



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

SERBIA

USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA

**„MAPA PUTA“ ZA UNAPREĐENJE IZDAVANJA GRAĐEVINSKIH
DOZVOLA NAMENJENA VLADI SRBIJE**

DATUM: 11. januar 2013.

Izrada ovog izveštaja omogućena je uz pomoć američkog naroda preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID). Autor je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.

USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA

**Izveštaj: „MAPA PUTA“ ZA UNAPREĐENJE POSTUPKA IZDAVANJA
GRAĐEVINSKIH DOZVOLA NAMENJENA VLADI SRBIJE**

Izveštaj pripremili:

Cardno Emerging Markets USA, Ltd.
MP & ASSOCIATES

Izveštaj predat:

USAID Serbia

Broj ugovora: RFA-2011-04-F/2012

Uvodna napomena

Ovaj izveštaj pruža pregled aktivnosti neophodnih radi unapređenja postupka izdavanja građevinskih dozvola u Srbiji, kao i grafički prikaz postojećih procesa i krajnjeg stanja postupka izdavanja građevinskih dozvola po uspešnom završetku svih predloženih reformi. Uvodna tabela zasniva se na detaljnijim objašnjenjima svake predložene mere iz „Mape puta“ za unapređenje postupka izdavanja građevinskih dozvola namenjene Vladi Srbije, koja su data posle tabele i grafičkog prikaza.

Sprovođenje predloženih mera zahtevaće holistički pristup tokom višegodišnjeg perioda, a u naredne tri do četiri godine biće potrebno uložiti intenzivne napore. Budući da ove mere zahtevaju posvećenost više ministarstava i agencija, neophodna je koordinacija unutar državnog sektora (što je ujedno i jedna od naših osnovnih preporuka).

Za sprovođenje preporučenih mera takođe će biti potrebna i značajna sredstva. Nastojali smo da u ovoj „Mapi puta“ pružimo prikaz tih sredstava (odnosno troškova), ali u ovom trenutku nije jednostavno kvantifikovati neophodna sredstva. Smatramo da će u pojedinim oblastima biti potrebna donatorska sredstva u značajnim iznosima, kao što je i navedeno u tabeli u daljem tekstu.

I Uvod

„Mapa puta“ koja je pred vama predstavlja nastavak aktivne podrške Projekta za bolje uslove poslovanja, koji finansira USAID, u oblasti unapređenja procedura za izdavanje dozvola za izgradnju u Republici Srbiji. Ovaj dokument se nadovezuje na prethodno objavljenu „Analizu efikasnosti procedura izdavanja građevinskih dozvola u Republici Srbiji“ (u daljem tekstu „Analiza procedura“). „Analiza procedura“ je detaljno predstavila načela i ciljeve procedura izdavanja dozvola za izgradnju, izvršila sistematizaciju i opisala karakteristike ovih procedura u Republici Srbiji. Na koncu, „Analiza procedura“ je analizirala glavne probleme, manjkavosti i izazove. Knjiga preporuka predstavlja logični nastavak reformskih napora i ima za cilj da kompletira prethodno istraživanje. Ova „Mapa puta“ logičan je nastavak napora usmerenih ka reformi, i u njoj su predstavljena potencijalna rešenja za uočene manjkavosti koja za cilj imaju unapređenje administrativnog okvira, skraćivanje potrebnog vremena i smanjenje troškova postupka. Ovaj dokument ima za cilj da uputi na neophodne reformske korake, na taj način pružajući osnovu za diskusiju i delovanje, kako resornih ministarstava Vlade Republike Srbije, tako i donatorske zajednice.

II Metodologija

Kao odgovor na uočenih osam ključnih problema izloženih u „Analizi procedura“, ova „Mapa puta“ predlaže 15 komplementarnih mera koje imaju za cilj da odgovore na uočene probleme.

