

Izveštaj

Monitoring efekata sistema za izdavanje dozvola za gradnju u 2017. godini

iz ugla nadležnih organa i investitora

Oktober, 2017

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.

Sadržaj

I Uvod	2
II Metodologija	3
III Pregled rezultata objedinjene procedure	4
1. Efikasnost u obradi zahteva	4
1.1. Dinamika primljenih i rešenih zahteva.....	4
1.2. Brzina rešavanja zahteva.....	6
2. Efekti objedinjene procedure po mišljenju službenika lokalnih samouprava	7
2.1. Efekti po lokalnu samoupravu	7
2.2. Saradnja nadležnog organa sa imaocima javnih ovlašćenja	9
2.3. Efekti po investitore	11
2.4. Nedostaci objedinjene procedure	13
3. Efekti objedinjene procedure po mišljenju podnosioca zahteva.....	15
3.1. Pregled podnetih zahteva	16
3.2. Efekti po investitore	19
3.3. Troškovi u objedinjenoj proceduri	20
3.4. Nedostaci objedinjene procedure	21
IV Zaključak i preporuke.....	23
Prilozi.....	24

I Uvod

Uz podršku USAID Projekta za bolje uslove poslovanja u Srbiji, NALED je izradio Izveštaj: Monitoring efekata sistema izdavanja dozvola za gradnju u 2017. godini.

Kako je Analiza efekata reforme sistema izdavanja dozvola za izgradnju¹ iz 2016. godine pokazala, efekti sprovođenja reforme sistema izdavanja dozvola, iako veoma kompleksna, bili su izuzetno uspešni kako sa stanovišta nadležnih organa i sa stanovišta imaoaca javnih ovlašćenja, tako i sa stanovišta investitora. Izveštaj koji je pred vama prati da li se trend pozitivnih efekata nastavlja i u 2017. godini.

Cilj ovog istraživanja je sagledavanje trenutnog stanja, praćenje pozitivnih efekata implementiranja reforme kako na lokalne samouprave tako i na investitore, ali i identifikacija eventualnih negativnih efekata i potencijalnih prepreka za dalji razvoj objedinjene procedure, kako bi se u narednom periodu ove prepreke uklonile.

Istraživanje je sprovedeno putem intervjua predstavnika lokalnih samouprava i predstavnika podnosioca zahteva. Uzimajući u obzir da je analiza rađena na osnovu podataka dobijenih tokom intervjua, a da se u Izveštaju dobijeni podaci sistematizuju i iz njih izvlače zaključci, autori ne odgovaraju za tačnost pojedinačnih podataka, već isključivo za analizu i zaključke proistekle ih iste.

Izveštaj daje pregled rezultata analize i to: 1) U delu **III – 1** daje pregled podnošenja i rešavanja zahteva kroz objedinjenu proceduru u 2016. i 2017. godini. Do podataka se došlo koristeći izveštaje iz centralne evidencije objedinjene procedure; 2) U delu **III – 2** daje se pregled efekata objedinjene procedure iz ugla nadležnih organa. Podaci korišćeni za analizu dobijeni su putem intervjua sa predstavnicima nadležnih organa; 3) U delu **III – 3** daje se pregled efekata objedinjene procedure iz ugla investitora odnosno podnosioca zahteva. Podaci korišćeni za analizu dobijeni su putem intervjua sa predstavnicima podnosioca zahteva; 4) Deo **IV** sumira zaključke i preporuke Izveštaja.

¹ Pristupljeno 20.10.2017. http://www.bep.rs/baza_znanja/documents/construction-permits/Analiza%20efekata%20reforme%20izdavanja%20dozvola%20za%20izgradnju%20031116%20FINAL.pdf

II Metodologija

Izveštaj efekte objedinjene procedure ocenjuje iz dva ugla: objektivnog ugla – posmatrajući zvanične podatke o broju primljenih i rešenih zahteva, rokovima rešavanja zahteva, učešću usaglašenih zahteva, ali i subjektivnog ugla – uzimajući u obzir subjektivne stavove intervjuisanih nadležnih organa i investitora o efektima objedinjene procedure.

S tim u vezi, u Izveštaju su korišćena dva izvora primarnih podataka:

1. Zvanični statistički podaci o broju podnetih i rešenih, kao i o načinu rešavanja zahteva, preuzeti iz centralnog informacionog sistema – CIS-a Agencije za privredne registre – APR-a;
2. Podaci prikupljeni putem razgovora sa službenicima u nadležnim organima i podnosiocima zahteva o efektima objedinjene procedure.

Za potrebe Izveštaja, a sa ciljem što manjeg opterećenja nadležnih organa pitanjima do kojih se može doći kroz zvanične izvore, korišćeni su podaci zvanične statistike centralnog informacionog sistema. Navedenim podacima obuhvaćeni su svi zahtevi podneti i rešeni u periodu od uspostavljanja elektronske objedinjene procedure u januaru 2016. zaključno sa 1.9.2017. godine.

Sa ciljem identifikacije stavova nadležnih organa i investitora o efektima objedinjene procedure, obavljani su polustrukturirani intervjui sa službenicima nadležnih organa i predstavnicima investitora odnosno podnosioca zahteva u objedinjenoj proceduri. Polustrukturirani intervjui obavljani su na osnovu upitnika koji su dostavljeni u prilogu 1 i prilogu 2.

Upitnik namenjen nadležnim organima u objedinjenoj proceduri (Prilog 1) pretežno sadrži kvalitativne podatke odnosno podatke kojim se izražava subjektivni stav ispitanika i/ili podatke do koji se ne može doći kroz centralni informacioni sistem. Načelno, upitnik sadrži podatke o prednostima i nedostacima objedinjene procedure, ocenu kvaliteta saradnje nadležnih organa i imaoca javnih ovlašćenja, ocenu efekata objedinjene procedure po lokalnu samoupravu i po investitore.

Upitnik namenjen investitorima odnosno podnosiocima zahteva u objedinjenoj proceduri (Prilog 2), pored kvantitativnih podataka o broju podnetih i rešenih zahteva kako i o rokovima rešavanja zahteva, sadrži i kvalitativne podatke odnosno podatke kojim se izražava subjektivni stav ispitanika o efektima uvedeno sistema izdavanja dozvola za gradnju.

Prilikom izrade Izveštaja, pored originalnih podataka, korišćeni su i sekundarni podaci preuzeti iz važećih propisa, sa sajta Republičkog zavoda za statistiku, Doing Business izveštaja Svetske banke, postojećih analiza u vezi sa efektima objedinjene procedure i dr.

III Pregled rezultata objedinjene procedure

1. Efikasnost u obradi zahteva

1.1. Dinamika primljenih i rešenih zahteva

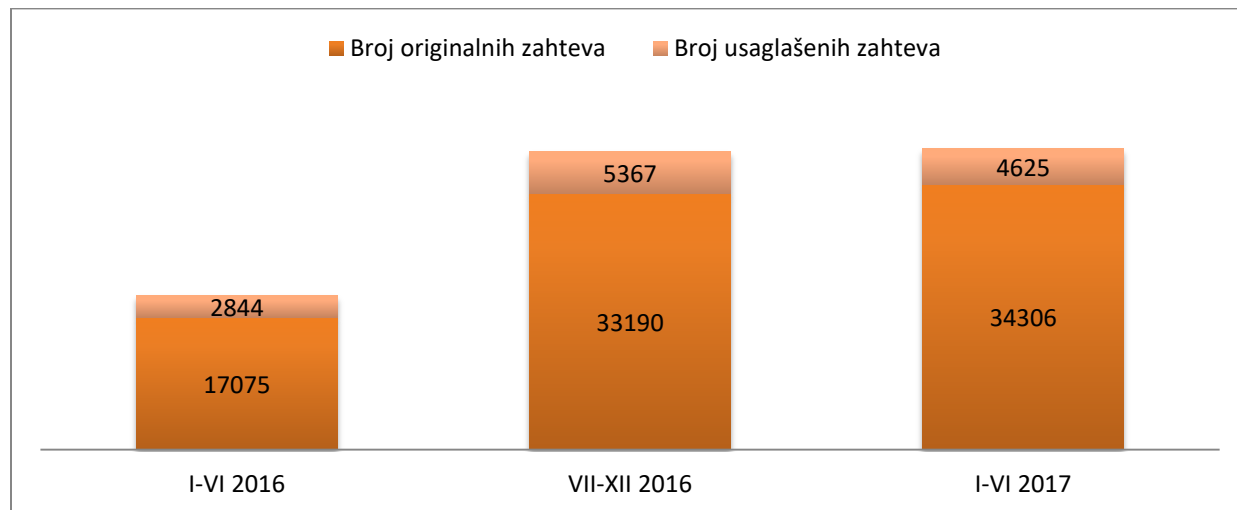
Ovaj odeljak Izveštaja daje pregled broja podnetih originalnih i usaglašenih zahteva kroz centralnu evidenciju objedinjene procedure za sve tipove zahteva u objedinjenoj proceduri. S obzirom na to da je centralni informacioni sistem uspostavljen u januaru 2016. godine, pregled broja zahteva odnosi se na period od uspostavljanja zahteva do kraja avgusta 2017. godine.

Broj podnetih originalnih i usaglašenih zahteva ne obuhvata Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i Autonomnu pokrajnu Vojvodinu.

U prvoj polovini 2016. godine primljeno je ukupno 19.919 zahteva², 17.075 originalnih zahteva i 2.844 usaglašenih zahteva. Već u drugoj polovini godine broj zahteva je gotovo udvostručen, što se najpre objašnjava građevinskom sezonom, ali i uhodavanjem u novopostavljeni sistem. Broj podnetih zahteva u prvoj polovini 2017. godine je 38.931, od čega je 34.306 originalnih zahteva i 4.625 usaglašenih zahteva.

Broj podnetih zahteva u prvoj polovini 2017. godine, za 95% je veći u odnosu na broj podnetih zahteva 2016. godine (Lančani indeks=195). S obzirom da smo poredili podatke koji se odnose na iste periode susednih godine, možemo isključiti uticaj sezone i zaključiti da je, usled vođenja objedinjene procedure koja je olakšala i ubrzala proces izdavanja dozvola za gradnju, došlo do povećanja investicione aktivnosti u Srbiji.

