

IV. USPOSTAVLJANJE REGISTRA KUĆNIH BROJEVA ULICA I TRGOVA U CRNOJ GORI

Mirjana Ljumović, Božidar Pavićević, Snježana Šoškić, Jelica Bulatović
Uprava za nekretnine Crne Gore (e-mail: projekti@uzn.gov.me)

Sažetak

Uspostavljanje Registra kućnih brojeva, ulica i trgova u Crnoj Gori (u daljem tekstu Adresni registar), saglasno zakonskoj regulativi, u nadležnosti je Uprave za nekretnine Crne Gore i Lokalnih samouprava.

Cilj uspostavljanja Adresnog registra, kao jednog od ključnih registara e-Uprave, je postojanje centralizovane baze podataka preciznih i ažurnih adresa i kućnih brojeva, u svrhu više namjenskog i efikasnog korišćenje podataka od strane različitih vrsta korisnika.

Podaci Adresnog registra predstavljaju dio infrastrukture prostornih podataka, integrisani sa ostalim prostornim podacima doprinose velikom benefitu u efikasnosti obavljanja poslova privatnog i javnog sektora.

U okviru Projekta donacije Vlade Norveške započeta je implementacija Adresnog registra u saradnji sa relevantnim institucijama.

Stečena iskustva, izazovi i problemi sa kojima se suočavamo u povezivanju i korišćenju raspoloživih podataka ostalih relevantnih evidencija, predstavljaju osnovu za planirane aktivnosti u implementaciji Adresnog registra.

U radu su opisane: sprovedene aktivnosti, analiza trenutnog stanja, planirane aktivnosti, model podataka, kvalitet podataka i izmjena zakonske regulative.

Ključne riječi: adresni registar, zakonska regulativa, infrastruktura prostornih podataka i plan aktivnosti.

1. UVOD

Adresni registar je javni registar koji sadrži podatke o kućnim brojevima, nazivima ulica i trgova, povezanim sa precizno određenom prostornom komponentom.

Predstavlja jedan od ključnih registara e-Uprave i dio je infrastrukture prostornih podataka.

Projekat uspostavljanja Adresnog registra, Vlada Crne Gore je prepoznala kao prioritetan, prvenstveno za potrebe budućeg popisa stanovništva, ali isto tako povezivanje različitih sistema omogućava sveobuhvatan pregled stanja u domenu prostornih podataka i daje osnovu za donošenje značajnih odluka na svim nivoima, razvoj i implementaciju infrastrukturnih projekata.

Nadležnost u uspostavljanju cjelokupnog Adresnog sistema u Crnoj Gori, primarno imaju Uprava za nekretnine i Lokalne samouprave, odnosno nadležne institucije Ministarstvo finansija i Ministarstvo javne uprave.

U okviru Projekta donacije Vlade Norveške započeta je realizacija Projekta Adresni registar.

2. PROJEKAT ADRESNI REGISTAR

Projekat Adresni registar je centralna komponenta Adresnog sistema i predstavlja polaznu osnovu za prikupljanje, održavanje i razmjenu podataka za teritoriju Crne Gore.

2.1 Cilj uspostavljanja Adresnog registra

Uspostavljanjem Adresnog registra, omogućiće se privatnom i javnom sektoru lakši i brži pristup ažurnim podacima putem web aplikacije i korišćenje savremenih sistema, za potrebe dalje obrade i primjene raspoloživih podataka u različite svrhe. Istovremeno troškovi poslovanja u svim oblastima koji koriste ove podatke značajno će se smanjiti i povećati kvalitet i sigurnost, kako procesa rada, tako i samih podataka.

Cilj uspostavljanja Adresnog registra jeste korišćenje tačnih, pouzdanih i jedinstvenih podataka sadržanih u registru, jednostavna dostupnost, efikasna razmjena za sve korisnike.

