

Crna Gora
VLADA CRNE GORE
Broj:06-1957/8
Podgorica, 18. oktobar 2012. godine



CRNA GORA
SKUPŠTINA CRNE GORE

PRIMLJENO:	22.10.	20 12. GOD.
KLASIFIKACIONI BROJ:	22/11 - 3/4	
VEZA:		
EPA:	459 XXIV	
SKRAĆENICA:	PRILOG:	

PREDSJEDNIKU SKUPŠTINE CRNE GORE

PODGORICA

Vlada Crne Gore, na sjednici od 11. oktobra 2012. godine, razmotrila je Mišljenje Komisije za ocjenjivanje ispunjenosti uslova za teritorijalnu promjenu povodom sprovedenog konsultativnog referenduma o osnivanju opštine Petnjica s Izvještajem o radu Komisije, koje je dostavilo Ministarstvo unutrašnjih poslova.

S tim u vezi, Vlada daje sljedeće

MIŠLJENJE

I. Ustavnopravni osnov

Ustavom Crne Gore odredbama člana 22 jemči se pravo na lokalnu samoupravu, a odredbama člana 113 da građani odlučuju neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika građana i organa lokalne samouprave i da uređuju i upravljaju određenim javnim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva. Nadalje, odredbama člana 93 stav 1 Ustava propisano je da pravo predlaganja zakona ima Vlada i poslanik.

Zakon o potvrđivanju Evropske povelje o lokalnoj samoupravi („Službeni list CG“ - Međunarodni ugovori, broj 5/08) polazi od principa da su lokalne vlasti jedna od glavnih osnova svakog demokratskog sistema, te da je pravo građana da obavljaju javne poslove jedan od osnovnih demokratskih principa. Odredbama paragrafa 5 Evropske povelje o lokalnoj samoupravi utvrđeno je da je za promjene granica teritorije na koju se prostire autoritet lokalnih vlasti neophodno prethodno konsultovanje zainteresovanih lokalnih zajednica ukoliko je moguće putem referenduma, ako je to statutom (zakonom) dozvoljeno.

Zakonom o lokalnoj samoupravi („Službeni list RCG“, br. 42/03, 28/04, 75/05 i 13/06 i „Službeni list CG“, broj 88/09) odredbama člana 1 propisano je da lokalna samouprava obuhvata pravo građana i organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

Pravilnikom o sadržaju i metodologiji izrade studije o opravdanosti teritorijalne promjene („Službeni list CG“, broj 15/12) odredbama člana 1 propisano je da se ovim pravilnikom propisuje sadržaj i metodologija izrade studije o opravdanosti osnivanja opština, ukidanja i promjene teritorije opštine.

II. Realizovana procedura

Poslanici Skupštine Crne Gore Rifat Rastoder, Drago Čantrić i dr Fahrudin Hadrović su podnijeli Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, decembra 2011. godine, radi formiranja nove opštine Petnjica. Uz predlog zakona dostavljena je i Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica.

Ministarstvo unutrašnjih poslova je, saglasno s odredbama člana 26 Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, dalo mišljenje kojim je konstatovano da je Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, sačinjena i formalnopravno urađena u skladu s Pravilnikom o sadržaju i metodologiji izrade studije o opravdanosti teritorijalne promjene („Službeni list CG“, broj 15/12). Takođe, shodno Pravilniku, Ministarstvo je odredbom stava 3 konstatovalo da su se stekli uslovi za raspisivanje opštinskog referenduma o predmetnom predlogu zakona i o tome obavijestilo Skupštinu opštine Berane.

Skupština opštine Berane je Odlukom broj 02-030-131 od 12. 6. 2012. godine raspisala referendum, koji je održan 4. avgusta 2012. godine. Na osnovu rezultata glasanja, Komisija za sprovođenje referenduma je utvrdila da je 6998 glasača bilo „Za“ opštinu Petnjica, a 418 glasača je bilo „Protiv“.

Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore je propisano da se: opština može osnovati na teritoriji koja predstavlja prirodnu i geografsku cjelinu kao i ekonomsko povezani prostor (član 15); da se teritorijalna promjena vrši radi podsticanja ekonomskog razvoja određenog područja, pružanja višeg nivoa usluga, kao i efikasnijeg vršenja poslova u cilju zadovoljenja potreba lokalnog stanovništva i privrednih subjekata na području opštine (član 18); teritorijalna promjena procjenjuje na osnovu kriterijuma iz člana 15 ovog zakona, pokazatelja efekata teritorijalne promjene koja se inicira (ekonomskih, demografskih, prostornih i drugih) i fiskalnog kapaciteta opština i područja za koje se zahtijeva teritorijalna promjena (član 19).