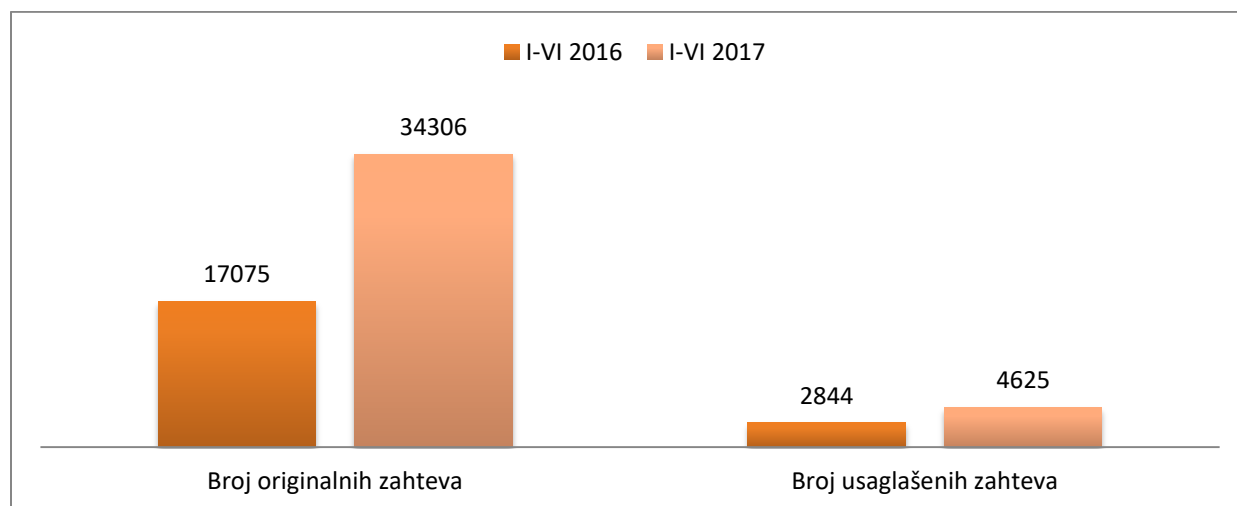
Grafikon 1: Broj podnetih originalnih i usaglašenih zahteva u periodu od januara 2016. do juna 2017.



² Statistika izdavanja dozvola za gradnju, pristupljeno 20.10.2017. <http://gradjevinskedozvole.rs/statistika-izdavanja-dozvola-obavestenje-2463>

Pravilnikom o postupku sprovođenja objedinjene procedure elektronskim putem³ podnosiocima zahteva omogućeno je usaglašavanje zahteva sa ciljem ispravke formalnih i suštinskih grešaka predatih u originalnom zahtevu.⁴ Posmatrajući statističke podatke možemo zaključiti da je udeo usaglašanih zahteva u ukupnom broju originalnih zahteva smanjen sa 16% u prvoj polovini 2016. godine, na 13% u prvoj polovini 2017. godine što je znak „uhodavanja“ investitora odnosno podnosioca zahteva na rad u elektronskom sistemu.

Grafikon 2: Poređenje broja originalnih i usaglašanih zahteva, I-VI 2016, I-VI 2017



U periodu od januara 2016. do kraja avgusta 2017. kada je poslednji put pravljen presek u centralnom informacionom sistemu, ukupno je podneto 102.182 originalnih zahteva od čega je 92,6% zahteva rešeno sa ili bez usaglašavanja. Posmatrajući samo rešene zahteve, 84% je rešeno pozitivno dok je ostatak od 16% rešen negativno. U istom periodu prošle godine od ukupno podnetih 30.125 originalnih zahteva, zaključno sa 1.9.2016, rešeno je 89%. Posmatrajući samo rešene zahteve, 78% je rešeno pozitivno dok je ostatak od 22% rešeno negativno. Poredeći ove podatke možemo zaključiti da se **efikasnost nadležnih organa značajno povećala** (povećanje učešća rešenih zahteva za 4 procentna poena).

Zvanični statistički podaci Republičkog zavoda za statistiku, dobijeni na osnovu izveštaja lokalnih samouprava, pokazuju da je u **prvoj polovini 2017. godine u odnosu na prvu polovinu 2016. godine izdato 70% više građevinskih dozvola** (lančani indeks=170), dok je vrednost izvedenih radova u prvoj polovini 2017. godine bila 31% veća u odnosu na isti period prethodne godine⁵ čime se dokazuje značajno veći obim gradnje u Srbiji.

³ Pravilnikom o sprovođenju objedinjene procedure elektronskim putem "Sl. glasnik RS", br. 113/2015 i 96/2016

⁴ Podnošenje usaglašanih zahteva omogućeno je za pet vrsta zahteva u objedinjenoj proceduri: lokacijski uslovi, građevinska dozvola, rešenje o odobrenju izvođenja radova po članu 145 ZPI, upotrebna dozvola i dostavljanje tehničke dokumentacije u pogledu mera zaštite od požara.

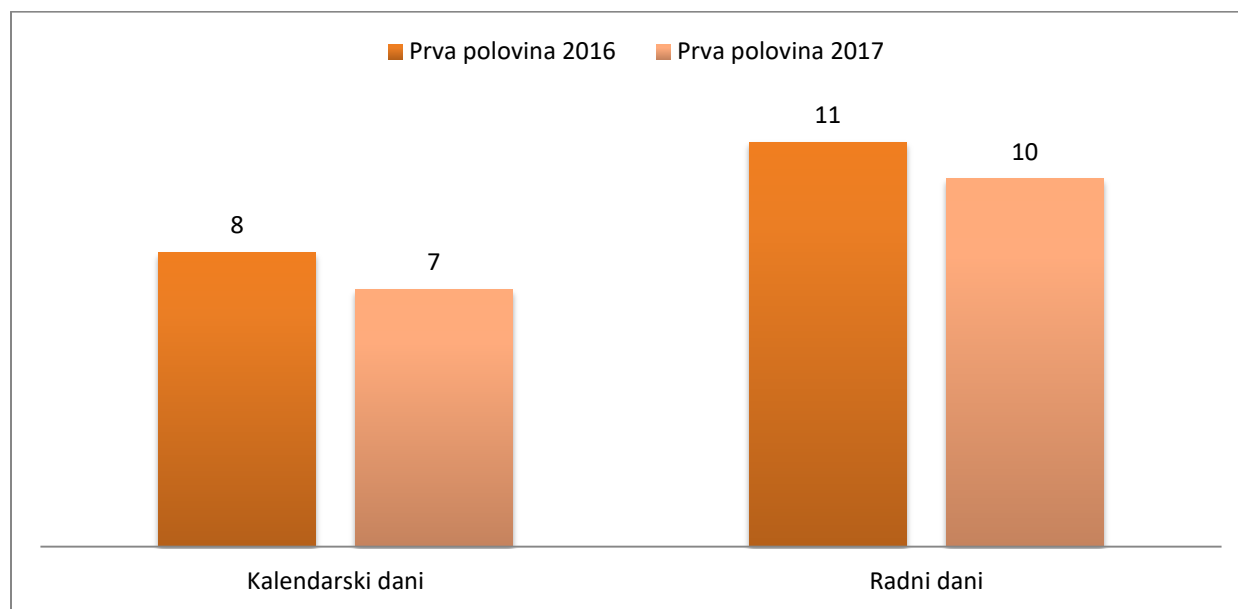
⁵ Saopštenje broj 220, 15.08.2017. godine, <http://www.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=122>

1.2. Brzina rešavanja zahteva

Podaci Izveštaja o lakoći poslovanja, u delu koji se odnosi na dobijanje dozvola za gradnju, pokazuju ukupno vreme potrebno investitoru krenuvši od pripreme dokumentacije potrebne za podnošenje zahteva za dozvole za gradnju do izgradnje objekta i priključenja objekta na potrebnu infrastrukturu. Prema Izveštaju o lakoći poslovanja u Srbiji za 2018. godinu⁶, koji meri rezultate ostvarene u prethodnoj godini, za dobijanje građevinske dozvole bilo je potrebno ukupno 110 dana što je poboljšanje od 46 dana u odnosu na prethodne rezultate kada je za dobijanje dozvola bilo potrebno 156 dana⁷.

Posmatrajući samo zahtev za građevinsku dozvolu u prvoj polovini 2016. godine nadležnim organima bilo je potrebno u proseku 11 kalendarskih dana odnosno 8 radnih dana, u odnosu na 5 radnih dana predviđenih ZPI. U istom periodu 2017. godine, u proseku, nadležni organi izdavali su građevinsku dozvolu za 10 kalendarskih dana, odnosno 7 radnih dana. Iako neznatno, **brzinu rešavanja dozvola za gradnju prati pozitivan trend skraćivanja vremena potrebnog za izdavanje dozvole.**

Grafikon 3: Brzina izdavanja građevinskih dozvola, I-VI 2016, I-VI 2017



⁶ Pristupljeno 31.10.2017. <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/serbia#dealing-with-construction-permits>

⁷ Pristupljeno 30.10.2017. http://www.bep.rs/images/gallery/2016_10_28/doing-business-2017-serbias-results-to-date.pdf

2. Efekti objedinjene procedure po mišljenju službenika lokalnih samouprava

Sa ciljem otkrivanja stavova i mišljenja lokalnih samouprava o efektima objedinjene procedure, NALED je intervjuisao službenike lokalnih samouprava zadužene za obavljanje poslova unutar objedinjene procedure. Polustrukturirani intervjui obavljeni su sa 14 lokalnih samouprava od čega 8 sa predstavnicima opština/gradskih opština i 6 sa predstavnicima gradova. U 93% slučajeva intervju je obavljen sa rukovodiocem službe zadužene za objedinjenu proceduru.

2.1. Efekti po lokalnu samoupravu

Sve anketirane lokalne samouprave smatraju da su **efekti uvođenja objedinjene procedure pozitivni** po lokalne samouprave.