Podaci Adresnog registra su od velikog značaja za obavljanje poslova iz domena javnog i privatnog sektora, a koriste se za:

- organizaciju i planiranje poslova iz nadležnosti državne uprave;
- naplatu poreza i komunalija i ostalih poslova iz nadležnosti Lokalne samouprave;
- različite poslove u oblasti prostornog planiranja;
- za potrebe obrade demografskih, ekonomskih i teritorijalnih statistika;
- poboljšanje kvaliteta podataka centralnog registra građana, registra poreskih obveznika i velikog broja ostalih registara i evidencija;
- upravljanje rizicima, zaštitom i spašavanjem u vanrednim situacijama;
- nadzor i kontrolu bezbjednosti u saobraćaju;
- turističke svrhe;
- poštanske usluge;
- organizaciju kod sprovođenja i pružanja zdravstvene zaštite;
- prezentaciju kulturne baštine;
- razvoj elektronskih komunikacija i mnoge druge.

2.2 Program radova

Program radova za realizaciju projekta Adresni registar, osim zakonske obaveze propisane Zakonom o državnom premjeru i katastru nepokretnosti i Zakonom o teritorijalnoj organizaciji, proistekao je i saglasno preporukama od strane Konferencije Evropskih Statističara, vezane za naredni popis stanovništva, koji se bazira se na dostupnosti i korišćenju podataka o adresama na nacionalnom nivou sa jedinstvenim identifikacionim oznakama, a koji će u velikoj mjeri ne samo smanjiti vrijeme potrebno za popis stanovništva, već i po procjenama Zavoda za statistiku Crne Gore, značajno smanjiti finansijska sredstva u odnosu na "tradicionalan" pristup koji je do sada rađen. Shodno tome, Vlada Crne Gore je donijela Zaključak za potrebu obezbjeđivanja uslova sprovođenja popisa stanovništva korišćenjem administrativnih registara.

Takođe, podaci Adresnog registra su jedna od glavnih tema INSPIRE Direktive, koja je transponovana kroz Zakon o infrastrukturi prostornih podataka.

Uspostavljanje Adresnog registra uslovljeno je zajedničkim aktivnostima Ministarstva finansija, odnosno Uprave za nekretnine, Ministarstva javne uprave, Lokalnih samouprava, Zavoda za statistiku, kao i svih institucija koji u svojoj nadležnosti raspolažu podacima.

2.3 Ocjena postojećeg stanja

Kao prvi korak u uspostavljanju jednog od ključnih Registara, prepoznata je potreba sagledavanja postojećeg stanja iz ugla nadležnih institucija na lokalnom i centralnom nivou, ali isto tako i potrebe korisnika budućeg Adresnog sistema, koji treba da obezbijedi mogućnost brzog, efikasnog i pouzdanog poslovanja.

2.3.1. Zakonska regulativa

Saglasno Zakonu o državnom premjeru i katastru nepokretnosti nadležnost vođenja Registra na teritoriji Crne Gore je obaveza Uprave za nekretnine.

Registar kućnih brojeva, ulica i trgova sadrži: kućne brojeve u naseljenom mjestu; kućne brojeve u ulici, odnosno na trgu; ranije utvrđene kućne brojeve sa datumom nastale promjene; matični broj i naziv katastarske opštine; broj katastarske parcele; matični broj i naziv opštine; matični broj i naziv naseljenog mjesta; matični broj ulice i naziv ulice, odnosno trga i raniji naziv ulice, odnosno trga sa datumom nastale promjene.

Registre kućnih brojeva, ulica i trgova, kao i evidencije o prostornim jedinicama vodi organ uprave. Saglasno Zakonu o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore, Evidenciju o nazivima naselja, ulica i trgova i brojevima stambenih i poslovnih zgrada vodi nadležni organ Lokalne samouprave, koji je u obavezi

da dostavi podatke iz evidencije koju vodi organima državne uprave nadležnim za poslove statistike i poslove nekretnina.

Naziv naselja, ulice i trga određuje skupština jedinice Lokalne samouprave, uz prethodno pribavljeno mišljenje mjesnih zajednica na čijem području se nalazi naselje, ulica, odnosno trg.

Jedinica Lokalne samouprave dužna je da obezbijedi postavljanje tabli sa nazivima naselja, ulica, trgova i brojevima stambenih i poslovnih zgrada.

Evidenciju o nazivima naselja, ulica i trgova i brojevima stambenih i poslovnih zgrada vodi nadležni organ Lokalne samouprave.

