ujedno i preferirana - **preporučena opcija** zbog donošenja podzakonskih akata, uspostavljanje lanca upravljanja, jasnije definisanih nadležnosti, uvođenja digitalnih registara, pozitivnih fiskalnih efekta i dr.

### Obrazloženje preferirane opcije:

Ova opcija omogućava:

- sveobuhvatno i sistemsko uređenje oblasti rudarstva;
- otklanjanje pravnih nedostataka i nejasnoća postojećeg zakona;
- uspostavljanje efikasnih mehanizama kontrole i nadzora;
- unapređenje fiskalne discipline i povećanje budžetskih prihoda;
- jačanje zaštite životne sredine i održivo korišćenje resursa;
- usklađivanje sa strateškim opredjeljenjima i obavezama u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Druge razmatrane opcije nijesu mogle u dovoljnoj mjeri da obezbijede ostvarivanje definisanih ciljeva, posebno u dijelu rješavanja strukturnih problema i unapređenja regulatornog okvira.

#### **4. Analiza uticaja**

- **Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektne.**
- **Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)**
- **Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,**
- **Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna konkurencija;**
- **Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.**

**1. Na koga će i kako će najvjerojatnije uticati rješenja u propisu (pozitivni i negativni, direktni i indirektni uticaji):**

**Koncesionari/privreda**

**Direktni pozitivni uticaji:**

- uspostavljanje jasnog i predvidivog pravnog okvira;
- smanjenje nelojalne konkurencije;
- veća pravna sigurnost za investicije;
- unapređenje transparentnosti poslovanja.

**Direktni negativni uticaji:**

- povećanje troškova usklađivanja sa novim propisima;
- dodatne obaveze u vezi sa monitoringom i izvještavanjem;
- obaveze u vezi sa rekultivacijom i zaštitom životne sredine.

**Indirektni uticaji:**

- stabilizacija tržišta;
- povećanje investicione atraktivnosti sektora.

**Mala i srednja preduzeća**

**Pozitivni uticaji:**

- ravnopravniji tržišni uslovi;
- smanjenje uticaja neregistrovanih subjekata.

**Negativni uticaji:**

- relativno veće administrativno i finansijsko opterećenje u odnosu na velike subjekte.

**Građani/lokalne zajednice**

**Pozitivni uticaji:**

- bolja zaštita životne sredine;
- smanjenje negativnih uticaja rudarskih aktivnosti;
- dugoročno očuvanje prostora.

**Negativni uticaji:**

- nema značajnih direktnih negativnih uticaja.

## **Država/lokalne samouprave**

### **Pozitivni uticaji:**

- povećanje budžetskih prihoda;
- efikasnija kontrola eksploatacije resursa;
- unapređenje upravljanja sektorom.

### **Negativni uticaji:**

- potreba za jačanjem administrativnih i inspekcijskih kapaciteta;
- povećanje obima posla nadležnih organa.

### **Predloženi propis će imati **direktan uticaj** na:**

- Privredna društva koja se bave rudarskom djelatnošću zbog jasnog zakonskog ustanovljavanja svih postupaka bitnih za djelatnosti;
- Uspostavljanje regularnog tržišta tehničko-građevinskog kamena i drugih mineralnih sirovina i potpuna eliminacija nelegalne eksploatacije;
- Budžet države, zbog urednog prikupljanja naknada i zakonskog uređenja aktivnosti na osnovu čijeg odvijanja se stvaraju obaveze plaćanja naknada (potvrda o porijeklu mineralne sirovine i druge);
- Postupke planiranja prostora, bilo da se radi o prostornim ili detaljnim urbanističkim planovima, jer će se oformiti tačna i precizna evidencija o eksploatacionim poljima i o rasprostanjenosti mineralnih sirovina na cijeloj teritoriji države.

### **Pozitivni efekti:**

- Povećanje transparentnosti i poboljšanje investicione klime za ulaganje u sektoru rudarstva.
- Bolja naplata naknada i povećanje prihoda državnog i lokalnog budžeta.
- Veći stepen zaštite životne sredine kroz sanaciju i rekultivaciju.
- Veći nivo nadzora nad bezbjednošću rada i tehničkim procedurama.

### **Negativni efekti:**

- Neznatno povećani administrativni troškovi za privrednu.
- Potreba za dodatnom edukacijom i obukama držanih službenika.

Ukupna procjena je da pozitivni efekti značajno premašuju negativne efekte i da nacrt zakona podstiče tržišnu konkurenciju i jača održivost kroz jasne kriterijume i jednak tretman učesnika.