Mere koje predlaže ovaj dokument su sistematizovane u tri različite ali ipak blisko povezane oblasti:

- 1) Oblast 1: mere usmerene na unapređenje pristupa investitora infrastruktorno opremljenom zemljištu,
- 2) Oblast 2: mere usmerene na unapređenje rada javne uprave, i
- 3) Oblast 3: mere unapređenja sistema prostornog i urbanističkog planiranja.

Opis svake pojedinačne mere strukturiran je na sledeći način:

- 1. Obrazloženje.** Ova sekcija ukratko obrazlaže logiku svake mere i diskutuje način na koji će mera biti efikasna u otklanjanju uočenih problema.
- 2. Implementacija.** Ova sekcija predlaže načine na koje ključni elementi mera mogu biti primenjeni. Ukoliko postoje različiti načini da se određene mere primene, ti načini su posebno prodiskutovani, pri čemu se izlaže naše viđenje najboljeg izbora. U ovoj sekciji, predstavljen je nivo neophodne zakonodavne intervencije koja je potrebna radi usvajanja i realizacije predloženih mera.
 - Procena mera. Treća i poslednja sekcija procenjuje pozitivni uticaj koji predložene mere mogu imati (na ubrzanje procedure, snižavanje troškova itd.), kao i napore i aktivnosti koji su potrebni kako bi se takva mera realizovala. Na ovaj način daju se osnovni parametri strateškog planiranja koje je neophodno uzeti u obzir prilikom analize izvodljivosti predloženih mera. Za procenu mera koriste se tri kriterijuma:
 - Procena efekata mera na trajanje procedura. Ovaj kriterijum predstavlja očekivani pozitivan uticaj predložene mere na trajanje postupka izdavanja dozvola za izgradnju, uključujući kako direktne tako i indirektno efekte na trajanje postupka. Direktni efekti postoje ukoliko se broj postupaka ili procesnih koraka smanjuje, ili ukoliko se takvi koraci

moгу odvijati paralelno. Indirektni efekti postoje ukoliko mera doprinosi boljoj efikasnosti procedure i posleđično uzrokuje skraćenje postupka.

- Procena mogućnosti realizacije zakonodavne intervencije koja je potrebna radi usvajanja i realizacije predloženih mera.
- Uticaj na troškove. Ovaj kriterijum diskutuje koliki se troškovi mogu očekivati kao rezultat primene predloženih mera. U tom kontekstu, nastojali smo da procenimo troškove koje mogu imati svi učesnici u postupku, kao i da damo ocenu isplativosti troškova.
- Akcioni plan za sprovođenje reformskih mera.

III Pregled predloženih izmena postupka i procedura izdavanja građevinskih dozvola

Polazeći od očigledne potrebe da se sprovedu osmišljene i strateške promene u načinu funkcionisanja procesa izdavanja dozvola za izgradnju, kao krajnji ciljevi reformi procedura izdavanja dozvola za izgradnju postavljeni su: a) skraćivanje procedura za 100 dana, i b) spajanje odnosno integraciju dvadesetak različitih procesa u dva pojedinačna postupka predviđena zakonom (izdavanje lokacijske i građevinske dozvole). Realizacija ovih ciljeva predstavljaće kvalitativni skok u načinu organizacije i funkcionisanja sistema izdavanja dozvola, i suštinski doprineti promeni svesti kako u javnoj upravi, tako i kod korisnika usluga u čijem interesu institucije treba da deluju.

Proces izdavanja dozvola za izgradnju, u ovom trenutku, ima sledeće karakteristike:

- Trajanje procedura: 150 dana;
- 12-14 nadležnih institucija koje mogu da zaustave ili uspore postupak;
- 20-ak različitih upravnih akata koji prethode izdavanju građevinske dozvole, i
- 70-ak kontakata investitora sa različitim institucijama.

Logika koja se primenjuje u evaluaciji postojećih procesa i procedura, i predlaganju reformskih mera, je krajnje jednostavna. Izvršili smo procenu da li su postojeće procedure zaista neophodne sa aspekta održivog razvoja, zaštite ljudi i materijalnih dobara, i ukoliko jesu, da li se sprovode efikasan način, u skladu sa načelima upravnog postupka.