Uredba o načinu označavanja naziva naselja, ulica, trgova i zgrada i sadržaju i načinu vođenja evidencije, propisuje način označavanja naziva naselja, ulica, trgova i stambenih i poslovnih zgrada, kao i sadržaj i način vođenja evidencije o nazivima naselja, ulica, trgova i brojevima zgrada.

Uredbom se uređuje način označavanja naziva naselja, ulica, trgova i brojeva stambenih i poslovnih zgrada, kao i sadržaj i način vođenja evidencije o nazivima naselja, ulica, trgova i brojevima zgrada.

Nadležni organ Lokalne samouprave unosi u evidenciju sve promjene i dopune podataka sadržanih u evidenciji, koje se, na odgovarajući način, unose i u kartografske prikaze.

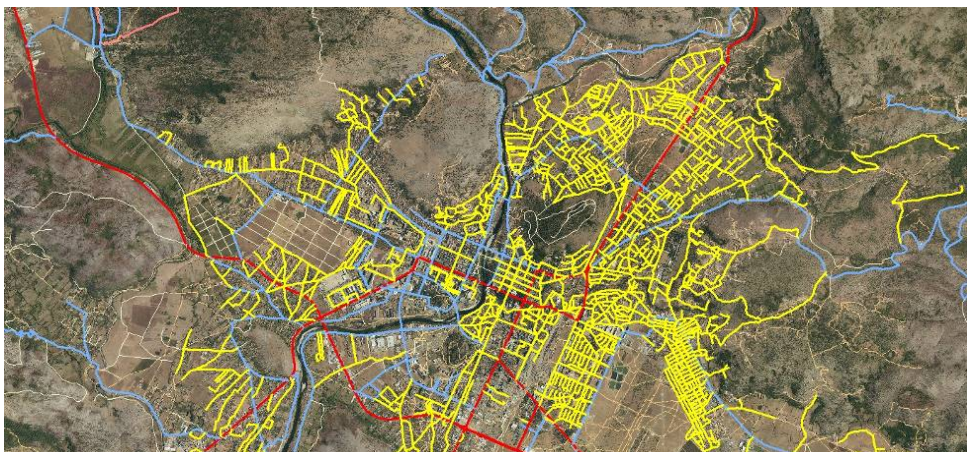
Na osnovu informacija iz upitnika dostavljenih svim Lokalnim samoupravama, održanih radionica i sastanaka sa predstavnicima relevantnih institucija, zaključeno je neophodna izmjena zakonske regulative u dijelu preciziranja uloge i nadležnosti svih aktera, posebno za instituciju na državnom nivou koja će koordinirati, odnosno imati vodeću ulogu u uspostavljanju i održavanju sveobuhvatnog Adresnog sistema.

Takođe, veoma bitan segment je nepostojanje tačno specificiranih pravila i procedura sa strane tehničkog aspekta, modela podataka, načina vođenja baze podataka na centralnom nivou, razmjene podataka i korišćenja e-servisa.

2.3.2. Raspoloživi podaci

Adresni registar nije uspostavljen i shodno tome ne postoje podaci pripremljeni saglasno standardima i GIS formatu, kao osnove integrisanog informacionog sistema. Međutim, neophodno je istaći i činjenicu da postoji veliki broj podataka u analognoj i digitalnoj formi koji uz sistematizovan pristup mogu biti implementirani i uz odgovarajuću obradu podataka iskorišćeni za potrebe cjelokupnog sistema. Na osnovu dostupnih informacija, relevantni podaci koji mogu biti korišćeni u implementaciji Adresnog registra odnose se na podatke Uprave za nekretnine i Lokalnih samouprava.

Uprava za nekretnine raspolaže podacima mreže puteva i ulica u vektorskoj formi koji će biti osnova za dalju obradu podataka Lokalnih samouprava, a izvor podataka je digitalna topografska karta razmjere 1:25.000, ažurirana korišćenjem ortofoto snimaka iz perioda 2017./18. godine. (Slika 1.)