Bliži sadržaj i metodologija izrade studije propisani su Pravilnikom o sadržaju i metodologiji izrade studije o opravdanosti teritorijalne promjene.

Povodom Predloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, Ministarstvo unutrašnjih poslova je ocijenilo da je „Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica sačinjena u skladu s Pravilnikom o sadržaju i metodologiji izrade studije o opravdanosti teritorijalne promjene“.

III. Analiza postojećeg stanja

Uvidom u Studiju opravdanosti osnivanja opštine Petnjica utvrđeno je, između ostalog, sljedeće:

Područje Petnjice je geografski, ekonomski i kulturološki kompaktna cjelina. Obuhvata površinu od 173 km² sa 28 naselja u kojima, prema popisu iz 2011. godine (bez radnika na privremenom radu u raznim evropskim i drugim državama), živi 6713 stanovnika (prema popisu iz 2003. godine - sa radnicima na privremenom radu u inostranstvu bilo ih je 9.760 a prema popisu iz 1991. godine 9.878 stanovnika).

Područje je teritorijalno veoma razuđeno. Udaljenost pojedinih naselja od mjesnog centra Petnjice kreće se i do 20, a od opštinskog centra Berana i do 40 km. Tokom posljednjih nekoliko decenija sva sela na području su povezana makadamskim saobraćajnicama. U ovom periodu sredstvima i samoorganizacijom građana započet je grubo proboj najkraće i prirodno najuslovnije saobraćajne veze Crne Gore sa Srbijom, pravcem: Petnjica – Savin Bor – Suhi Do i dalje prema središtu Srbije.

Mjesni centar Petnjica je od najbliže veze s magistralnim pravcem u selu Bioča (magistralni put Bijelo Polje – Berane) udaljen 10 km. Od sadašnjeg opštinskog centra Berana udaljen je 17 km; od Rožaja 28, a od Bijelog Polja i željezničke stanice ukupno oko 33 km.

Prema prezentiranim podacima, broj stanovnika po kilometru kvadratnom, na ovom prostoru iznosi 38,8 lica/ km². Prosječna starost stanovništva ovog područja je 36 godina.

Stopa nataliteta iznosi 13.1 %, dok je stopa mortaliteta 9 %.

U 13 ustanova (škole i druge državne i opštinske ustanove) trenutno je zaposleno 185 lica, dok je u privrednom sektoru (preradi tekstila, proizvodnji hrane, trgovini, ugostiteljstvu i uslužnim djelatnostima) zaposleno 190 lica. Poljoprivredom kao osnovnom djelatnošću bavi se 1137 domaćinstava.

Prema podacima popisa poljoprivrednog zemljišta iz 2010. godine, od ukupno 25 475, 8 hektara raspoloživog poljoprivrednog zemljišta u opštini Berane, na područje Petnjice pada oko 25 %, odnosno 6369 hektara. A od 21 870, 4 hektara ukupnog obradivog poljoprivrednog zemljišta u opštini Berane, na ovom području je 5468 hektara.

Kompleksi industrijske šume prostiru se na oko 8.500 hektara s orijentacionom količinom od oko 1.608.459 kubnih metara drvne mase, različitih vrsta drveta. S privrednog stanovišta najvažnije su: smrča, jela, bor, bukva hrast, jasen.

Predviđena godišnja količina sječivog etata je oko 14 500 m³ bruto drvne mase. Ova količina drvne mase je izuzetan razvojni potencijal područja Bihora i buduće opštine Petnjica, kako kroz razvoj eksploatacije i prerade drvnih sortimenata, tako i kroz razvoj turizma i sakupljanja šumskih plodova i ljekobilja.

Veoma značajan resurs područja Petnjice jeste i pitka voda i uopšte hidropotencijal. Upravo iz velikog broja izvora, uglavnom pitke vode visokog kvaliteta, područjem Petnjice teče sedam rijeka: Popča, Radmančica, Trpeška rijeka, Vrbička rijeka, Dobrodolska rijeka, Dašča rijeka i Tucanjska, koje se, u donjem toku, sve slivaju u jedan tok odnosno rijeku Lješnicu.