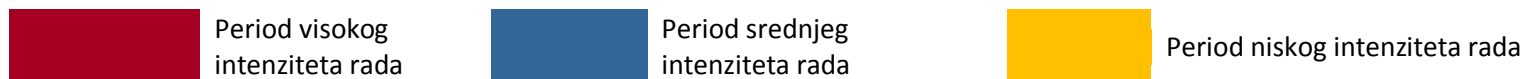
U slučaju da smatramo da pojedini procesi i procedure u okviru postupka izdavanja dozvola nisu neophodni, predložili smo njihovu eliminaciju. U situaciji da smo na stanovištu da dati procesi jesu neophodni, ali da nisu adekvatno organizovani, odnosno da se ne sprovode efikasno, predložili smo izmene u organizaciji jave uprave.

Očekivani efekti predloženih mera na pojednostavljevanju procedura izdavanja dozvola za izgradnju su:

- Trajanje procedura: 35 dana;
- 1 nadležna institucija;
- 2 upravna akta koji prethode izdavanju građevinske dozvole, i
- Broj kontakata investitora sa različitim institucijama umanjen nekoliko puta.

IV „Mapa puta“ za unapređenje postupka izdavanja građevinskih dozvola namenjena Vladi Srbije

„Mapa puta“ za unapređenje postupka izdavanja građevinskih dozvola namenjena Vladi Srbije		Vremenski okvir											
		2013.			2014.			2015.					
Aktivnost 1	Formiranje Saveta za koordinaciju izdavanja građevinskih dozvola, uz podršku Tehničkog sekretarijata	■	■										
Aktivnost 2	Izrada i usvajanje jednog ili više novih zakona kojima se uređuju građevinsko zemljište, planiranje i izgradnja	■	■										
Aktivnost 3	Izrada i usvajanje izmena i dopuna sektorskih zakona	■	■										
Aktivnost 4	Usvajanje podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o planiranju i izgradnji i sektorskih zakona		■	■									
Aktivnost 5	Popis adekvatnog građevinskog zemljišta koje nije opremljeno infrastrukturom i prenos prava svojine nad njim sa države na lokalne samouprave			■	■	■	■						
Aktivnost 6	Sprovođenje izmenjenih procedura u pet pilot-opština različitih veličina i kapaciteta			■	■	■	■	■					
Aktivnost 7	Obuka za sprovođenje izmenjenih procedura			■	■	■	■	■					
Aktivnost 8	Formiranje industrijskih parkova kao preduzeća u opštinskom vlasništvu ili javno-privatnih partnerstava			■	■	■	■	■					
Aktivnost 9	Uvođenje jednošalterskog sistema u opštine i sertifikacija tela nadležnih za izdavanje građevinskih dozvola u skladu sa standardom ISO 9000			■	■	■	■	■	■	■			
Aktivnost 10	Uvođenje informatičke platforme za građevinske dozvole			■	■	■	■	■	■	■			
Aktivnost 11	Omogućavanje slobodnog i neograničenog pristupa lokalnih samouprava i privatnog sektora tehničkim informacijama koje su sada u posedu operatera sistema			■	■	■	■	■	■	■			
Aktivnost 12	Sprovođenje novih procedura i uvođenje novih sistema za izdavanje građevinskih dozvola u sve opštine				■	■	■	■	■	■	■	■	■
Aktivnost 13	Monitoring i evaluacija					■	■	■	■	■	■	■	■



„Mapa puta“ za unapređenje postupka izdavanja građevinskih dozvola namenjena Vladi Srbije