Slika 1. Mreža puteva i ulica



Slika 4. Primjer raspoloživih podataka u digitalnoj formi

2.3.3. Ljudski resursi i tehnička opremljenost

Uprava za nekretnine kadrovski je osposobljena i tehnički opremljena, ali zbog velikog broja nadležnosti i različitih vrsta poslova, nedostatak broja zaposlenih je evidentan i potreba za zapošljavanjem većeg broja osoba tehničke struke nedvosmisleno postoji. Tehnička opremljenost je također na zadovoljavajućem nivou, ali uvođenjem novih registara i korišćenje web servisa, svakako zahtijeva kontinuiranu brigu o hardversko-komunikacionoj infrastrukturi.

S druge strane većina Lokalnih samouprava kadrovski je na nižem nivou, prvenstveno zbog nedostajućeg broja zaposlenih, a i tehnički nedovoljno, odnosno neadekvatno opremljena.

3. AKTIVNOSTI NA IMPLEMENTACIJI PROJEKTA ADRESNI REGISTAR

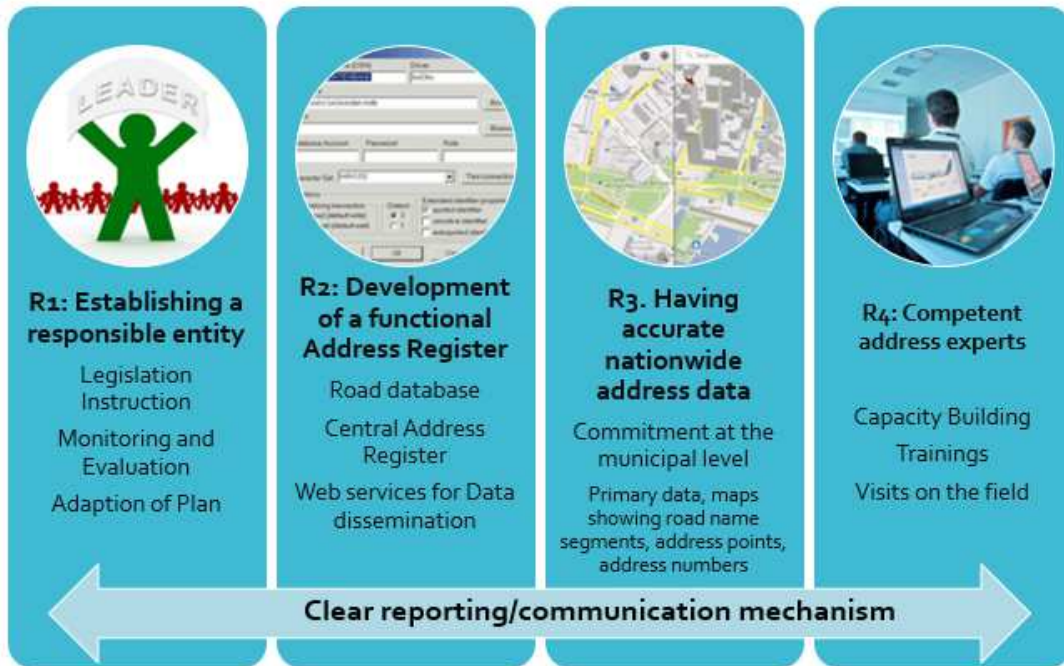
Početni koraci u implementaciji Projekta Adresni registar, vezani su za Projekat „Jačanje statističkog kapaciteta i uredbe ekonomske i socijalne statistike upotrebom svih administrativnih izvora“ koji je pokrenut od strane Zavoda za statistiku Crne Gore. Identifikacija administrativnih izvora i mogućnost razmjene podataka odnosio se i na jedan od najznačajnijih izvora podataka primarno za popis stanovništva - Adresni registar.

Uprava za nekretnine je u okviru donacije Vlade Norveške u maju mjesecu 2018. godine, potpisala Sporazum sa Statens Kartverketom za uspostavljanje Adresnog registra na teritoriji Crne Gore.

Na osnovu prethodne analize postojećeg stanja i uočenih problema, sa ciljem sagledavanja svih relevantnih informacija, u okviru Projekta donacije Vlade Norveške održane su dvije radionice na kojima su učestvovali predstavnici Norveške kartografske institucije Statens Kartverk i veliki broj predstavnika državnih institucija kojima podaci Adresnog registra su neophodni za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti i predstavnici Lokalnih samouprava, koji su zaista dali veliki doprinos u sagledavanju postojećeg stanja, pogotovo imajući u vidu činjenicu da su nadležni za prikupljanje i održavanje podataka sadržanih u Adresnom registru.

