

Reforma izdavanja građevinskih dozvola: Zašto mislim da sada imamo šansu?

(I kako još nije kasno da je ispustimo)

Zakon o planiranju i izgradnji je fundamentalno izmenjen u decembru. Koncept i detalji tih izmena su 18 meseci diskutovani na desetinama okruglih stolova, sa stotinama učesnika koji su dolazili iz industrije, akademije i uprave. Bez obzira na neke nedostatke koji su se potkrali i pored tako široke javne rasprave, izmene zakona predviđaju uvođenje novog sistema izdavanja građevinskih dozvola po ugledu na modele koji daju odlične rezultate u komparativnoj praksi. Ipak, novi propisi samo omogućavaju uvođenje jednog funkcionalnog sistema, ali ga ne garantuju. Ako bi ostao prazno slovo na papiru, ovaj zakon ne bi bio prvi kome se to desilo.

Ima onih do čijeg mišljenja držim, a koji govore da će se upravo to, ponovo, i desiti. Njima u prilog govori to da u praksi stvari ne idu baš kao po loju. Iako su nacrti podzakonskih akata uglavnom pripremljeni na vreme ili pre roka i dostupni na web strani Ministarstva, neki još uvek nisu prošli predviđenu proceduru da bi bili objavljeni u Službenom glasniku. Neusaglašenost ranije donetih propisa sa novom regulativom je ključni razlog zbog koga pitanja u vezi sa primenom zakona i dalje brže pristižu nego što se stiže da se na njih odgovori. Pritisak, naročito republičkih javnih preduzeća, da nastave da postupaju kao što su to činili pre izmene zakona, je veliki.

Možda bih i ja, da stvari mogu da pogledam sa distance, mislio da će krajnji rezultat biti "kao i obično". Kako u ovoj stvari ne mogu da pretendujem na objektivnost, mogu samo da ponudim jedno subjektivno viđenje zašto mislim da ovaj put možemo da uspemo.

Reformske mere su kvalitetno diskutovane. Od juna 2013. godine, kada je izrađen prvi koncept izmena sistema izdavanja građevinskih dozvola, pa do kraja 2014. godine, neprestano su trajale konsultacije zahvaljujući kojima su početne verzije suštinski unapređivane. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, koje je ovaj proces vodilo, je stotine radnih sati sati investiralo u te konsultacije, očigledno ceneći korisnost sugestija do kojih se tako stizalo. Kao rezultat toga, mislim da imamo jedan mnogo kvalitetniji zakon nego što smo ga imali.

Na implementaciji se ozbiljno radi, još i pre nego što su donete izmene zakona. Malo je primera da se sa radom na podzakonskim aktima krenulo još pre nego što je zakon donet. Neki su doneti na vreme, a i oni sa kojima se kasnilo su pre isteka roka za donošenje bili postavljeni na sajt nadležnog ministarstva sa pozivom zainteresovanim stranama da dostave predloge za

Ovo je daleko najinspirativnija reforma koja se trenutno dešava u javnom sektoru. Da nema ničega drugog, uvođenje principa da dokaze u posedu javnih tela, umesto građana, pribavljaju organi uprave, je civilizacijski pomak na koji dugo čekamo.

Uvođenje elektronskog izdavanja građevinskih dozvola od 1. januara sledeće godine treba da otvori novu eru suštinske transformacije načina rada naše javne uprave.

poboljšanja, od kojih su mnogi prihvaćeni. Ovo je važna razlike u odnosu na praksu naših ministarstava da se sa donošenjem podzakonskih akata, prema istraživanju NALED-a, kasni u proseku 1.070 dana.

Uspeh ove reforme je postao pitanje časti. Nacionalne časti, jer Srbiji u pogledu izdavanja građevinskih dozvola nije mesto na 186. mestu na svetu, dok su iza nas samo tri zemlje, od kojih u dve besni rat; profesionalne časti, jer naši građevinci, u industriji i u upravi, ne zaslužuje da budu vezivani za sve kontroverze koje kod nas prate sistem izdavanja dozvola za gradnju. Zahvaljujući tome, ali i svesti da kvalitetan sistem izdavanja građevinskih dozvola znači nove investicije i nova radna mesta, desila se nezabeležena mobilizacije nekih od najtalentovanijih i najuglednijih stručnjaka u svojim oblastima da pomognu da ovaj put sve ne završio "kao i obično". Oni su donirali Srbiji puno svog vremena i znanja da ova reforma uspe. Meni, koji sam imao privilegiju da radim sa njima, može da bude samo žao jer znam da za to nikada neće dobiti javno priznanje koje zaslužuju. Njima, verovatno, nije.

I neki politički kredibiliti su vezani za uspeh ove reforme. Ne za donošenje zakona ili ispunjenje nekog drugog formalnog cilja, već za konkretne rezultate u primeni. Tri nedelje po usvajanju izmena Zakona o planiranju i izgradnji 8. decembra, usvojene su nove izmene kojima su ispravljani neki krupni nedostaci do kojih je došlo tokom intervencija amandmanima. Samo je snažna politička rešenost da se reforma zaista i sprovede mogla da prevagne nad političkom neprijatnoću da se jedan sistemski zakon menja dva puta u toku jednog meseca.