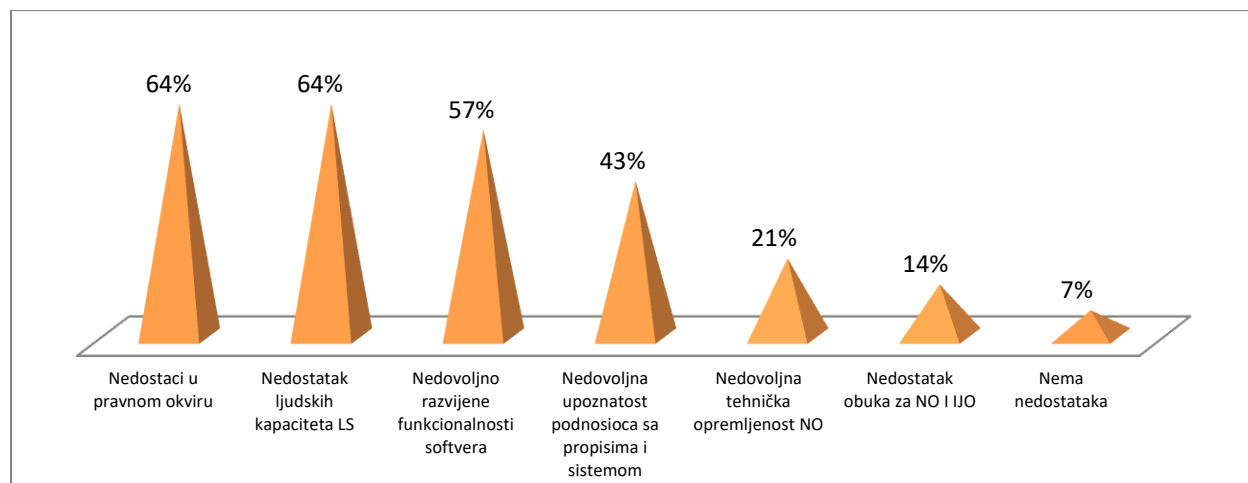
Polovina anketiranih lokalnih samouprava (50%) smatra da su efekti objedinjene procedure izuzetno pozitivni, dok druga polovina anketiranih smatra da su efekti objedinjene procedure pozitivni. Nijedna anketirana lokalna samouprava nije navela da su efekti negativni ili da ne postoje efekti uvođenja objedinjene procedure. Poredeći ove rezultate sa rezultatima dobijem u Analizi efekata reforme izdavanja dozvola za gradnju iz 2016. godine⁸ možemo zaključiti da je došlo povećanja procenta lokalnih samouprava koje smatraju da su efekti izuzetno pozitivni sa prethodnih 33% na 50%, a što dokazuje da su lokalne samouprave sve sigurnije u značaj i efikasnost elektronskog sistema.

Kao **razloge pozitivnih efekata** objedinjene procedure, anketirane lokalne samouprave navode:

1. **Olakšanu komunikaciju sa imaocima javnih ovlašćenja (57%)**
2. **Povećanu brzinu rešavanja zahteva** u smislu jasnog preciziranja rokova koji se u praksi i sprovode (43%)
3. **Olakšanu komunikaciju sa investitorima (36%)** gde je, usled elektronske komunikacije, pritisak na obrađivače od strane podnosioca zahteva manji, te je moguće više vremena posvetiti efektivnoj obradi predmeta/zahteva
4. Čuvanje manje količine dokumentacije (21%)
5. Veća efikasnost rešavanja zahteva (21%)
6. Povećana transparentnost sistema (7%)

⁸ Pristupljeno 20.10.2017. http://www.bep.rs/baza_znanja/documents/construction-permits/Analiza%20efekata%20reforme%20izdavanja%20dozvola%20za%20izgradnju%20031116%20FINAL.pdf

Grafikon 1: Razlozi pozitivnih efekata objedinjene procedure po lokalne samouprave

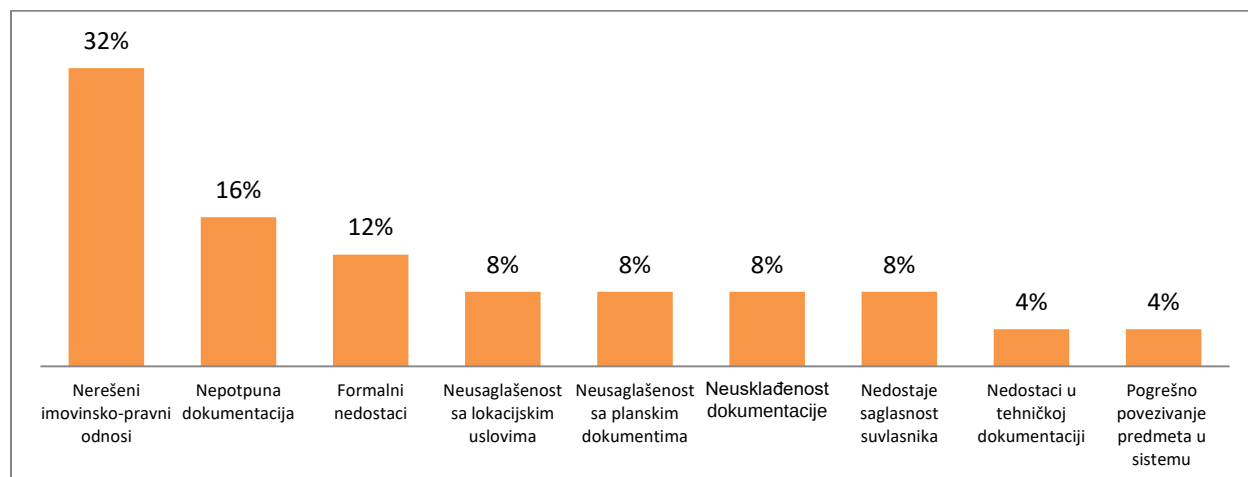


Analiza rezultata intervjua pokazuje i da **93% lokalnih samouprava smatra** da je uvođenje elektronske objedinjene procedure **olakšalo i ubrzalo izdavanje dozvola za gradnju**.

Pozitivni efekti implementacije objedinjene procedure dokazuju se i objektivnim, statističkim, podacima. Kao što je navedeno, u periodu od uvođenja elektronske objedinjene procedure, januara 2016. godine, do 1. septembra 2017. godine podneto je ukupno 102.182 originalnih zahteva od čega je 92,6% zahteva rešeno. Posmatrajući rešene predmete, 84% je rešeno pozitivno, dok je 16% predmeta rešeno negativno (zaključkom o odbacivanju ili rešenjem o odbijanju zahteva). Detaljnije informacije mogu se naći u delu III – 1 Izveštaja, kao i na sajtu www.gradjevinskedozvole.rs u delu Statistika izdavanja dozvola za gradnju.

Tri najčešća razloga negativno rešenih zahteva, po navodima službenika lokalnih samouprava su **nerešeni imovinsko-pravni odnosi**, **nepotpuna dokumentacija predata uz zahtev** i **formalni razlozi** među kojima su najizraženiji zahtevi koji **nisu elektronski potpisani** (50%), gde nije priloženo ili je priloženo **nepotpuno idejno rešenje** (40%), ali i slučaj **nenadležnosti** (10%).

Grafikon 2: Najčešći razlozi negativno rešenih zahteva, ankete LS



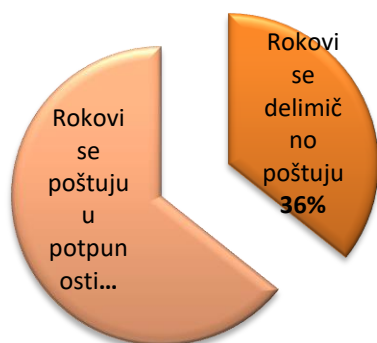
Analiza zaključaka o odbacivanju⁹, koja je analizirala ukupno 232 zaključka o odbacivanju lokacijskih uslova i građevinskih dozvola u šest različitih nadležnih organa, potvrđuju se dobijeni podaci. Pomenuta analiza identifikovala je **probleme nepotpunog zahteva** (nisu priloženi svi potrebni dokumenti ili nisu pravilno uneti svi potrebni podaci) i **nedostataka u priloženom idejnom rešenju** kao osnovne razloge odbacivanja zahteva. S tim u vezi, **preporučeno je pripremiti „ugledne primere“ tehničke dokumentacije** sa pravilno formiranim delovima projekta sa prikazom svih neophodnih podataka i obaveznim sadržajima u skladu sa pravilnikom kojim se uređuje tehnička dokumentacija, čime bi se pomoglo kako projektantima u pripremi dokumentacije koja se prilaže uz zahteve, tako i nadležnim organima i imaocima javnih ovlašćenja da tu dokumentaciju sagledavaju u okviru svojih ovlašćenja definisanih prema ZPI.

2.2. Saradnja nadležnog organa sa imaocima javnih ovlašćenja

Kao što je navedeno, 57% anketiranih lokalnih samouprava kao najznačajniji razlog pozitivnih efekata objedinjene procedure navodi olakšanu komunikaciju sa imaocima javnih ovlašćenja. Sa ciljem praćenja rada imaoca javnih ovlašćenja, koji su na početku implementacije objedinjene procedure predstavljali usko grlo reforme, tokom intervju posvećena je posebna pažnja oceni kvaliteta saradnje nadležnih organa sa imaocima javnih ovlašćenja.

Ohrabljujući podatak je što su sve anketirane lokalne samouprave (100%) navele da je uvođenjem objedinjene procedure uređen rad imaoca javnih ovlašćenja u oblasti izdavanja uslova za gradnju, dok 93% njih smatra da je pritom i olakšana komunikacija sa imaocima.

Lokalne samouprave ocenile su rad imaoca javnih ovlašćenja kako u pogledu poštovanja rokova za izdavanje uslova za gradnju, tako i u pogledu kvaliteta i lakoće saradnje i komunikacije sa svakim IJO pojedinačno.



Posmatrajući rokove izdavanja uslova za gradnju, lokalne samouprave navode da IJO, uglavnom, poštuju Zakonom propisane rokove. **64% anketiranih lokalnih samouprava navelo je da se rokovi propisani Zakonom u potpunosti poštuju, dok je ostatak od 36% naveo da se rokovi delimično poštuju** (odnosno da u pojedinim slučajevima dolazi do neznatnog probijanja rokova, ili da se probijanje rokova javlja u neznatnom broju predmeta).

⁹ Pristupljeno 30.10.2017. http://www.bep.rs/baza_znanja/documents/construction-permits/Analiza%20zakljucaka%20o%20odbacivanju.pdf

Iako je tehnički bilo omogućeno podnošenje prekršajne prijave protiv odgovornog lica u imaocu javnih ovlašćenja koje je prekoračilo Zakonom propisane rokove, nijedna anketirana lokalna samouprava nije pokrenula ovaj postupak. Softver u ovom domenu nije bio dovoljno precizan te indikatori kašnjenja u obradi nisu u svakom pojedinačnom slučaju pokazivali tačne podatke o broju dana docnje. S tim u vezi, softversko rešenje je dorađeno tzv. **kontrolnim izveštajima** koji će regulatorima nadležnih organa i centralnim regulatorima sistema **omogućiti da blagovremeno dobiju informaciju koji imaoci javnih ovlašćenja su prekoračili rokove propisane Zakonom i na kojim predmetima**. Kontrolni izveštaji služiće kao osnov za pokretanje prekršajne prijave. Cilj dorade softvera u ovom domenu je postavka mehanizma kontrole rada imaoca javnih ovlašćenja, ali i podsticaja imaocima da deluju u skladu sa Zakonom propisanim obavezama.

Pored pregleda poštovanja rokova od strane IJO, službenici nadležnih organa su ocenjivali kvalitet saradnje sa predstavnicima svakog imaoca javnih ovlašćenja pojedinačno, uzimajući u obzir kvalitet i lakoću komunikacije. Ocene su se kretale od 1 – *loša saradnja* do 5 – *dobra saradnja*. Prosečne ocene imaoca javnih ovlašćenja date su u sledećoj tabeli.