3.1 Plan aktivnosti

Saglasno izvještajima i zaključcima sa održanih radionica i sastanaka, pripremljen je plan aktivnosti, koji obuhvata širok dijapazon poslova u nadležnosti više institucija.



Slika 5. Plan aktivnosti

Plan aktivnosti (Slika 5.) obuhvata:

- formiranje radnih grupa na različitim nivoima i sa različitim nadležnostima u cilju koordinacije i praćenja implementacije Projekta;
- izmjena zakonske regulative;
- priprema uputstva, tehničkih specifikacija i metodologije za prikupljanje podataka za potrebe implementacije Adresnog registra;
- priprema raspoloživih podataka;
- jačanje kapaciteta;
- kontinuirana među institucionalna saradnja;
- prezentiranje rizika u implementaciji projekta;
- priprema tehničke specifikacije;
- tenederski postupak;
- izrada modela podataka i softverskog rješenja;
- prikupljanje podataka;
- označavanje na terenu;
- implementacija na lokalnom i centralnom nivou.

3.2 Rizici

Postoji mogućnost nepredviđenih rizika u fazi implementacije koji bi mogli da zahtijevaju prilagođavanje plana aktivnosti:

- kašnjenje u usvajanju Izmjena i dopuna zakonske regulative;
- nedostatak finansijske podrške, jer Vlada Norveške finansira samo dio aktivnosti;

- nedovoljno jačanje kapaciteta;
- loš kvalitet podataka;
- slaba među institucionalna saradnja.

3.3 Tekuće aktivnosti

Saglasno planu aktivnosti Uprava za nekretnine je preduzela niz aktivnosti, koje se odnose na poslove iz nadležnosti za implementaciju Adresnog registra.

Značajno je napomenuti dobru komunikaciju sa Lokalnom samoupravom i Zajednicom opština, podršku nadležnih Ministarstava, ali isto tako inicijative Uprave za nekretnine u pokretanju finansijske podrške za realizaciju kompletnog Adresnog sistema, jer donacijom Vlade Norveške, obezbijedena su sredstva samo za dio svih planiranih aktivnosti.

3.3.1 Zakonska regulativa

Postojeća zakonska regulativa može poslužiti kao osnova za uspostavljanje Adresnog registra, međutim nije dovoljna za uvođenje precizno propisanih normi vezanih za nadležnost, uspostavljanje i održavanje cjelokupnog sistema. Stoga je saglasno potrebama pripremljen nacrt izmjena i dopuna Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti.

Kao prioritetne aktivnosti prepoznata je i potreba za izradom tehničkih normi i smjernica na lokalnom i državnom nivou koje se odnose na model podataka, procedure kreiranja, održavanja i kontrole kvaliteta podataka sadržanih u evidenciji i ove aktivnosti su u toku, ali neophodna je pomoć konsultanata sa iskustvom iz ove oblasti.

3.3.2 Priprema podataka

Uprava za nekretnine je izvršila ažuriranje postojećih podataka sa čime je obezbijedena osnova da Lokalne samouprave na adekvatan način sagledaju nedostatke u podacima sa kojima raspolažu i počnu pripreme za njihovu moguću migraciju.

S obzirom da Lokalne samouprave raspolažu u većoj mjeri podacima u analognoj formi, planirano je da nakon početka realizacije projekta treba izvršiti digitalizaciju i migraciju postojećih podataka.

3.4 Tenderski postupak

Od strane Norveških konsultanata i predstavnika Uprave za nekretnine, a na osnovu prethodno održanih sastanaka i radionica, kao i dobijene saglasnosti od strane Ministarstva javne uprave, pripremljene su tehničke specifikacije kao sastavni dio tenderske dokumentacije.

Početkom avgusta 2019. godine, saglasno Norveškoj zakonskoj regulativi objavljen je Tender za razvoj i implementaciju Adresnog registra u Crnoj Gori.

