

VII. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА

Пре израде Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (у даљем тексту: Предлог закона) анализирани су ефекти важећег Закона о планирању и изградњи (у даљем тексту: Закон), као и ефекти и проблеми који су се појављивали у пракси од почетка примене наведеног закона. У изради текста овог закона коришћена су и анализирана упоредно правна решења и искуства земаља у региону и друга међународна искуства, као и искуства стручњака у области коју регулише Закон (представника релевантних министарстава, адвоката, привредника, инвеститора, релевантне струке) који су у претходним годинама примењивали овај Закон.

Радна група је започела свој рад анализом постојећег система и процедура које уређује важећи Закон. Нека од решења резултат су даљих интензивних консултација и фокуса група.

У првом делу извештаја о спроведеној анализи разматра се контекст анализе, а након тога дају се одговори на питања утврђена Пословником Владе („Службени гласник РС”, бр. 61/06 – пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14).

Контекст:

Пораст захтева за бржом и још једноставнијом процедуром издавања грађевинских дозвола и вишем степену правне сигурности у области планирања и изградње допринео је разматрању могућности додатног унапређења обједињене процедуре и поједностављивања правила. Увидела се потребе да се без одлагања успоставе неопходни правни и економски механизми како би се привукле приватне инвестиције које подразумевају изградњу објеката, што ће допринети отварању нових радних места, како у области грађевинарства тако и у рудим областима, и јачању целокупне привредне делатности. Подједнако значајно, оцењује се да постоји значајан простор за поједностављивање административних захтева у ситуацији када је јавни сектор инвеститор. Тиме се посредно стварају услови за лакшу, бржу и јефтинију реализацију приватних инвестиција.

1. Одређење проблема које овај закон треба да реши

Кључни проблеми које овај закон треба да реши су да:

1. Отклони одређене недостатке који су уочени у досадашњој примени важећег Закона који уређује област планирања и изградње;
2. Прецизира и рedefинише одређене нормe, а све у циљу даљег побољшања и унапређења грађевинарства у Републици Србији, те даљег напредовања на листи Светске банке о условима пословања – Doing Business;
3. Омогући брже и ефикасније доношење и измене планских докумената и њихову размену у дигиталном и електронском облику, по моделу спровођења обједињене процедуре, као и да инвеститорима омогући још лакше и брже прибављање аката за изградњу уз смањење трошкова и тиме се додатно повећају инвестиције у области грађевинарства.

Такође, прецизира се појмовник и врсте радова на начин да за извођење одређених радова не буде потребно исходovati решења. Новим одредбама увешће се припремни радови, а у циљу несметаних реализација великих инфраструктурних пројеката.

2. Циљеви који се доношењем овог закона постижу

Циљеви законодавне активности на изради савременог правног оквира о планирању и изградњи су:

1. Даље подстицање градње уз унапређење поштовања принципа правне сигурности и безбедности изградње и коришћења објеката;
2. Обезбеђивање квалитетних услуга јавног сектора;
3. Формирање ефикасног механизма који би дозволио државним и локалним органима да омогуће реализацију различитих активности на основу јасних правила;
4. Привлачење домаћих и страних инвеститора;
5. Повећање запослености;
6. Обезбеђивање правног оквира за транспарентну и прецизно прописану процедуру издавања дозвола;
7. Усклађеност са прописима ЕУ;
8. Усклађеност са међународним стандардима и најбољом међународном праксом.

Остваривањем ових циљева створиће се правни оквир који ће још више да подстакне уређену и контролисану градњу.

3. Друге могућности за решавање проблема

У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

1. status quo - немењање важећег Закона,
2. доношење Закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи којим би се извршила корекција дела уочених проблема и
3. доношење новог Закона.

Током анализе појединачних решења у Предлогу закона, разматрана су у два корака:

- у првом је разматрана потреба за изменама одредби важећег Закона,
- у другом, ако су измене биле неопходне, разматране су релевантне опције и утврђивала се најпожељнија опција, са аспекта утврђених критеријума.

Разлог зашто се није приступило изради новог закона јесте то што би процедуре биле успорене док државни органи сагледају сва нова решења из закона.

4. Зашто је доношење овог закона најбоље за решавање проблема

Доношењем овог закона били би решени проблеми који су се појавили у пракси, применом важећег Закона и других, посебних закона. Такође, указала се потреба за променом постојећег система, као и потреба за регулисањем питања која представљају правну празнину.

5. На кога ће и како утицати предложена решења у овом закону

По својој природи одредбе овог закона имају ефекат на сва домаћа и страна привредна друштва, као и на предузетнике, односно на органе јавне власти, као и на банке и друге финансијске институције. Предложена решења ће имати непосредан ефекат на:

- Инвеститоре;
- Привредна друштва;
- Предузетнике;
- Државне органе Републике Србије, органе аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе;
- Низ других заинтересованих лица.

6. Трошкови које ће примена овог закона изазвати код грађана и привреде, посебно код малих и средњих предузећа

Укидањем седам административних такси у вези са поступком изградње довешће до уштеде која износи 5,7% вредности објекта, уз додатних 33,660 динара.