Sliv je pogodan za izgradnju malih i srednjih hidroelektrana. Istraživanjima i projektima iz 1979. godine Elektoprivreda Crne Gore je umnogome već analizirala hidropotencijale ovoga područja ali, do danas, nije ništa učinjeno na njihovoj realizaciji. Dužina ovog rječnog sliva je oko 40 km s padom od 19 m/km. Na ovim rijekama je svojevremeno postojalo 137 vodenica za mljevenje žita. U Petnjici je decenijama nakon Drugog svjetskog rata postojala i hidrocentrala iz koje je naselje Petnjica snabdijevano električnom energijom.

U pogledu ruda i mineralnih sirovina ovo područje nije detaljno ispitano. Međutim, poznato je da su i na dijelu područja prema poličkoj visoravni potencijalna nalazišta uglja i područje je bogato krečnim stijenama i laponcem. Na osnovu geološke građe terena, može se realno pretpostaviti da određena rudna bogatstva leže u Vrbici, Tucanju i na terenu Ciglena i Dobrodola.

Raznovrsna priroda, izuzetno bogate flore i faune, takođe je jedan od značajnijih prirodnih resursa područja Petnjice. Na ovom području je i jedan od bivših nacionalnih parkova - planina Turjak, koja i dan danas plijeni čistotom i ljepotom, iako više nije pod posebnim režimom zaštite.

Karakteristika područja je i natprosječan broj žitelja – stogodišnjaka u odnosu na broj stanovnika. U selu Radmanci, aprila 2010. godine umrla je u 116. godini Džemila Kožar, do tada zasigurno najstariji stanovnik Balkana, a selo je poznato kao naseobina s najvećim prosjekom stogodišnjaka po broju stanovnika u Evropi.

Otuda, najvjerovatnije, na ovom području (u mjestu Brod – Radmance, kao i u obližnjoj Radmanskoj klisuri) i tragovi najstarijih ljudskih naseobina.

Područje Petnjice je i prirodno najuslovnija i najkraća veza Crne Gore sa središnjom Srbijom. Ova činjenica je i značajna pretpostavka mogućnosti bolje valorizacije raspoloživih prirodnih resursa, kako samog petnjičkog kraja, tako i čitavog područja duž granice između Crne Gore i Srbije, i to s jedne i druge strane.

IV. Fiskalni kapacitet

Odredbama člana 19 Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore („Službeni list CG“, broj 54/11) propisano je da se teritorijalna promjena procjenjuje na osnovu određenih kriterijuma i pokazatelja efekata teritorijalne promjene, kao i fiskalnog kapaciteta opštine iz koje nastaju teritorijalne promjene i područja za koje se zahtijeva teritorijalna promjena.

Prema odredbama člana 21 navedenog zakona fiskalni kapacitet područja za koje se zahtijeva teritorijalna promjena procjenjuje se prema sposobnosti tog područja da iz raspoloživih prihoda obezbijedi kontinuirano finansiranje poslova koji su od interesa za lokalno stanovništvo na tom području. Fiskalni kapacitet, shodno odredbama citiranog člana, određuje se na osnovu podataka o ostvarenim prihodima i rashodima opštine iz koje nastaju teritorijalne promjene i procjene ostvarenja prihoda i rashoda na području za koje se zahtijeva teritorijalna promjena.

Prema podacima Monstata, na osnovu popisa stanovništva iz 2011. godine, na teritoriji opštine Berane, uključujući i stanovnike Petnjice, živi 33.970 stanovnika koji imaju stalno mjesto prebivališta. Od navedenog broja, na teritoriji naselja Petnjica živi 6.713 stanovnika odnosno 19,76% stanovnika s teritorije opštine Berane.

Kao polazna osnova kod procjene fiskalnog kapaciteta Petnjice, a koja je data u Studiji o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, uzeti su podaci o tekućim prihodima i tekućim izdacima opštine Berane, kao i drugi parametri (ekonomski, demografski, prostorni) područja Petnjice u odnosu na broj stanovnika tog područja.

Prema podacima dobijenim od Opštine Berane, ostvareni tekući prihodi u 2011. godini iznose 1.707.500,54 € odnosno 50,26 € po stanovniku, a tekući izdaci za isti period iznose 4.162.773,96 € odnosno 122,54 € po stanovniku.