		Vremenski okvir
Aktivnost 1	Formiranje Saveta za koordinaciju izdavanja građevinskih dozvola, uz podršku Tehničkog sekretarijata	I-II kvartal 2013.
Rezultat/efekat	Sposobnost da se reforme koordiniraju i promovišu u više ministarstava, državnih institucija i javnih preduzeća uz političko vođstvo na visokom nivou	
Resursi Vlade	Aktivno učešće visokih zvaničnika i zaposlenih iz više državnih agencija	
Uloga donatora	Podsticanje aktivnosti političkih nivoa Vlade Srbije i tehnička pomoć za definisanje mandata i načina rada Saveta i njegovog Tehničkog sekretarijata	
Aktivnost 2	Izrada i usvajanje jednog ili više novih zakona kojima se uređuju građevinsko zemljište, planiranje i izgradnja	I-II kvartal 2013.
Rezultat/efekat	<ul style="list-style-type: none"> • Omogućavanje automatskog prenosa prava svojine nad javnim zemljištem koje nije opremljeno infrastrukturom sa drugih institucija na lokalne samouprave; • eliminacija povlašćenog položaja javnog sektora u dobijanju poslova izrade prostornih i urbanističkih planova; • unapređenje učešća javnosti u svim fazama izrade prostornog ili urbanističkog plana; • omogućavanje slobodnog i neograničenog pristupa lokalnih samouprava i privatnog sektora tehničkim informacijama koje su sada u posedu operatera sistema; • demontaža monopola javnih preduzeća na izdavanje uslova i odobrenja tako što će se licenciranim inženjerima omogućiti da pružaju ove usluge; • omogućavanje prenosa lokacijskih dozvola; • uvođenje pravila „ćutanja administracije“ kao pozitivnog akta uprave; • razvoj modela finansiranja za sprovođenje novousvojenih planskih dokumenata kroz dokumentaciju Republičkog geodetskog zavoda (RGZ), i • pojednostavljenje procedura za naplatu naknade za korišćenje zemljišta. 	
Resursi Vlade	Aktivno učešće u izradi relevantnih propisa i javnoj raspravi o njima.	
Uloga donatora	Tehnička podrška za izradu relevantnih propisa i pomoć tokom javne rasprave.	

Aktivnost 3	Izrada i usvajanje izmena i dopuna sektorskih zakona	I-II kvartal 2013.
Rezultat/ efekat	<ul style="list-style-type: none"> • Zakon o poljoprivrednom zemljištu: omogućavanje automatskog prenosa prava svojine nad javnim zemljištem koje nije opremljeno infrastrukturom (pod uslovom da nije od nacionalnog značaja) sa drugih institucija na lokalne samouprave; pojednostavljenje procedura za naplatu naknade za korišćenje zemljišta. • Zakon o državnom premeru i katastru: omogućavanje automatskog prenosa prava svojine nad javnim zemljištem koje nije opremljeno infrastrukturom (pod uslovom da nije od nacionalnog značaja) sa drugih institucija na lokalne samouprave; usklađivanje ovog zakona sa Zakonom o planiranju i izgradnji. • Zakon o javnoj svojini: pojednostavljenje procedura za naplatu naknade za korišćenje zemljišta. • Zakon o šumama: pojednostavljenje procedura za naplatu naknade za korišćenje zemljišta. • Zakon o železnici: pojednostavljenje procedura za naplatu naknade za korišćenje zemljišta; ukidanje ovlašćenja javnih institucija za izdavanje uslova i odobrenja. • Zakon o vodama: ukidanje ovlašćenja javnih institucija za izdavanje uslova i odobrenja. • Zakon o vanrednim situacijama: ukidanje ovlašćenja javnih institucija za izdavanje uslova i odobrenja. • Zakon o zaštiti od požara: ukidanje ovlašćenja javnih institucija za izdavanje uslova i odobrenja. • Zakon o javnim putevima: ukidanje ovlašćenja javnih institucija za izdavanje uslova i odobrenja. • Zakon o energetici: ukidanje ovlašćenja javnih institucija za izdavanje uslova i odobrenja. • Omogućavanje pristupa javnosti tehničkim informacijama koje čuvaju operateri sistema. 	
Resursi Vlade	Identifikovanje vrsta informacija koje se moraju učiniti dostupnim licenciranim inženjerima; izrada relevantnih propisa i organizacija javne rasprave o njima.	
Uloga donatora	Tehnička pomoć za identifikovanje vrsta informacija koje se moraju učiniti dostupnim licenciranim inženjerima i izradu relevantnih propisa i organizacija javne rasprave o njima.	