Укидају се таксе за решење којим се одобрава изградња објекта на подручју граничног прелаза и у граничном појасу која износи од 5% од предрачунске вредности објекта, за потврду о контроли темеља грађевинских објеката у износу од 1.600 динара, за потврду републичког органа о пријему документације за изградњу објекта или за извођење радова плаћа се такса од 0,2% на предрачунску вредност објекта, односно радова, за решење којим се одобрава изградња телекомуникационих објеката плаћа се такса од 0,3% на предрачунску вредност, за решење које доноси орган надлежан за послове телекомуникација, којим се одобрава употреба објекта плаћа се такса од 0,1% на предрачунску вредност објекта, односно радова, за решење којим се одобрава пуштање објекта у пробни рад, плаћа се такса од 0,1% на предрачунску вредност објекта, односно радова, за решења којим се утврђује да ли је идејни пројекат усклађен са изводом из

урбанистичког плана, односно са актом о урбанистичким условима којима су утврђени општи, односно општи и посебни санитарни услови и даје санитарна сагласност на идејни пројекат: 31.960.

Дакле, тренутно највећа такса у вези са изградњом, за решење којим се одобрава употреба објекта (издавање употребне дозволе), више неће бити парафискална дажбина. Наиме, та такса се до сада плаћала у износу од 0,2% на предрачунску вредност објекта, уместо да износ зависи од времена потребног за обраду просечног захтева.

На пример, за типично стовариште, које посматра и *Doing Business* извештај Светске банке, износ ове таксе је био преко 56.000 динара, док ће сада износити од 1.800 до 18.000 динара, у зависности од комплексности објекта чија употреба се дозвољава. Ова мера ће и смањити број објеката који се сада користе без употребне дозволе.

Истовремено, уводе се нове административне таксе за радње које је потребно спроводити, а то су таксе за потврду надлежног републичког органа о пријави радова, за издавање информације о локацији и за издавање локацијских услова.

Такође, како за извођење одређених радова неће бити потребно исходovati решења, инвеститори за те врсте радова неће имати трошкове.

7. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

С обзиром на изузетну комплексност овог закона, у овом сегменту биће предочене неке од основних користи предложеног начина регулисања ове области, као што су:

1. Додатно смањење трошкова процедура;
2. Додатна уштеда времена потребног за добијање дозвола;
3. Ефикаснији рад државних органа;
4. Смањење цене изграђених објеката.

Неке од ефеката предлога је могуће проценити и квантификовати, али им је тешко одредити монетарну вредност. Свакако очекујемо даље скраћење рокова за издавање електронских аката кроз ЦЕОП систем.

Очекујемо да ће утврђивање висине јавних прихода на основу стварних трошкова надлежних органа подстицајно деловати на нове инвестиције које су у ранијим периодима управо и због неоправдано високих износа такси и накнада оствариване у мањем обиму него што би иначе био случај.

Тај повећани обим инвестиција ће имати вишеструко позитивне ефекте на стање јавних финансија. Потврду за ово очекивање налази се и у чињеници да је након ограничавања износа доприноса (раније накнаде) за уређивање грађевинског земљишта изменама Закона из децембра 2014. године дошло до повећања наплаћених прихода, захваљујући повећању обима инвестиција.

Наиме, и поред ограничавања висине доприноса за уређивање грађевинског земљишта, наплаћени приходи се нису смањили, већ су се повећали, и то: у првој половини 2017. године, наплаћено је око 4,9 милијарди динара, што је за 19% више у односу на исти период 2014. године, последње пре спровођења реформе. Резултат из првих шест месеци 2017. године је бољи и у односу на прво полугодиште 2016. године, и то за 14%. Овај резултат је још бољи када се на приходе од наплате овог доприноса додају и заостале уплате накнаде за уређивање грађевинског земљишта, које се и даље сливају у буџете градова и општина.

Сматрамо да ограничавање административних трошкова градње, односно напуштање праксе обрачунавања износа на основу предрачунске вредности објекта, односно радова, има потенцијал да пружи додатни подстицај расту грађевинске индустрије, а тиме и другим секторима економије, имајући у виду да грађевинска индустрија предњачи по позитивном мултипликативном ефекту на друге секторе привреде.

Имајући у виду да је предвиђена вредност радова у грађевинарству коју је Републички завод за статистику регистровао у првој половини 2017. године за 31,3% већа него у истом периоду 2016. године, као и то да се предложеним изменама предвиђа увођење административних такси за радње које се сада обављају без наплате такси, сматрамо да је основано очекивати реалан раст прихода од административних такси у вези са грађевинарством у периоду од две до пет година у износу од 5-7% или више.

8. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

Очекује се велики број домаћих и страних привредних субјеката који ће бити формиран ради реализације нових грађевинских и других пројеката.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о Нацрту закона

О Нацрту закона је спроведена јавна расправа у периоду од 15. јануара до 6. фебруара 2018. године. Јавна расправа у форми презентације и дискусије одржана је у: Београду 15. јануара 2018. године, Крагујевцу 18. јануару 2018. године, Новом Саду 22. јануара 2018. године, Суботици 25. јануара 2018. године и Нишу 2. фебруара 2018. године, на којима су сви учесници, односно представници државних органа, привредних субјекта, јавних служби, међународних организација, удружења грађана и других представника цивилног друштва, стручне јавности, као и професори и академици и други научни радници и заинтересована лица имали прилику да изнесу своје ставове, примедбе, предлоге и сугестије о Нацрту закона.

Радна група за израду Нацрта закона размотрила је све коментаре, предлоге и сугестије на текст Нацрта закона, сагледала могућности њиховог инкорпорирања у текст

Нацрта закона у циљу његовог побољшања и одређене предлоге прихватила и интегрисала у текст Нацрта закона.

10. Које ће мере бити предузете да би се остварили разлози доношења овог закона

Планирани кораци односно мере које ће бити донете у наредном периоду односе се пре свега на повезивање система за еДозволе са нотарима, пореском управом и катастром, усаглашавање секторских прописа са овим законом, утицај на повећање ефикасности рада јавних предузећа код издавања услова за пројектовање и прикључење и усаглашавање њихових накнада са стварним трошковима.

Такође, у плану је даље унапређење рада ЦЕОП система и увођење нових функционалности.

Проблеми који су идентификовани у пракси, чије се решавање изменом овде предвиђених законских одредби предлаже су, између осталог:

1. Проблеми у функционисању Инжењерске коморе Србије у делу основних поверених послова – издавања лиценци

Последње готово две године, били смо сведоци потпуне опструкције рада у делу који се односи на Инжењерску комору Србије (удаљем тексту: ИКС). Орган коме је поверено обављање послова издавања лиценци није вршио основну функцију, и велики број инжењера је доведен у нерешиву ситуацију да, иако испуњава законом предвиђене услове, не може да оствари право на личну лиценцу. Разлог је међусобно неслагање постављених и запослених лица унутар ИКС и посредно, опструкција њеног рада.

Решење за ту ситуацију, надлежно министарство је тада нашло кроз инструмент одузимања обављања поверених послова, што се испоставило као једина могућност како би се омогућило остваривање права наведеним лицима.

Измене које носи овде наведена измена Закона су проузроковане наведеном ситуацијом и у себи носе решење како се оваква ситуација не би поновила у будућности.

Поред тога, ИКС је дата могућност да се, растерећена баласта издавања личних лиценци, посвети побољшању услова рада инжењера и стварању услова за боље образовање и вишу цену рада, као и тржишно вредновање рада ИКС добровољном уплатом чланарине.

2. Квалитетно, ваљано, правовремено и одговорно обављање послова од стране одговорних пројектаната, извођача радова, вршиоца техничке контроле, техничког пријема и надзора над изградњом објеката.

Наиме, према постојећим законским одредбама којима је дефинисан делокруг рада и обавезе, кроз праксу и велики број случајева дошло се до сазнања да се

ти послови врло често обављају неадекватно и недовољно квалитетно, што производи посебне правне последице по инвеститора и друштво у целини. Примера је много, и могу се категоризовано разложити на следеће групе:

- бесправна градња – непоштовање законске процедуре у потпуности;
- одступање од издате дозволе – стављање инвеститора у законски нерегуларну позицију одступањем током извођења од оверене техничке документације, чиме се неминовно упућује на измену дозволе (уколико је то уопште и могуће) или довођење у правно нерешиву ситуацију уколико измена није могућа;
- Примена лоших техничких решења и њихово одобравање кроз све фазе реализације пројектне инвестиције (техничка контрола, извођење, надзор, технички пријем);
- Уместо финалног резултата, извођењем објекта у складу са пројектом, правно-технички беспрекорног објекта и инвестиције, добијени резултат представља његов антипод у сваком смислу и поред изазваних проблема за конкретне актере, инвестиција почиње да представља проблем и за шире друштвено окружење.

Жеља законодавца је да се, увођењем лиценци за предузећа у свим деловима реализације инвестиције, уведе ред у обављање послова применом додатног инструмента контроле и одговорности привредног субјекта и његовог одговорног лица.

Поред тога, створен је законски оквир за адекватно опорезивање извршених услуга, чија се потпуна реализација и имплементација очекује након доношења ценовника вршења инжењерских услуга од стране ИКС.

И, на крају, очекује се и повећана потражња за стручњацима свих профила, с обзиром да ће лиценцирање привредних субјеката подразумевати и минимални стандард стручног кадра и опремљеност за обављање те врсте делатности, са многоструко корисним ефектима на друштво (повећање запослености, укључивање већег броја стручњака у реализацију инвестиција, боља контрола рада и одговорности, већи износи пореза по основу закона о раду и по основу обављања делатности, приходи од такси, већа друштвена вредност).

Са становишта да се финансијски највреднија имовина једног друштва, поред земљишта, налази у објектима, измењене законске одредбе могу имати само позитивне аспекте кроз предложену законску примену, у будућности.