Neki posebni zakoni, koji su donosili velike probleme u funkcionisanju sistema u prethodnom periodu, su već izmenjeni tako da budu usaglašeni sa novim Zakonom o planiranju i izgradnji. Spremnost da se slome otpori ovom usaglašavanju je jedna od najsnažnijih poruka da se radi o reformi koja se podržava delima, a ne samo rečima.

Država radi odličan posao na mobilizaciji resursa lokalnih samouprava, donatora i civilnog sektora. Ministarstvo građevinarstva, NALED, SKGO, komorski sistem i USAID Projekat za bolje uslove poslovanja su samo u januaru i februaru imali seminare i slične skupove posvećene sprovođenju ove reforme na kojima je učestvovalo preko 2.200 predstavnika uprave i industrije. Ministarstvo intezvno prati dešavanja u opštinama i komunicira sa lokalnom samoupravom o problemima u primeni. SKGO pomaže opštinama da primene izmenjenu regulativu i modelima opštinskih propisa. Za samo 100 dana od donošenja izmena Zakona o planiranju i izgradnji, donet je akcioni plan i potpisan sporazum Vlade, NALED-a, USAID BEP-a i GIZ-a o podršci uspostavljanju sistema elektronskog izdavanja građevinskih dozvola. Švajcarska već odavno pomaže reforme u ovoj oblasti, a i neki drugi to planiraju ili već rade. Uskoro ćemo kroz podršku USAID BEP-a i NALED-a Ministarstvu građevinarstva imati novi info centar, Internet sajt, priručnike za organe uprave i investitore, specijalizovane biltene itd. – sve posvećeno izdavanju građevinskih dozvola. Već sada se planiraju sredstva za obuku za primenu elektronskih dozvola. Postoji plan i postoje resursi da se odmakne sa realizacijom plana. To je više nego što obično vidimo u sprovođenju reformi u našem javnom sektoru.

Ponekad vam podrška stigne i odakle je ne očekujete. I poslanici Narodne skupštine se sada aktivno staraju o ovoj reformi. Ekonomski kokus se uključio u jednoj prelomnoj situaciji u Skupštini i pomogao da stvari ne odu u pogrešnom pravcu. Pa onda još jednom, pa još jednom.

Tako je višestranački Ekonomski kokus postao čuvar reforme izdavanja građevinskih dozvola u Skupštini.

Za neuspeh još nije kasno. Ovaj tekst se zove "Zašto mislim da sada imamo šansu i kako još nije kasno da je ispustimo" jer opasnost da stvari završe kao i inače, razočaranjem, nije mala. Postoji mnogo izazova, jer postoji mnogo interesa da sve ostane isto kao što je i bilo. Najbenigniji su otpori onih koji ne vide razlog da se stvari, koje su na jedan način radili i više od 20 godina, sada menjaju. Oni se često plaše da li će umeti da se snađu i prilagode novom sistemu. Odgovor za njih je da ako su gospođe pred penziju u Velesu, Prilepu i drugim gradovima Makedonije ovladale elektronskim građevinskim dozvolama, nema razloga da njima ne ovlada i javna uprava u Srbiji.

Čuju se šumovi i oko toga da li uvođenje elektronskog sistema izdavanja građevinskih dozvola kao i suženje nadležnosti uprave u kontroli tehničke dokumentacije znači da mnogo zaposlenih u našem javnom sektoru treba da ostane bez posla. Odgovor na to je nedvosmislen: ne, jer i sa ovim obimom zahteva za građevinske dozvole, Srbiji nedostaje zaposlenih koji će vršiti adekvatnu kontrolu nad primenom zakona. Ako se nade ostvare i u narednom periodu se poveća obim investicija, i to će doprineti da se pre govori o manjku, a ne o višku zaposlenih.

Rezultati ove reforme, bila ona uspešna ili ne, će se odraziti i na druge sfere javne uprave. Ako uspemo sa građevinskim dozvolama, uspeh i u drugim oblastima je na dohvat ruke. Ako ne uspemo, eto izgovora i drugima da stvari ostanu kakve jesu. Do daljnjeg.

Jedan razlog zbog kojih uspeh ove reforme nije zagarantovan je složeniji. Srbija je godinama imala jedan od neefikasnijih sistema izdavanja građevinskih dozvola ne samo zbog inercije i odsustva odgovornosti, već i zbog onih koji su aktivno radili na tome da se to ne promeni. Oni koji svoj interes vide u tome da stvari ostanu netransparentne, da imaju široka arbitarna ovlašćenja i da nema nikakvog praćenja efikasnosti njihovog rada, se neće lako pomiriti sa uvođenjem ni objedinjene procedure ni elektronskog izdavanja građevinskih dozvola. Svaku nejasnoću u propisima i najmanje popuštanje kontrole nad načinom na koji postupaju će iskoristiti da se vrate na rad "po starom". Ovo se može preduprediti samo snažnim političkim angažovanjem države da obezbedi postupanje u skladu sa izmenjenim propisima kao i da pomogne sa resursima onima kojima oni objektivno nedostaju.