Tabela 1: Prosečne ocene imaoca javnih ovlašćenja

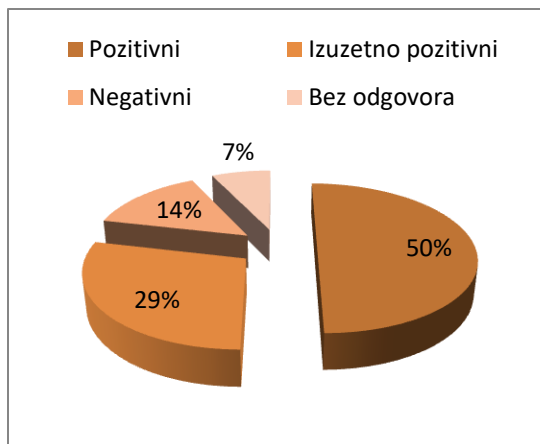
Imalac javnih ovlašćenja	Prosečna ocena
Preduzeće nadležno za javne puteve (Putevi Srbije)	4.08
Preduzeće nadležno za elektroosnabdevanje (Elektro distribucija)	4.23
Preduzeće nadležno za vode (Srbija vode)	4.25
Preduzeće nadležno za šume (Srbija šume)	4.29
Preduzeće nadležno za vodovod i kanalizaciju	4.38
Preduzeće nadležno za snabdevanje gasom	4.50
Zavod za zaštitu prirode	4.50
Preduzeće nadležno za grejanje	4.67
Direkcija za građevinsko zemljište	4.67
Preduzeće nadležno za telekomunikacije	4.73
Zavod za zaštitu spomenika	4.88
Lokalne službe za katastar nepokretnosti	5.00

Najnižim prosečnim ocenama ocenjena su preduzeća u čijoj su nadležnosti javni putevi, elektroosnabdevanje, vode i šume. Ova preduzeća su mahom republički imaoci javnih ovlašćenja poput Puteva Srbije, Srbija Vode, Srbija Šume i Elektro distribucije. U narednom periodu, a s obzirom na to da je uočen problem u radu, **potrebno uspostaviti jači mehanizam kontrole** njihovog rada. Najviše prosečne ocene dobili su lokalni imaoci javnih ovlašćenja, što je bilo očekivano, s obzirom na to da je u većini slučajeva lokalna samouprava učestvovala u osnivanju ovih preduzeća. Visoke prosečne ocene dobili su i republički imaoci javnih ovlašćenja zaduženi za zaštitu prirode i spomenika kulture (Zavodi za zaštitu prirode i spomenika kulture).

2.3. Efekti po investitore

Nadležni organi ocenili su efekte objedinjene procedure po investitore uzimajući u obzir brzinu podnošenja i izdavanja dozvola za gradnju, kvalitet komunikacije podnosioca zahteva sa nadležnim organima i imaocima javnih ovlašćenja, kao i troškove vezane za gradnju.

Ocenjujući efekte objedinjene procedure po investitore, 79% službenika nadležnih organa, navodi da su efekti pozitivni, dok 14% smatra da su efekti negativni.



Posmatrajući sve odgovore, 50% lokalnih samouprava navelo je da su efekti objedinjene procedure pozitivni, 29% lokalnih samouprava navelo je da su efekti izuzetno pozitivni, dok je 17% navelo da su efekti negativni.

Poredeći sa rezultatima Analize efekata reforme izdavanja dozvola za gradnju iz 2016. godine možemo primetiti da je opao udeo službenika koji smatra da su efekti po investitore pozitivni sa 100% na 79%. Imajući u vidu da je udeo službenika koji smatra da su efekti po investitore pozitivni i dalje visok, pomenuti pad nije

alarmantan, ali je **neophono u narednom periodu obratiti pažnju na to šta se navode kao najveći problemi za investitore u objedinjenoj proceduri** kako se trend pada zadovoljstva investitora ne bi nastavio.

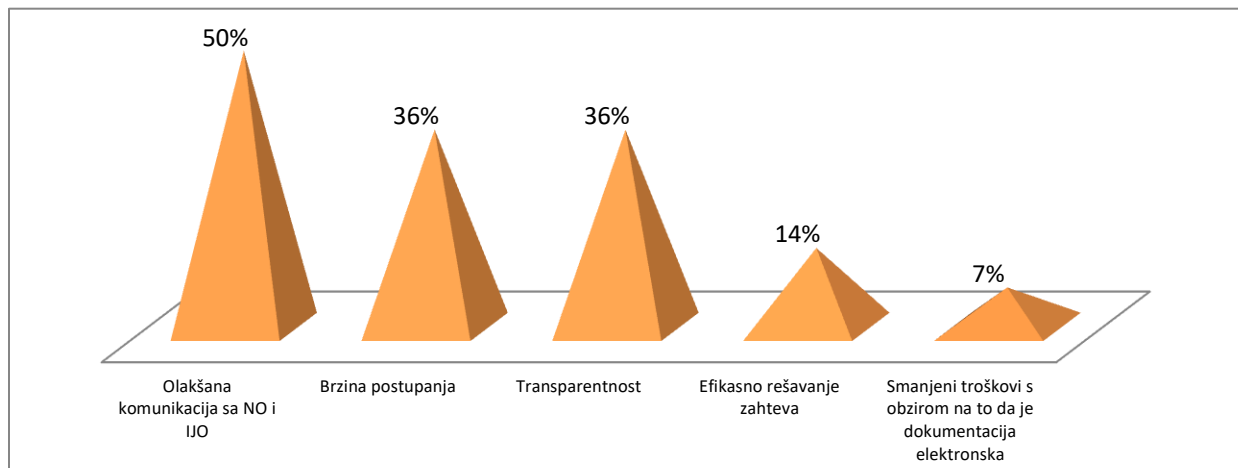
Kao najznačajnije **razloge pozitivnih efekata objedinjene procedure po investitore** lokalne samouprave navode:

1. **Olakšanu komunikaciju podnosioca zahteva sa nadležnim organima i imaocima javnih ovlašćenja (50%)** s obzirom na to da podnosioci zahteva u objedinjenoj proceduri elektronski komuniciraju sa nadležnim organom dok nadležni organ stupa u komunikaciju sa potrebnim imaocima javnih ovlašćenja. Ovim je znatno smanjeno vreme potrebno investitoru za prikupljanje potrebne dokumentacije i podnošenje zahteva.
2. **Ubrzano postupanje po primljenom zahtevu (36%)** Prema Izveštaju o lakoći poslovanja u Srbiji za 2018. godinu, koji meri rezultate ostvarene u prethodnoj godini, za dobijanje građevinske dozvole bilo je potrebno ukupno 110 dana što je poboljšanje od 46 dana u odnosu na prethodne rezultate kada je za dobijanje dozvola bilo potrebno 156 dana.

3. **Povećanu transparentnost sistema (36%).** Mogućnost da prate gde se njihov predmet nalazi u svakom trenutku je od velikog značaja za podnosiocce, što pokazuju i rezultati intervjua investitora, predstavljeni nastavku Izveštaja, koji transparentnost sistema postavljaju kao jednu od glavnih prednosti novog sistema. Trebalo bi napomenuti i da 93% anketiranih lokalnih samouprava navodi da je uvođenje elektronske objedinjene procedure učinilo je proces izdavanja dozvola za gradnju transparentnijim.

Svi razlozi pozitivnih efekata objedinjene procedure po investitore navedeni su na *grafikonu 3*.

Grafikon 3: Razlozi pozitivnih efekata po investitore, po mišljenju NO



Deo nadležnih organa, iako siguran u pozitivne efekte objedinjene procedure po lokalne samouprave, navodi da ovi efekti nisu pozitivni za investitore. Kao najznačajnije razloge negativnih efekata objedinjene procedure po investitore izdvajaju se:

1. **Loša komunikacija između investitora i punomoćnika** što je kao problem izdvojilo 14% anketiranih lokalnih samouprava. Međutim, iako predstavlja problem u procesu podnošenja zahteva, **loša komunikacija između investitora i punomoćnika nije prouzrokovana uvođenjem objedinjene procedure**. Elektronska procedura, odnosno softversko rešenje, daje mogućnost praćenja kretanja zahteva i od strane investitora navođenjem dodatne mejl adrese gde će stizati obaveštenja od strane obrađivača zahteva u nadležnom organu, te investitor na ovaj način može proveriti rad punomoćnika. Takođe, ukoliko investitor nije dovoljno informatički pismen, kao i u prethodnim sistemima, mogućnost direktne komunikacije investitora sa nadležnim organom (telefonom, mejlom ili ličnim odlaskom do lokalne samouprave) i dalje postoji, te je ovo još jedan od načina kako investitor može kontrolisati rad punomoćnika i pratiti gde se njegov predmet nalazi u svakom trenutku.

2. **Skuplji postupak usled uvođenja naknade za CEOP** što kao problem prepoznaje 14% anketiranih lokalnih samouprava koje navode da su „troškovi naknade za CEOP bolna tačka za investitore“. Implementacija elektronske objedinjene procedure dovela je do uvođenja naknade za CEOP koju naplaćuje Agencija za privredne registre¹⁰. Naknada za CEOP naplaćuje se u iznosu od 500,00 do 5.000,00 dinara u zavisnosti od tipa zahteva i kategorije objekta, sa ciljem nadoknade troškova vođenja i održavanja registra, ali i daljeg unapređenja sistema. Iako troškovi CEOP-a jesu dodatni novčani izdatak u odnosu na prethodni sistem, moramo napomenuti da **investitori uvođenjem objedinjene procedure više ne moraju sami pribavljati uslove od svakog pojedinačnog imaoca javnih ovlašćenja** i ne moraju fizički dolaziti do nadležnih organa čime su ostvarene značajne uštede u vremenu.
3. **Nedovoljna informatička pismenost** podnosioca zahteva što kao problem navodi 7% anketiranih lokalnih samouprava, a što je znak da se u narednom periodu mora **nastaviti sa obukama investitora i podnosioca zahteva** za korišćenje CEOP sistema.

2.4. Nedostaci objedinjene procedure

Iako su efekti objedinjene procedure ocenjeni kao pozitivni, anketama su identifikovani i najvažniji problemi u objedinjenoj proceduri, iz ugla nadležnih organa, na kojima se mora raditi u narednom periodu.