## **2. Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (posebno malim i srednjim preduzećima):**

### **Troškovi za privredu:**

- troškovi usklađivanja poslovanja sa novim zakonskim rješenjima;
- troškovi izrade i revizije tehničke dokumentacije;
- troškovi monitoringa i izvještavanja;
- troškovi sprovođenja mjera zaštite životne sredine i rekultivacije.

Procjenjuje se da će:

- jednokratni troškovi biti umjereni;
- periodični troškovi biti proporcionalni obimu aktivnosti.

#### **Troškovi za građane:**

- ne očekuju se direktni troškovi za građane.

### **3. Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti:**

**Da.** Pozitivne posljedice donošenja propisa u značajnoj mjeri nadmašuju troškove njegove primjene.

Ključni benefiti uključuju:

- povećanje budžetskih prihoda;
- smanjenje sive ekonomije;
- unapređenje zaštite životne sredine;
- jačanje pravne sigurnosti;
- dugoročnu stabilnost sektora.

Troškovi su pretežno kratkoročnog karaktera, dok su koristi dugoročne i sistemske.

### **4. Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata i tržišna konkurencija:**

Da. Predloženi zakon:

- doprinosi stvaranju transparentnog i predvidivog poslovnog ambijenta;
- obezbjeđuje ravnopravne uslove za sve učesnike na tržištu;
- smanjuje prisustvo nelegalnih subjekata.

Istovremeno, uvođenje jasnijih i strožih uslova može predstavljati određenu barijeru za ulazak novih subjekata, ali je ta barijera opravdana potrebom zaštite javnog interesa i resursa.

Ukupno posmatrano, uticaj na tržišnu konkurenciju je **pozitivan**.

### **5. Procjena administrativnih opterećenja i biznis barijera:**

Predlog zakona o rudarstvu nema odrednica kojima se smanjuju administrativna opterećenja, u odnosu na važeći Zakon. Novim propisom sprečava se nelegalna eksploatacija i siva ekonomija. Ovo predstavlja osnovni mehanizam za stimulisanje proizvodnje mineralnih sirovina. Biznis barijere ne postoje, već se ispunjavanjem obaveza kroz novi propis istovremeno postiže regularno i transparentno poslovanje.

#### **5. Procjena fiskalnog uticaja**

- **Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;**
- **Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;**
- **Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;**
- **Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;**
- **Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?;**
- **Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;**
- **Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;**
- **Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;**
- **Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;**
- **Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.**

**1. Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?**

Ne.

**2. Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda?**

Ne.

**3. Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze?**

Ne. Implementacija ovog propisa ne proizvodi nikakve međunarodne finansijske obaveze. Odnosi se isključivo na programe koji se odvijaju na unutrašnjem planu.

**4. Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijeđena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?**

Nijesu potrebna.

**5. Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će proisteci finansijske obaveze?**

Ne. Finansijske obaveze će imati samo privredna društva u sektoru rudarstva, ali to je u skladu sa njihovom poslovnom politikom i potrebama tržišta.

**6. Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?**

Da. Kroz sredstva prikupljena po osnovu koncesionih naknada, naknada kazni, administrativnih taksi, naknada za licence i potencijalna razlika u godišnjoj kontroli otkopanih količina.

Propisom se postiže povećanje prihoda državnog budžeta kako za novo uvedene obaveze tako i za aktivnosti koje su se sprovodile i u ranijem periodu.

**7. Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda**

Prohodi budžeta, a na osnovu naknada, se određuju jednostavnim sabiranjem iznosa naknada za eksploataciju mineralnih sirovina, a na osnovu Ugovora o koncesijama. Karakteristično za aktuelni Zakon o rudarstvu, u kome nema obaveza koje uvodi novi propis (potvrda o porijeklu, laboratorijska analiza mineralnih sirovina, licenca za privredna društva).

Sljedeća tabela ilustruje podatke o ukupnim naknadama za eksploataciju mineralnih sirovina:

r. br	Godina	Ukupan br. ugovora o koncesiji	Ukupan iznos sredstava
1.	<b>2022</b>	<b>52</b>	<b>4 519.137,13 €</b>
2.	<b>2023</b>	<b>53</b>	<b>5 408.647,07 €</b>
3.	<b>2024</b>	<b>53</b>	<b>5 387.902,39 €</b>

Broj privrednih društava nosilaca licenci za izvođenje rudarskih radova je u poslednjih nekoliko godina ustaljen u 2023.godini izdate su odnosno ovjerene 45 licence, dok je u 2024.godini izdato odnosno ovjereno 47 licenci.