U toku je izbor najboljeg ponuđača i shodno procedurama, u toku oktobra 2019. godine planirano je potpisivanje Ugovora sa izabranim ponuđačem, a planirani rok za implementaciju softverskog rješenja i web okruženja Adresnog registra je IV kvartal 2020. godine.

3.5 Planirane aktivnosti

Izrada softverskog rješenja za uspostavljanje i održavanje Adresnog registra je segment kompletnog Adresnog sistema, jer bez relevantnih podataka, ubrzanja procedura i načina dodjeljivanja naziva ulica i trgova i broja objekata, ne može se postići puna realizacija, te shodno tome planirane aktivnosti za čiju realizaciju je neophodno urgentno djelovati do kraja 2019. godine odnose se na:

- pokretanje inicijative za Izmjenu zakonske regulative u dijelu Zakona o državnom premjeru i katastru nepokretnosti;

- pokretanje inicijative za Izmjenu zakonske regulative u dijelu Zakona o teritorijalnoj organizaciji i Uredba o načinu označavanja naziva naselja, ulica, trgova i zgrada i sadržaju i načinu vođenja evidencije;
- održavanje radionica na temu Adresni registar;
- održavanje zajedničkog sastanka sa predstavnicima nadležnih Ministarstava, Lokalnih samouprava i Zajednice opština;
- održavanje zajedničkog sastanka sa relevantnim institucijama nakon potpisivanja Ugovora i obavljenih razgovora sa izabranim ponuđačem;
- monitoring realizacije projekta.

4. ZAKLJUČAK

Uspostavljanje cjelokupnog Adresnog sistema u Crnoj Gori je veoma složen i zahtijevan projekat, tim prije što je u realizaciji projekta uključeno više subjekata, različitih nadležnosti i održivost sistema nije moguća bez korelacije svih aktera u projektu.

Dobra kadrovska struktura i tehnička opremljenost su jedan od osnovnih preduslova za realizaciju svakog projekta i iako svjesni činjenice da finansijske mogućnosti nijesu velike, neophodno je na državnom nivou razumjeti neophodnost i velike benavite u širokom dijapazonu poslova.

Podaci Adresnog registra kao dio infrastrukture prostornih podataka pružaju mogućnost lakšeg i bržeg pristupa lokaciji, a samim tim i ostalim dostupnim prostornim podacima, što zajedno obezbjeđuje kvalitetno upravljanje prostornim podacima, transparentnost i veliku prednost u svakodnevnim poslovima ne samo javnom nego privatnom sektoru.

LITERATURA

Zakon o državnom premjeru i katastru nepokretnosti ("Sl. list RCG", br. 029/07, "Sl list CG", br. 73/10, 32/11, 40/11, 43/15,37/17 i 17/18),

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Crne Gore ("Sl list CG", br. 54/11, 26/12, 27/13, 62/13, 12/14, 3/16, 31/17 i 86/18)

Uredba o načinu označavanja naziva naselja, ulica, trgova i zgrada i sadržaju i načinu vođenja evidencije ("Sl list CG", br. 6/12 i 65/16)

Informacija o priprema registarskog popisa stanovništva 2021. godine

IMPLEMENTATION OF THE REGISTER OF HOUSE NUMBERS, STREETS AND SQUARES

Abstract.

Implementation of the Register of house numbers, streets and squares in Montenegro (herein referred to as: Address Register) pursuant to Legislation is under jurisdiction of Real Estate Administration of Montenegro and Local self governments.

Aim of Address Register implementation as one of the key registers of e-administration is the centralized database of the precise and updated addresses and house numbers in order to have multi practical and efficient usage of data by different users.

Address Register data are the part of spatial data infrastructure and integrated with other spatial data they contribute to the great benefit in efficacy of the activities of the private and public sector.

Within the Donation project of the Government of Norway in cooperatoion with other institutions implementation of the Address Register has been started.

Acquired experience, challenges and problems that we face during usage of available data of other relevant registries make the basis for the planned activities in the implementation of Address Register. In the work executed activities, analysis of the current status, planned activities, data model, data quality and legislation amendements have been described.

Key words: address register, legislation, spatial data infrastructure and activity plan.