Prema podacima sadržanim u Studiji o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, to područje ima 6.713 stalno naseljenih stanovnika. Analizom su prikazani svi relevantni pokazatelji za određivanje fiskalnog kapaciteta područja Petnjice odnosno data je procjena ostvarenja tekućih prihoda pojedinačno za svaku vrstu prihoda, kao i procjena tekućih izdataka na osnovu broja zaposlenih s ovog područja i njihovih bruto zarada.

Prema podacima datim u Studiji o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, procijenjeni fiskalni prihodi (porezi, takse i naknade, izuzimajući naknade za komunalno opremanje građevinskog zemljišta) za opštinu Petnjica za 2012. godinu iznose 333.269,00 €, što po glavi stanovnika iznosi 49,65 €. Prema podacima o procijenjenim izdacima opštine Petnjica za 2012. godinu, izdaci za bruto zarade planirani su u iznosu od 207.456,00 €, što po glavi stanovnika iznosi 30,90 €.

Analizom planiranih prihoda i rashoda budžeta Opštine Berane za 2012. godinu utvrđeno je da fiskalni prihodi iznose 1.686.500,00 € odnosno fiskalni prihodi po stanovniku iznose 49,65 €, dok izdaci za bruto zarade iznose 1.050.646,00 € odnosno po stanovniku iznose 30,93 €.

Istovremeno, analize fiskalnog kapaciteta Opštine Berane i područja Petnjice, koje su prikazane u Studiji o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, pokazale su da je procijenjeni fiskalni kapacitet po stanovniku područja na koje se teritorijalna promjena odnosi približno jednak fiskalnom kapacitetu po stanovniku područja koje ostaje nakon teritorijalne promjene, čime su ispunjeni uslovi odredbe člana 5 Pravilnika o sadržaju i metodologiji izrade studije o opravdanosti teritorijalne promjene.

V. Ocjene i stavovi

Analizirajući Studiju opravdanosti o osnivanju opštine Petnjica, Vlada Crne Gore je, imajući u vidu rezultate sprovedenog konsultativnog referenduma o osnivanju opštine Petnjica, ocijenila:

1. Da je pozitivnim propisima Crne Gore, Ustavom, Evropskom poveljom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, data mogućnost građanima da osnivaju opštine kroz pravo građana i organa lokalne samouprave da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

2. Da je način i postupak pokretanja osnivanja opštine Petnjica urađen shodno propisima, počev od podnošenja predloga poslanika za izmjenu i dopunu Zakona, mišljenja Ministarstva unutrašnjih poslova, kojim je konstatovano da je Studija o opravdanosti osnivanja opštine Petnjica, sačinjena i formalnopravno urađena, u skladu s Pravilnikom o sadržaju i metodologiji izrade studije o opravdanosti teritorijalne promjene i da je Skupština opštine Berane, Odlukom broj 02-030-131 od 12. 6. 2012. godine, raspisala referendum, koji je održan 4. avgusta 2012. godine, na kojem je 6998 glasača bilo „za“ opštinu Petnjica, a 418 glasača bilo „protiv“, čime su građani iskazali svoju volju koji vid lokalne samouprave je za njih najoptimalniji, da, u granicama utvrđenim zakonom, uređuju i upravljaju određenim javnim i drugim poslovima, na osnovu sopstvene odgovornosti i u interesu lokalnog stanovništva.

3. Na osnovu prezentiranih podataka u Studiji i usaglašenih stavova članova Komisije, može se zaključiti da nema ograničenja za predloženu teritorijalnu promjenu u smislu odredaba člana 21 Zakona o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, a u vezi s članom 5 Pravilnika o sadržaju i metodologiji studije opravdanosti teritorijalne promjene, koji se odnose na analizu fiskalnih kapaciteta.

4. Projekat konstituisanja nove opštine Petnjica, u granicama prezentiranog, nije sporan ni sa stanovišta ukupne ekonomske opravdanosti, iz razloga što ima za cilj upravo bolje gazdovanje i valorizaciju raspoloživih prirodnih i privrednih potencijala.

Saglasno navedenom, Vlada je mišljenja da su ispunjeni uslovi za predloženu teritorijalnu promjenu da područje Petnjice dobije status opštine.