64% anketiranih lokalnih samouprava kao najznačajniji problem za efikasno rešavanje zahteva i efikasno funkcionisanje objedinjene procedure vidi **nedostatke u pravnom okviru i neusaglašenost propisa**, pre svega navodeći neusaglašenost Zakona o opštem upravnom postupku i Zakona o planiranju i izgradnji, kao i neusaglašenost propisa imaoca javnih ovlašćenja sa propisima Zakona o planiranju i izgradnji. Isti broj anketiranih lokalnih samouprava problem vidi u **nedostatku ljudskih kapaciteta za obradu zahteva** u zakonom propisanim rokovima. Kako su Analiza efekata reforme izdavanja dozvola za izgradnju iz 2016. godine, ali i Analiza sistematizacije radnih mesta¹¹ ukazale u mnogim opštinama, posebno manjim, na poslovima izdavanja dozvola za gradnju radi svega par zaposlenih. Problem nastaje u slučaju da ovi zaposleni odsutni sa posla, a da pritom za njih ne postoji adekvatna zamena, te često dolazi do kašnjenja u obradi predmeta. **Analiza sistematizacije radnih mesta ukazala je na problem neadekvatnih opisa poslova ili nenavođenja poslova objedinjene procedure u sistematizacijama** onih službenika koji rade na obradi predmeta. Ovaj problem identifikovan je i kod građevinskih inspektora, što dovodi do toga da građevinski inspektori **odbijaju da koriste centralnu evidenciju objedinjene procedure u svom radu**.

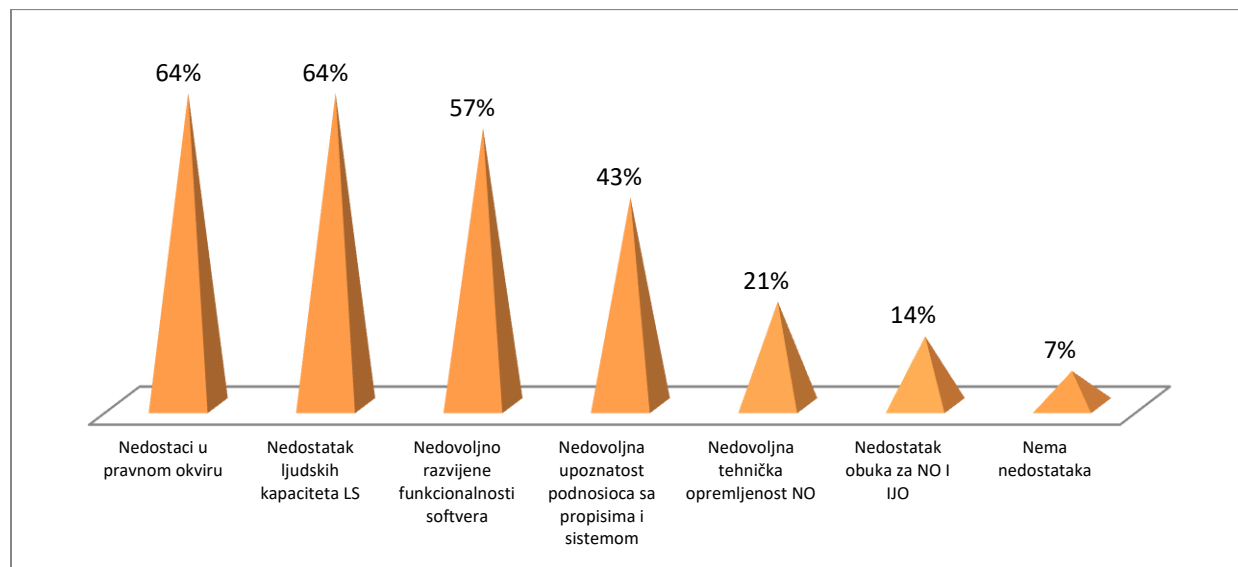
Kao velika prepreka za efikasnu kontrolu u sektoru građevinarstva javlja se i **nedovoljan broj građevinskih inspektora, te bi u narednom periodu bilo ključno zapošljavanje i obuka novog broja**

¹⁰ Naknada za CEOP naplaćuje se na osnovu Odluke o naknadama za poslove registracije i druge usluge koje pruža Agencija za privredne registre ("Sl. glasnik RS", br. 119/2013, 138/2014, 45/2015 i 106/2015)

¹¹ Analiza organizacione strukture odeljenja za urbanizam u 34 lokalne samouprave na jugoistoku i jugozapadu Srbije, NALED u saradnji sa Evropskim PROGRES-om, mart 2017

inspektora, uzimajući u obzir činjenicu da je ključ reforme građevinskih dozvola izmeštanje kontrole sa kancelarijske na terensku.

Grafikon 4: Problemi u funkcionisanju objedinjene procedure iz ugla nadležnih organa

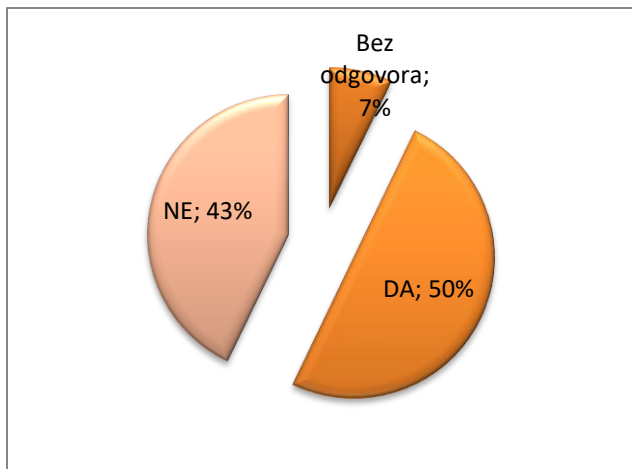


Kao veliku prepeku za efikasan rad obrađivača zahteva i postupanje u propisanim rokovima, 57% anketiranih lokalnih samouprava navodi **nedostatke u funkcionalnostima softverskog rešenja**. Po komentarima službenika nadležnog organa: „S obzirom na složenost, sistem korektno funkcioniše za sada. Međutim, neophodno je ispraviti uočene nedostatke u procedurama i bagove u sistemu“, a naročito „povećati protok CIS-a“. Usled preopterećenosti, sistem radnim danima u periodu od 12 do 15h često ne funkcioniše ili mu je brzina „svedena na minimum“, te je otežana, a u pojedinim slučajevima i onemogućena, dalja obrada predmeta.

Pored generalnih problema sa kojima se suočavaju službenici nadležnih organa u objedinjenoj proceduri, u praksi su identifikovani i problemi vezani za konkretne tipove zahteve poput priključivanja objekata na komunalnu infrastrukturu izvan objedinjene procedure ili rešavanja žalbi i prigovora na rad nadležnih organa izvan CEOP-a.

Iako je Pravilnikom o sprovođenju objedinjene procedure elektronskim putem¹² predviđeno da se zahtev za priključenjem na komunalnu infrastrukturu podnosi kroz elektronski sistem nadležnom organu koji ga po službenoj dužnosti prosleđuje nadležnom imaocu javnog ovlašćenja, u praksi se mogu susresti i drugačiji primeri. Kao početni indikator postojanja problema u ovom domenu, možemo porediti broj podnetih zahteva za priključenjem na komunalnu infrastrukturu (koji zaključno sa 1.9.2017. godine iznosi 2572) i broj izdatih pozitivnih upotrebnih dozvola (4302), gde se može uočiti veliki disparitet u broju zahteva.

¹² Član 40 Pravilnika



Na pitanje „**Da li imate saznanja da se u Vašoj lokalnoj samoupravi vrši priključenje na infrastrukturu van sistema objedinjene procedure?**“, 50% lokalnih samouprava je dalo **pozitivan odgovor**, dok je 43% dalo negativan odgovor. Kao najčešće razloge zašto se priključenje na komunalnu infrastrukturu vrši van elektronskog sistema, lokalne samouprave navodile su da **investitori, po inerciji iz starog sistema, zahteve za priključenje podnose direktno imaojcima javnih ovlašćenja** koji ih pak ne usmeravaju na elektronski sistem.

Sličan problem, javlja se i kod postupanja po žalbi odnosno prigovoru, kao „najmlađem“ delu elektronskog sistema¹³. Od ukupnog broja anketiranih lokalnih samouprava u 21% slučajeva lokalne samouprave i dalje primaju žalbe/prigovore u papirnom obliku. Takođe, čak iako je žalba/prigovor primljena kroz CEOP, 17% od ukupnog broja primljenih žalbi/prigovora se drugostepenom organu prosleđuje van elektronskog sistema odnosno u papiru ili na CD-u.

Ovi tipovi zahteva ujedno su i zahtevi gde je zabeležen najduži period obrade zahteva. 35% lokalnih samouprava navodi da u njihovoj evidenciji još uvek postoje zahtevi koji nisu rešeni, a podneti su u prvoj polovini 2017. godine. Prema navodima lokalnih samouprava, 60% ovih zahteva čine zahtevi upućeni drugostepenom organu (odnosno žalbe), međutim, ovi zahtevi nemaju rok za rešavanje te ih ne možemo smatrati kao predmete sa docnjom u rešavanju. 40% ovih zahteva upućeno je za nadležnom imaoocu javnih ovlašćenja koji još uvek nije izvršio priključenje objekta.

3. Efekti objedinjene procedure po mišljenju podnosioca zahteva

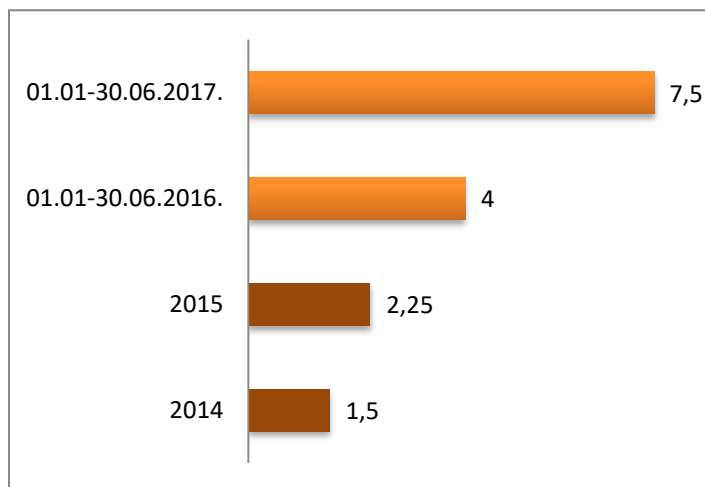
Sa ciljem otkrivanja stavova i mišljenja investitora odnosno podnosioca zahteva o efektima objedinjene procedure, NALED je intervjuisao predstavnike 27 preduzeća koje su u proteklom periodu podnosili zahteve kroz centralni informacioni sistem. Polustrukturirani intervju bazirao se na kvalitativnim pitanjima sa ciljem otkrivanja stavova ispitanika o efektima objedinjene procedure. U nastavku prikazujemo rezultate obavljenih polustrukturiranih intervjuja. **Uzimajući u obzir da uzorak nije reprezentativan, dobijeni rezultati ne odražavaju stavove većine investitora, ali predstavljaju dobru polaznu osnovu za ocenu trendova u objedinjenoj proceduri.**

¹³ S obzirom na to da je sistem u ovom domenu dorađen i implementiran početkom 2017. godine.