Aktivnost 4	Usvajanje podzakonskih akata za sprovođenje Zakona o planiranju i izgradnji i sektorskih zakona	II-III kvartal 2013.
Rezultat/efekat	Revizija propisa kojima se uređuju sadržina i postupak usvajanja i podnošenja planske dokumentacije i licenciranje za sve postupke vezane za izdavanje građevinskih dozvola, kao i onih kojima se detaljno uređuju tokovi dokumenata i postupci vezani za građevinske dozvole	
Resursi Vlade	Aktivno učešće u izradi relevantnih podzakonskih akata i organizaciji javne rasprave o njima.	
Uloga donatora	Tehnička podrška za izradu relevantnih podzakonskih akata i organizaciju javne rasprave o njima.	
Aktivnost 5	Popis adekvatnog građevinskog zemljišta koje nije opremljeno infrastrukturom i prenos prava svojine nad njim sa države na lokalne samouprave	III kvartal 2013. – II kvartal 2014.
Rezultat/efekat	Bolja ponuda građevinskog zemljišta opremljenog infrastrukturom i sa rešenim imovinsko-pravnim odnosima.	
Resursi Vlade	Angažovanje Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije, RGZ i administrativnog osoblja odeljenja za imovinu lokalnih samouprava, kao i, prema potrebi, zaposlenih na određeno vreme, na popisu ovog zemljišta i prenosu prava svojine.	
Uloga donatora	Podrška za popis i kategorizaciju lokacija koje se potencijalno mogu preneti lokalnim samoupravama.	
Aktivnost 6	Sprovođenje izmenjenih procedura u pet pilot-opština različitih veličina i kapaciteta	III kvartal 2013. – III kvartal 2014.
Rezultat/efekat	Testiranje funkcionalnosti novog sistema i prepoznavanje potreba za unapređenjima strukture sistema za izdavanje građevinskih dozvola u celini.	
Resursi Vlade	Angažovanje zaposlenih u pilot-opštinama i drugim telima nadležnim za izdavanje dozvola radi sprovođenja unapređenih procedura.	
Uloga donatora	Podrška za prepoznavanje i motivisanje pilot-opština i tehnička podrška za sprovođenje izmenjenih procedura.	

Aktivnost 7	Obuka za sprovođenje izmenjenih procedura	III kvartal 2013. – III kvartal 2014.
Rezultat/ efekat	Obučavanje lokalnih samouprava, operatera sistema i drugih učesnika u postupku izdavanja dozvola za sprovođenje izmenjenih procedura.	
Resursi Vlade	Uvođenje obaveznog učešća predstavnika republičke i lokalnih vlasti u izradi programa obuke, pružanja obuke za različite ciljne grupe i prisustva na predavanjima.	
Uloga donatora	Tehnička podrška za izradu programa obuke; logistička i stručna pomoć za organizaciju obuke.	
Aktivnost 8	Formiranje industrijskih parkova kao preduzeća u opštinskom vlasništvu ili javno-privatnih partnerstava	III kvartal 2013. – III kvartal 2014.
Rezultat/ efekat	Formiranje industrijskih parkova kao preduzeća u opštinskom vlasništvu ili javno-privatnih partnerstava za upravljanje zemljištem ili njegovo infrastrukturno opremanje, kao i za pružanje usluga investitorima.	
Resursi Vlade	Angažovanje administrativnog osoblja lokalnih samouprava.	
Uloga donatora	Tehnička podrška lokalnim samoupravama za formiranje industrijskih parkova.	
Aktivnost 9	Uvođenje jednošalterskog sistema u opštine i sertifikacija tela nadležnih za izdavanje građevinskih dozvola u skladu sa standardom ISO 9000	III kvartal 2013. – II kvartal 2015.
Rezultat/ efekat	Lokalne samouprave postaju jedina tela sa administrativnim ovlašćenjima u postupku izdavanja građevinskih dozvola.	
Resursi Vlade	Umrežavanje lokalnih samouprava i različitih javnih tela i angažman zaposlenih u određenim lokalnim samoupravama i drugim telima nadležnim za izdavanje građevinskih dozvola.	
Uloga donatora	Tehnička i materijalna podrška za uvođenje jednošalterskog sistema.	