**8. Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda?**

Ne. Ministarstvo vodi urednu evidenciju i polugodišnje izrađuje Informaciju o aktivnostima u oblasti koncesija za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju

mineralnih sirovina, koja služi za izvještavanje Vlade o stanju u sektoru rudarstva i geoloških istraživanja. Ukupan prihod po Ugovorima o koncesiji se lako određuje sabiranjem pojedinačnih iznosa svakog ugovora.

**9. Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?**

Ministarstvo finansija još uvijek nije razmatralo nacrt propisa, jer još nije upućen na razmatranje.

**10. Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa?**

Povezano sa gornjom konstatacijom: ukoliko bude primjedbi na predlog propisa od strane Ministarstva finansija svakako će se uvrstiti u predloga nacrta zakona o rudarstvu.

## 6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, obrazložiti

### 1. Korišćenje eksterne ekspertize za izradu propisa:

Nije.

### 2. Konsultacije sa zainteresovanim stranama:

Stručnjacima iz oblasti rudarstva, privrednim društvima koja se bave eksploatacijom mineralnih sirovina, državnim službenicima koji primjenjuju propise iz oblasti rudarstva i rudarskim inspektorom u svim fazama procesa.

### 3. Glavni rezultati konsultacija i prihvaćene/odbijene sugestije i predlozi zainteresovanih strana:

Najveći broj kvalitetnih sugestija i predloga su dali stručnjaci iz rudarstva, predstavnici privrednih društava koje se bave eksploatacijom mineralnih sirovina i rudarski inspektor. Većina komentara se odnosila na pojednostavljenje procedura i pojačavanje nadzora. Sugestije koje doprinose transparentnosti i bezbjednosti uvrštene su u konačni tekst zakona. Nakon sprovedene javne rasprave sve će biti detaljno obrazložene.

## 7. Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

### 1.Potencijalne prepreke za implementaciju propisa:

Ne postoje prepreke za implementaciju propisa.

### 2.Mjere koje će biti preduzete tokom primjene propisa radi ispunjena ciljeva:

U cilju efikasne implementacije zakona, planirane su sljedeće mjere:

- donošenje podzakonskih akata u propisanim rokovima;
- jačanje kapaciteta nadležnih organa kroz obuke i stručno usavršavanje;
- unapređenje inspekcijskog nadzora i koordinacije između nadležnih institucija;
- uspostavljanje i razvoj digitalnih registara i evidencija;
- izrada smjernica i uputstava za primjenu zakona;
- kontinuirana komunikacija sa privrednim subjektima radi lakšeg prilagođavanja novim rješenjima;
- sprovođenje informativnih aktivnosti i edukacija;
- praćenje primjene zakona i pravovremeno reagovanje na uočene probleme.

### 3.Glavni indikatori za mjerenje ispunjenja ciljeva (SMART):

R br	Cilj	SMART indikator	Izvor podataka	Ciljana vrijednost
1.	ostvarivanje prava na eksploataciju mineralne sirovine koncesiji Evidencija ministarstva** 6 (šest) ugovora godišnje			Broj ugovora o
2.	regulisanje naknade za korišćenje ms*, za ispitivanje ms*, ministarstvo Na 100% eksploatac. polja do kraja 2026.god		Potvrda o porijeklu	Laboratorija
3.	usklađenost sa zakonskim propisima Ministarstvo, Sekretarijat za zakonodavstvo	Izrada i odobravanje novih Pravilnika		
4.	Uređenje izdavanja Licenci (6 različitih) Poreska uprava Ubiranje naknade za licence po svih 6 (šest) osnova		Registar licenci	Ministarstvo,
5.	Uređenje evidencije o mineralnim sirovinama Katastar eksploatac. polja JU Zavod za geološka istraživanja	Ministarstvo, Elektronske forme		
6.	Uređenje napuštenih eksploatac. polja Ministarstvo, Lokalne samouprave		Sanacija	i rekultivacija

\* ms – mineralna sirovina

\*\* Ministarstvo – Ministarstvo energetike i rudarstva

### 4.Odgovorna institucija za monitoring i evaluaciju primjene propisa:

Ministarstvo energetike i rudarstva, u kontinuiranoj saradnji sa rudarskom inspekcijom i drugim lokalnim i državnim organima kroz dostavljanje izvještaja Vladi. Eksterna evaluacija se vrši nakon 24–36 mjeseci primjene.

Podgorica, 30. mart 2026.godine