3.1. Pregled podnetih zahteva

Posmatrajući predstavnike 27 preduzeća koji su učestvovali u anketi, i ograničavajući se na četiri tipova zahteva u objedinjenoj proceduri¹⁴, možemo zaključiti da je, u proseku, jedno preduzeće podnosilo između 6 i 7 zahteva u prvoj polovini 2017. godine.

Grafikon 5: Prosečan broj zahteva po investitoru



Rezultati Analize efekata reforme izdavanja dozvola za gradnju iz 2016. godine, na osnovu uzorka od četiri preduzeća, pokazuju da su, u proseku, u prvoj polovini 2016. godine preduzeća podnela u proseku po četiri zahteva. Navedeni rezultati su znak da se **trend porasta investicione aktivnosti u Srbiji, koji je započeo 2015. godine¹⁵, i dalje nastavlja.**

Trend rasta investicione aktivnosti se može videti na *Grafikonu 5.*¹⁶

S obzirom na to da je upitnik obuhvatao period prve polovine 2017. godine, od ukupnog broja podnetih zahteva 99.2% su rešeni zahtevi. Na pitanje „Da li postoje zahtevi koji su podneti u prvoj polovini 2017. godine koji još uvek nisu rešeni?“, 13% ispitanika je odgovorilo potvrdno navodeći kao najčešći slučaj zahtev za priključenjem objekta na komunalnu infrastrukturu.

Posmatrajući rešene zahteve, u proseku 81% zahteva je rešeno pozitivno, dok je ostatak od 19% rešen negativno. Ukoliko posmatramo ukupan broj podnetih zahteva, kako i način rešavanja istih (prikazano u prvom delu izveštaja) možemo zaključiti da su trendovi slični te da se radi o relativno „reprezentativnom“ uzorku.

Na *Grafikonu 5* prikazan je način rešavanja podnetih zahteva. Od ukupnog broja zahteva, u proseku, **56% zahteva je rešeno pozitivno bez potrebe da se zahtev usaglašava.** Ovaj procenat najniži je kod upotrebne dozvole gde iznosi svega 40%, a najviši kod građevinske dozvole gde iznosi 67%.

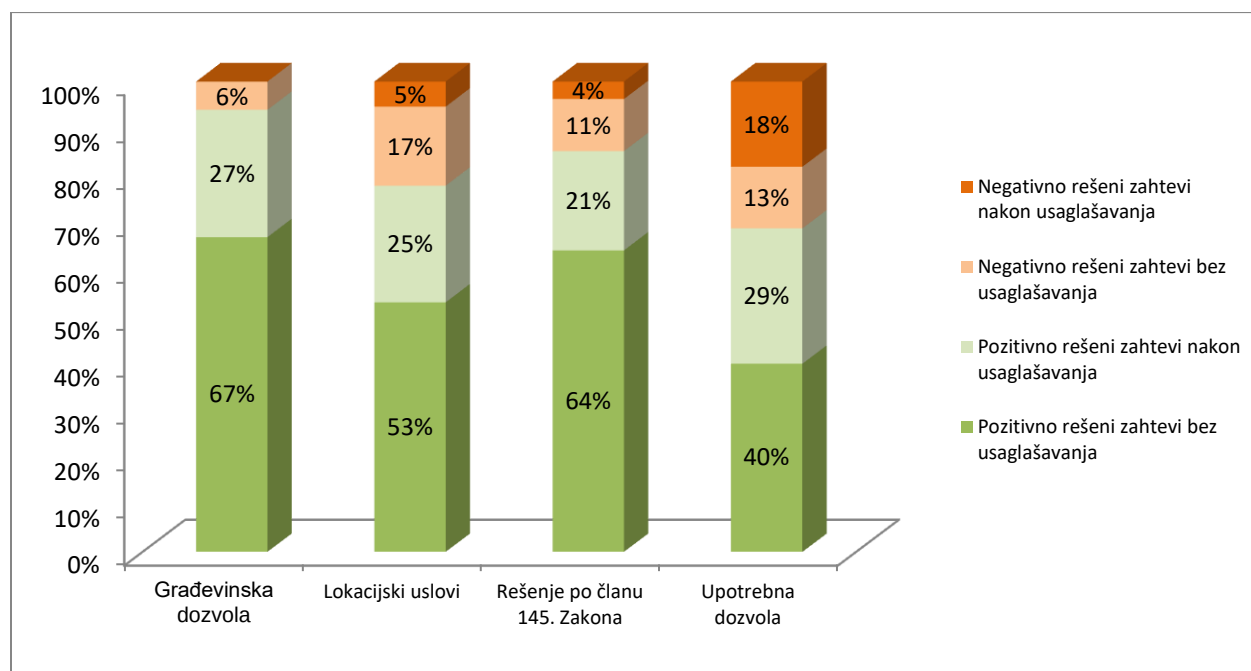
U proseku svaki četvrti zahtev je morao da se usaglašava (25%) da bi došao do pozitivnog rešenja. Ostatak od oko 20% zahteva je negativno rešen. Najveće učešće negativno rešenih zahteva od 31% su zahtevi za upotrebnom dozvolom. Najmanji broj negativno rešenih zahteva uočavamo kod građevinske dozvole (svega 6%).

¹⁴ Upitnik je sadržao pitanja o broju podnetih i rešenih zahteva za lokacijskim uslovima, građevinskom dozvolom, rešenjem za odobrenje izvođenja radova po članu 145 Zakona i upotrebnom dozvolom.

¹⁵ Objedinjena procedura uvedena je 2015. godine. Elektronska objedinjena procedura uvedena je 2016. godine.

¹⁶ Napomena: Prosečan broj zahteva za 2014. i 2015. godinu odnosi se na celu goditu te nije u potpunosti uporediv sa podacima za prve polovine 2016. i 2017. godine, ali dokazuje trend rasta.

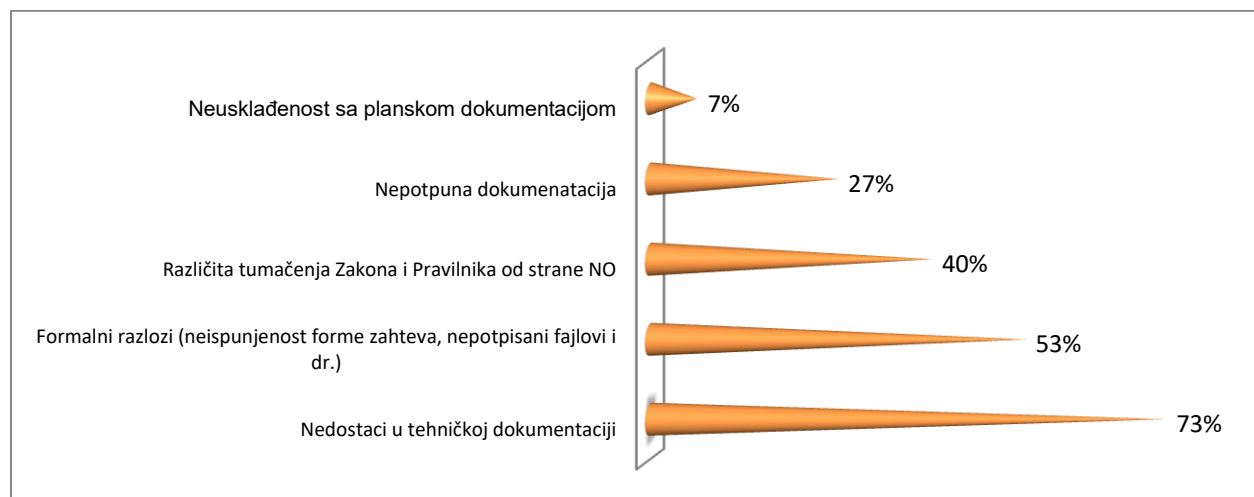
Grafikon 5: Rešavanje zahteva u objedinjenoj proceduri



Po navodima anketiranih investitora, najčešći razlozi negativno rešenih zahteva su:

1. **Nedostaci u tehničkoj dokumentaciji**, što je izjavilo 73% anketiranih preduzeća.
2. **Formalni nedostaci**, što je izjavilo 53% anketiranih preduzeća. Polovina formalnih nedostataka ogleda se u dokumentaciji koja nije elektronski potpisana ili neodgovarajućoj formi podnetog zahteva, dok se druga polovina formalnih zahteva odnosi na nepotpunoj dokumentaciji.
3. **Drugačija tumačenja propisa od strane nadležnih organa**, 40% anketiranih
4. **Neusklađenost sa planskom dokumentacijom**, 7% anketiranih

Grafikon 6: Razlozi negativno rešenih zahteva, ankete podnosioca zahteva



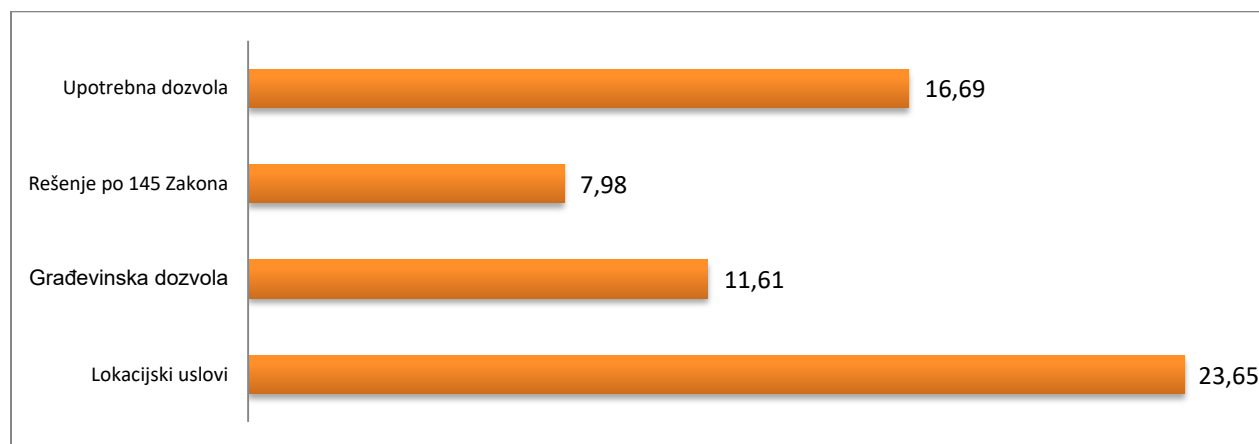
Rezultati dobijeni kroz razgovore sa investitorima donekle se poklapaju sa rezultatima intervjuisanih nadležnih organa. I jedni i drugi akteri u objedinjeno proceduri prepoznaju formalne nedostatke i nedostatke u tehničkoj dokumentaciji (a najviše u idejnom rešenju) kao najčešće razloge za odbacivanje zahteva. Ono što se razlikuje kod investitora jeste mišljenje da različiti nadležni organi različito tumače propise u objedinjenoj proceduri. Posebno brine činjenica da je 14% intervjuisanih investitora navelo da su nadležni organi navodili različite razloge za odbacivanje u originalnom zahtevu i usaglašenom zahtevu.