Aktivnost 10	Uvođenje informatičke platforme za građevinske dozvole	III kvartal 2013. – I kvartal 2015.
Rezultat/efekat	Delotvoran mehanizam za upravljanje dokumentima i njihovo praćenje, uz mogućnost svakog podnosioca da prati status svog zahteva, kao i mogućnost sistema da izrađuje izveštaje o radu različitih elemenata sistema.	
Resursi Vlade	Aktivno učešće svih tela ovlašćenih za izdavanje građevinskih dozvola u izradi specifikacija za informatički sistem i softver, kao i finansiranje mreža i hardvera.	
Uloga donatora	Podrška za izradu specifikacija za informatički sistem, softver, mreže i hardver.	
Aktivnost 11	Omogućavanje slobodnog i neograničenog pristupa lokalnih samouprava i privatnog sektora tehničkim informacijama koje su sada u posedu operatera sistema	III kvartal 2013. – I kvartal 2015.
Rezultat/efekat	<ul style="list-style-type: none"> • Spajanje dvadesetak procedura (saglasnosti i odobrenja) u dva pojedinačna postupka i dve procedure iz perspektive investitora (lokacijska i građevinska dozvola); • Smanjenje broja upravnih akata koji prethode izdavanju građevinske dozvole na 2, i • Skraćivanje vremena koje investitori provedu u komunikaciji sa različitim institucijama. 	
Resursi Vlade	Aktivno učešće u izradi neophodnih izmena i dopuna zakona i organizaciji javne rasprave o njima; izrada informatičke platforme kojom će se omogućiti razmena informacija u posedu različitih operatera sistema.	
Uloga donatora	Tehnička podrška za mapiranje vrsta informacija koje se moraju učiniti dostupnima licenciranim inženjerima, kao i u izradi neophodnih izmena i dopuna zakona, organizaciji javne rasprave o njima, i izradi informatičke platforme.	
Aktivnost 12	Sprovođenje novih procedura i uvođenje novih sistema za izdavanje građevinskih dozvola u sve opštine	IV kvartal 2013. – IV kvartal 2015.
Rezultat/efekat	Smanjenje broja administrativnih procedura i kontakata sa javnim institucijama; kraći rok izdavanja građevinskih dozvola; niži troškovi za izdavanje dozvola.	
Resursi Vlade	Veće angažovanje zaposlenih u svim telima nadležnim za izdavanje dozvola i aktivno učešće izabranih zvaničnika.	
Uloga donatora	Tehnička podrška lokalnim samoupravama i, po mogućstvu, drugim telima nadležnim za izdavanje dozvola.	

Aktivnost 13	Monitoring i evaluacija	I kvartal 2014. – IV kvartal 2015.
Rezultat/ efekat	Monitoring efekata uvođenja novog sistema i predlaganje dodatnih izmena i opredeljivanje resursa za optimalnu primenu reformisanog sistema	
Resursi Vlade	Sistem za prikupljanje i obradu informacija od različitih učesnika u postupku; aktivno angažovanje izabраниh zvaničnika u analiziranju nalaza i postupanju u skladu sa njima	
Uloga donatora	Tehnička podrška za analizu nalaza i izradu preporuka za unapređenje	