Posmatrajući brzinu rešavanja zahteva, 80% investitora se slaže da je podnošenje i rešavanje zahteva ubrzano uvođenjem elektronske objedinjene procedure.

Međutim, **većina investitora smatra da se propisani rokovi i dalje probijaju**. Jedan od odgovora na pitanje da li se dozvole izdanju u roku je: „Vreme za ishodovanje neophodnih dozvola za izgradnju objekata je dosta kraće, s obzirom na to da postoje zakonski definisani rokovi za izdavanje određenih dokumenta od strane nadležnog organa. Rokovi se ni sada ne poštuju u potpunosti, ali i pored svega je evidentno da je novi sistem daleko efikasniji od sistema izdavanja dozvola za gradnju pre uvođenja objedinjene procedure“.

Prosečan broj kalendarskih dana za rešavanje zahteva, po navodima anketiranih investitora je: za lokacijske uslove je 24, za građevinsku dozvolu 12, za rešenje po članu 145 ZPI 8, dok se upotrebna dozvola izdaje za u proseku 17 kalendarskih dana.

Grafikon 7: Prosečan broj dana rešavanja zahteva u kalendarskim danima



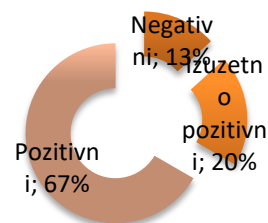
3.2. Efekti po investitore

Rezultati intervjua sa podnosiocima zahteva pokazuju da 87% investitora smatra da su efekti objedinjene procedure pozitivni.

Posmatrajući sve odgovore, 20% anketiranih investitora smatra da su efekti objedinjene procedure izuzetno pozitivni, 67% smatra da su efekti pozitivni, dok 13% investitora smatra da su efekti negativni. Prikazani rezultati odgovaraju rezultatima dobijenim u delu 2.3. Izveštaja.

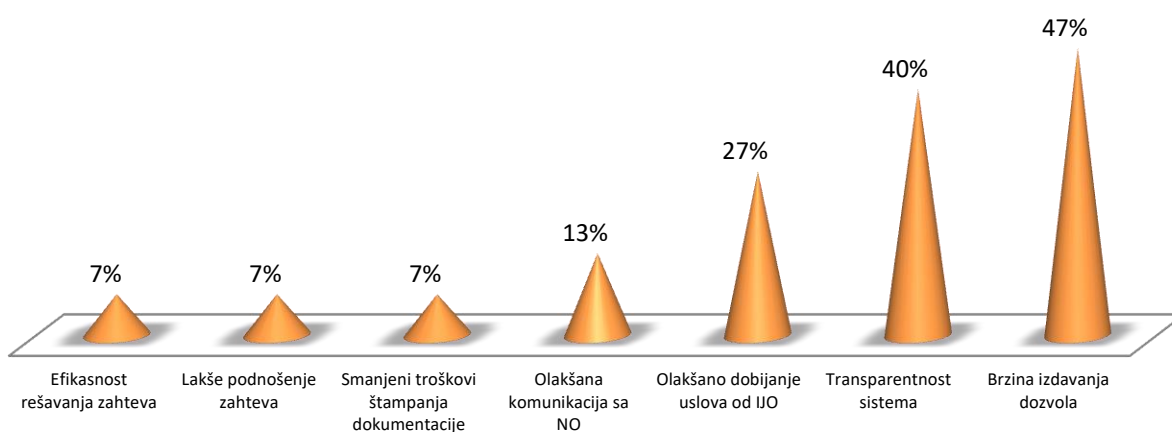
Kao najznačajnije razloge pozitivnih efekata objedinjene procedure, anketirani investitori navode:

1. **Brzinu rešavanja zahteva**, 47% anketiranih investitora navodi da je brzina rešavanja zahteva veća usled precizno propisanih rokova.
2. **Transparentnost sistema**, 40% anketiranih investitora smatra da je ovo jedan od najznačajnijih uzroka pozitivnih efekata objedinjene procedure.
3. **Olakšano dobijanje uslova od imaoca javnih ovlašćenja** uzimajući u obzir činjenicu da se komunikacija sa imaocima sada odvija po službenoj dužnosti od strane nadležnog organa, što je dovelo do velikih ušteda vremena investitorima.



Dobro je pomenuti i da svi anketirani investitori (100%) smatraju da je uvođenjem objedinjene procedure olakšano praćenje statusa obrade predmeta, dok 93% anketiranih smatra da je objedinjena procedura učinila proces izdavanja dozvola za gradnju transparentnijim.

Grafikon 8: Razlozi pozitivnih efekata objedinjene procedure po investitorima

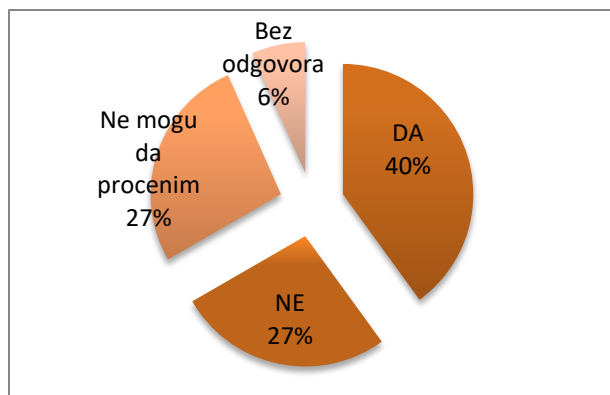


I mada je 27% anketiranih navelo da se uslovi brže i lakše dobijaju zbog toga što je komunikacija sa imaocima javnih ovlašćenja prebačena sa relacije podnosilac zahteva-imalac javnih ovlašćenja na relaciju nadležni organ-imalac javnih ovlašćenja, većina investitora kao jedan od negativnih faktora koji smanjuju efikasnost objedinjene procedure, navodi **neefikasnost imalaca javnih ovlašćenja** da u propisanim rokovima izdaju neophodne uslove. Čak trećina anketiranih navela je da je imala problema u priključivanju objekata na komunalnu infrastrukturu, naročito kod Elektrodistribucije što potvrđuje već iznet zaključak da je neophodno urediti rad republičkih imaoca javnih ovlašćenja.

Pored neefikasnosti javnih ovlašćenja, investitori navode i **nefunkcionisanje softvera i njegov prespor rad**, kao i **povećanje troškova vezanih za gradnju**, pre svega zbog uvođenja takse za CEOP ali i zbog povećanja naknada i taksu imaoca javnih ovlašćenja kao ozbiljne prepreke za dalji razvoj elektronske objedinjene procedure.

3.3. Troškovi u objedinjenoj proceduri

Kao jedan od problema koji investitori navode jesu troškovi gradnje u Srbiji. **40% anketiranih investitora smatra da su troškovi gradnje u Srbiji povećani nakon uvođenja objedinjene procedure** što zbog uvođenja naknade za CEOP što zbog povećanja naknada i taksu od strane imaoca javnih ovlašćenja.



Na pitanje „Da li su troškovi gradnje u Srbiji povećani nakon uvođenja objedinjene procedure“ 27% anketiranih investitora smatra da su troškovi gradnje uglavnom ostali isti kao u prethodnim sistemima uz dodavanje naknade za CEOP, dok ostatak od 33% ne može da proceni da li su se troškovi povećali ili smanjili ili nisu znali odgovor na ovo pitanje.

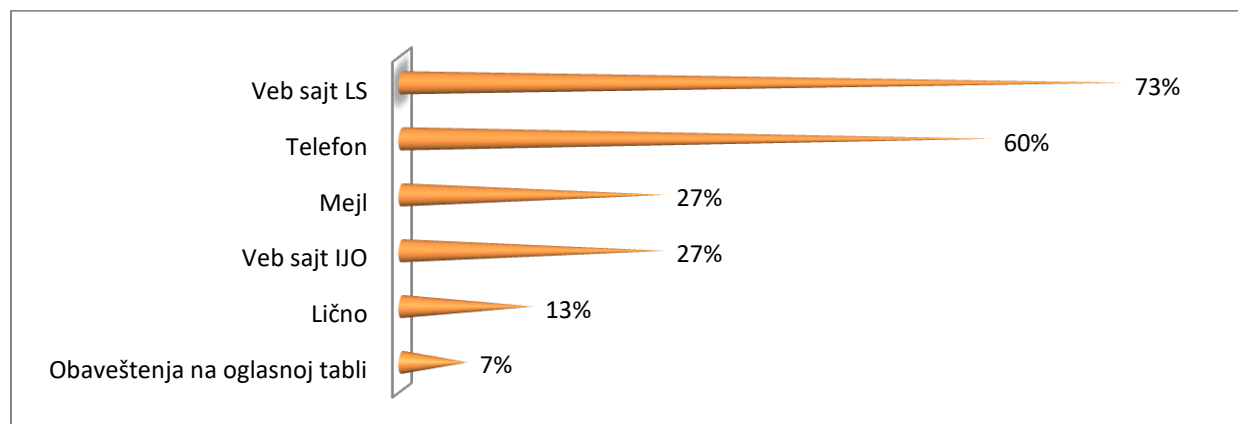
Ono gde se svi investitori slažu jeste da je sistem sada transparentan i da su lokalne samouprave javno objavile visine svojih taksu i naknada. 60% anketiranih investitora je navelo da su takse i naknade javno objavljene u lokalnoj samoupravi gde su oni podnosili zahteve, dok 40% navodi da su objavljene delimične informacije.

Informacije o taksama i naknadama koje se naplaćuju u 92 lokalne samouprave u Srbiji, za dva različita tipa objekta (poslovni objekat i skladište od po 1000 kvadrata), dostupne su na sajtu www.gradjevinskedozvole.rs¹⁸.

¹⁷ Pristupljeno 1.11.2017. <http://gradjevinskedozvole.rs/download.php?IDGrupa=4391>

Kako bi došli do informacija o taksama i naknadama, podnosioci zahteva odnosno investitori, najčešće proveravaju veb sajtove lokalnih samouprava (73% ispitanika) i imaoca javnih ovlašćenja (27% ispitanika), ali do informacija dolaze i putem telefona (60% ispitanika) ili mejlom (27% ispitanika). Ređe se do informacija dolazi ličnim dolaskom u odeljenje zaduženo za izdavanje dozvola ili putem informacija na oglasnim tablama.

Grafikon 9: Najčešći izvori informacija o visinama такси i naknada u objedinjenoj proceduri



3.4. Nedostaci objedinjene procedure

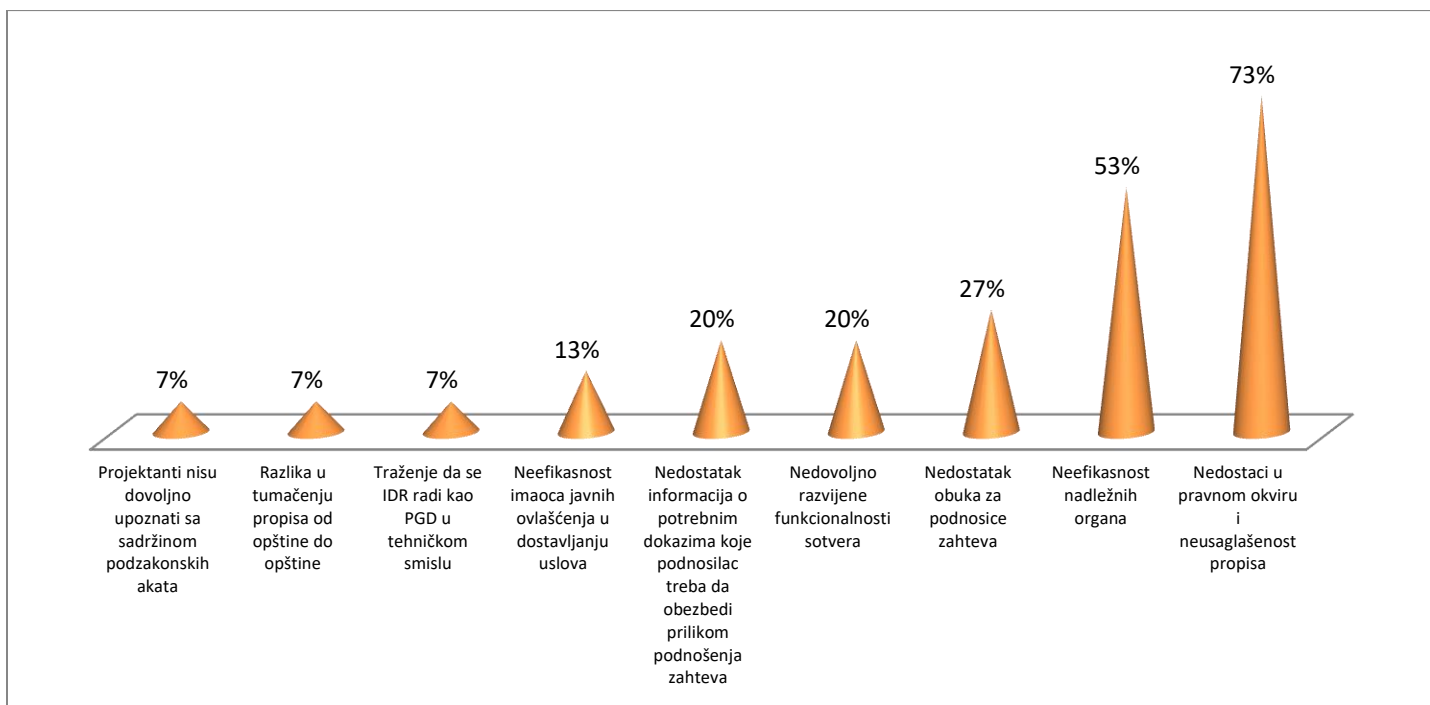
Iako, više od 85% ispitanika smatra da su efekti objedinjene procedure pozitivni po investitore, anketama su identifikovani i najvažniji problemi u objedinjenoj proceduri, iz ugla investitora, na kojima se mora raditi u narednom periodu.

Kao najvažnija prepreka za dalji razvoj objedinjene procedure, odnosno kao glavni nedostatak objedinjene procedure u ovom trenutku, navode se:

1. **Nedostaci u pravnom okviru i neusaglašenost propisa**, što je navelo 73% ispitanika, pre svega navodeći usklađivanje opštinskih, gradskih odluka i internih odluka imaoca javnih ovlašćenja sa ZPI i pravilnicima, ali i usklađivanje ZPI sa institucijama koje prepoznaje ZUP poput učešća zainteresovanog lica, nastavljanja postupka nakon donošenja odluke o pravnom leku bilo da se radi o redovnom ili vanrednom pravnom leku zbog kojeg može doći i do poništaja građevinske i upotrebne dozvole i dr.
2. **Neefikasnost nadležnih organa** kao nedostatak objedinjene procedure navelo je 53% ispitanika navodeći da je potrebno raditi na daljoj edukaciji službenika kako bi tumačenje propisa bilo ujednačeno u svim lokalnim samoupravama.
3. **Nedostatak obuka za podnosiocе zahteva**, 27% ispitanika.
4. Iako **nedovoljno razvijene funkcionalnosti sistema** kao nedostatak objedinjene procedure navodi svega 20% ispitanika u preporukama za poboljšanje objedinjene procedure dominiraju predlozi za unapređenje softvera što pokazuje da funkcionalnosti softvera jesu prepreka za dalji razvoj sistema.

¹⁸ Pristupljeno 1.11.2017. <http://gradjevinskedozvole.rs/download.php?IDGrupa=4391>

Grafikon 10: Najvažnije prepreke daljem razvoju objedinjene procedure iz ugla investitora



Neke od najčešće **predlaganih izmena softvera**, koje bi trebalo razmotriti i implementirati u što kraćem roku su sledeće:

1. Povećati brzinu protoka CIS-a (s obzirom da je sistem preopterećen radnim danima od 12 do 15h)
2. Blagovremeno obavestiti sve korisnike o intervencijama na sistemu
3. Omogućiti lakše kretanje kroz zahtev
4. Deo sa uplatnicama bi trebalo da bude među početnim koracima prilikom podnošenja zahteva, dok se ne obezbedi elektronsko plaćanje potrebnih taksi i naknada kroz CIS.
5. Obezbediti automatsko popunjavanje informacija koje su u prethodnim koracima, ili u povezanim zahtevima, već navedeni kako bi se uklonio problem višestrukog unošenja istih informacija prilikom popunjavanja zahteva.
6. Obezbediti da se sve izmene zahteva, pre podnošenja zahteva nadležnom organu, čuvaju.
7. Pre podnošenja zahteva obezbediti da softver upozori korisnika da svi potrebni dokumenti nisu elektronski potpisani, sa ciljem smanjenja broj odbačenih zahteva.
8. Obezbediti da nenadležni organ može proslediti predmet nadležnom organu, uz obaveštenje podnosioca zahteva i prebačaj plaćenih taksi i naknada.
9. Obezbediti da softver upozori ukoliko unešeni datum početka izvođenja radova nije u skladu sa rokom propisanim ZPI.
10. Obezbediti usaglašavanje i ostalih tipova zahteva.
11. Obezbediti pravilno uvezivanje povezanih predmeta.

IV Zaključak i preporuke

Uvođenje objedinjene procedure umnogome je olakšalo i ubrzalo proces izdavanja dozvola za gradnju u Srbiji. Pozitivni rezultati se pre svega ogledaju u povećanom broju podnetih zahteva za gradnjom, ali i broju izdatih građevinskih dozvola, koji je i prema zvaničnim podacima Statističkog zavoda za statistiku, za u prvoj polovini 2017. godine bio za 70% veći u odnosu na isti period 2016. godine. Svi anketirani nadležni organi sigurni su u pozitivne efekte objedinjene procedure na lokalne samouprave ističući olakšanu i ubranu komunikaciju sa imaocima javnih ovlašćenja kao glavnu prednost novog sistema. Sa druge strane, iako je preko 80% investitora ocenilo efekte objedinjene procedure kao pozitivne naglašavajući transparentnost kao najznačajniju prednost novog sistema, ostatak investitora smatra da su efekti negativni pre svega usled neusaglašenosti propisa i različitih tumačenja od strane nadležnih organa, ali i usled povećanih troškova za pripremu i predaju dokumentacije. S obzirom na to da je nezadovoljstvo investitora veće u odnosu na prošlu godinu, neophodno zaustaviti negativni trend pada zadovoljstva investitora efektima objedinjene procedure.

Naravno, elektronska objedinjena procedura i dalje „mlad“ sistem i period uhodavanja i dalje traje, te će u narednom periodu biti neophodno da se sistem unapredi kako u pogledu softverskog rešenja, tako i u pogledu pravnog okvira koji uređuje oblast izdavanja dozvola za gradnju, a sve sa ciljem prilagođavanja potrebama privrede i obrađivača.

Sa ciljem daljeg unapređenja sistema izdavanja dozvola za gradnju, u narednom periodu biće neophodno:

1. **Usaglasiti sve propise sa ZPI**, pre svega interne propise imaoca javnih ovlašćenja koji često nisu u skladu sa ZPI.
2. Propisati i obezbediti implementaciju **preciznih pravila koje takse je moguće napratiti** za različite zahteve u objedinjenoj proceduri.
3. **Povećati protok softvera i doraditi softver** kako bi se prilagodio potrebama korisnika i skratio vreme kako podnošenja zahteva, tako i obrade zahteva.
4. Raditi na **edukaciji najpre podnosioca zahteva**, kako bi se formalne greške prilikom podnošenja zahteva smanjile, ali i na **edukaciji obrađivača zahteva u imaocima javnih ovlašćenja i nadležnim organima** sa ciljem blagovremenog informisanja o izmenama u propisima relevantnim za objedinjenu proceduru i izmenama u softveru.
5. Neophodno je **ojačati ljudske kapacitete nadležnih organa, najpre u broju građevinskih inspektora** kako bi se omogućila puna primena objedinjene procedure, uzimajući u obzir da objedinjena procedura izmešta kontrolu iz kancelarije na teren. Zatim ojačati kapacitete nadležnih organa zapošljavanjem informatički pismenih radnika koji će moći efikasno da rade kroz objedinjen proceduru. Takođe, s obzirom da u nekim manjim opštinama ne postoje potrebe za zapošljavanjem dodatnih radnika koji će raditi na objedinjenoj proceduri, a da je za njeno funkcionisanje neophodno imati barem jednog pravnika i jednog radnika građevinske struke, neophodno je **obezbediti mehanizme uspostavljanja saradnje između opština** kako bi kapaciteti mogli da se efikasno iskoriste.

Prilozi

Prilog 1. Upitnik namenjen nadležnim organima u objedinjenoj proceduri

Prilog 2. Upitnik namenjen investitorima i podnosiocima zahteva u objedinjenoj proceduri