

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА:

### **ПРИЛОГ 2: Кључна питања за анализу постојећег стања и правилно дефинисање промене која се предлаже**

1) Који показатељи се прате у области, који су разлози због којих се ови показатељи прате и које су њихове вредности?

Област путних коридора, прати се кроз ефекте исказане у оквиру:

- побољшања приступа и повезивања делова Републике Србије са међународним саобраћајним коридорима (10 и 11);
- позитивних ефеката који се огледају кроз временске уштеде, снижавање трошкова транспорта и побољшања приступачности, као последично повећање безбедности саобраћаја на целокупној мрежи аутопутева у Србији;
- значајаног додатног позитивног ефекта на саобраћајне токове и регионалну повезаност што ће за резултат имати већи приход у буџет Републике Србије и интензивирање комерцијалних активности на изграђеним путним токовима.

Ефекти који се очекују биће праћени кроз набројане показатеље, а очекује се да ће повећање конкурентности привреде бити праћено кроз индикаторе привредног и друштвеног развоја локалних самоуправа (на пример, повећање вредности БДП, повећање броја нових привредних субјеката, развој туризма и слично).

2) Да ли се у предметној области спроводи или се спроводио документ јавне политике или пропис? Представити резултате спровођења тог документа јавне политике или прописа и образложити због чега добијени резултати нису у складу са планираним вредностима.

Документ јавне политике је Стратегија развоја железничког, друмског, водног, ваздушног и интермодалног транспорта у Републици Србији (2008-2015), Службени Гласник 55/05, 71/05 – исправка и 101/07 (у даљем тексту: Стратегија).

3) Који су важећи прописи и документи јавних политика од значаја за промену која се предлаже и у чему се тај значај огледа?

Прописи који су од значаја за предлог закона су прописи који уређују област експропријације, затим област планирања, пројектовања и изградње, јавних набавки и царински прописи.

4) Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема.

На основу досадашњег искуства у реализацији ових пројеката, дошло се до закључка да у процесу реализације пројеката пуно времена одузима решавање имовинско-правних односа пре издавања грађевинске дозволе и да због тога радови често касне са реализацијом. Ту се

мисли на израду Пројеката парцелације и препарцелације, затим спровођење процедура у катастру по тим пројектима и на крају сам процес експропријације, који је дуготрајан за линијске инфраструктурне објекте (путеве, пруге и сл), јер се ти објекти планирају, пројектују и граде на више хиљада катастарских парцела, за чије је решавање потребно најмање годину дана, некад и више, зависно од проблема на које се наиђе у току експропријације (нелегални објекти, чекање решавања захтева за легализацију за те објекте, неуписани објекти у катастру, расељавање становништва, жалбе на решења о упису у катастар, жалбе на решења о експропријацији и сл).

#### 5) Која промена се предлаже?

Предмет уређивања овог закона су поступци за које је уочено да успоравају ефикасну реализацију свих инфраструктурних пројеката. То се, пре свега, односи на поступке за утврђивање јавног интереса и појединачни поступци експропријације, где се предложене измене односе углавном на скраћивање рокова прописаних Законом о експропријацији, као и на делове поступака којима се омогућава коришћење правних средстава који нису експлицитно предвиђени материјалним прописом. Последица недоношења овог закона била би одлагање почетка радова на изградњи инфраструктурног коридора.

Дакле, више је промена којима се на другачији начин уређују односи који су уређени другим, посебним прописима, а најчешћа измена се састоји у скраћивању рокова и непримењивању појединих одредби које се односе на царинске и пореске поступке, примену међународних стандарда, као и непримењивање појединих одредби закона којим се уређују јавне набавке.

#### б) Да ли је промена заиста неопходна и у ком обиму?

У циљу ефикасне изградње, која ће значајно утицати и на пораст БДП и имати позитивне ефекте на раст локалних прихода, привреду и грађане овог региона, промена прописа је била неопходна.

Обим предложених промена сразмеран је позитивним ефектима ефикасне изградње линијских инфраструктурних објеката и у тој мери и предлаже другачија решења од постојећих прописа који се тичу ове области.

Посебно се наглашава да доношењем овог закона нису угрожена основна права власника експроприсаних непокретности, с обзиром да је у свим случајевима задржано начело о одређивању тржишне вредности за експроприсане непокретности, те систем јавних набавки у РС, будући да се исти не дерогира, већ само прописује на другачији начин.

#### 7) На које циљне групе ће утицати предложена промена? Утврдити и представити циљне групе на које ће промена имати непосредан односно посредан утицај.

Предложена промена ће непосредно имати позитиван утицај на грађане и привредна друштва и предузетнике из локалних самоуправа кроз које коридори пролазе, у виду новог запошљавања, отварања нових привредних зона, ангажовања локалних привредних субјекта. Посредан позитиван утицај може се очекивати кроз повећање БДП, чиме се остварују повољни ефекти на грађане и привредна друштва у Републици Србији.

8) Да ли постоје важећи документи јавних политика којима би се могла остварити жељена промена и о којим документима се ради?

Не постоје важећи документи јавних политика чијим би се спровођењем, а без доношења посебног закона за овај пројекат, могли остарити циљеви ефикасније реализације пројеката.

9) Да ли је промену могуће остварити применом важећих прописа?

Могуће је, али би рок реализације, односно време почетка и завршетка ових пројеката био значајно продужен и у неким ситуацијама можда не би биле испуњене преузете обавезе из потписаних билатералних споразума.

10) Квантитативно (нумерички, статистички) представити очекиване трендове у предметној области, уколико се одустане од интервенције (*status quo*).

Применом постојеће динамике у којој је без доношења посебног пописа могуће изградити коридоре, не би на ефикасан и у временском року сврсисходан начин било могуће обезбедити услове за пружање најквалитетнијих телекомуникационих сервиса, како у самом појасу аутопута, тако и у свим поменутих местима која гравитирају саобраћајном коридору. Последишно, неефикасан развој пројекта би обесхрабрило привлачење нових страних и домаћих инвестиција.

11) Какво је искуство у остваривању оваквих промена у поређењу са искуством других држава, односно локалних самоуправа (ако је реч о јавној политици или акту локалне самоуправе)?

Доношење посебног закона за реализацију одређеног пројекта није усамљен у нашем законодавству, јер су већ донети посебни закони за реализацију пројекта Београд на води, изградњу магистралног гасовода "Јужни ток", реализацију пројекта који су се тicali Железаре Смедерево, Закон о реализацији пројекта изградње „Моравског коридора“ и др.

### **ПРИЛОГ 3: Кључна питања за утврђивање циљева**

1) Због чега је неопходно постићи жељену промену на нивоу друштва? (одговором на ово питање дефинише се општи циљ).

Комплексност пројеката и временско–економско ефикасност, јасно указује да се ради о изузетно комплексним и захтевним пројектима у смислу планирања, припреме техничке документације, финансирања, као и саме реализације овог вишекомпонентног

инфраструктурног пројекта. Доношење овог закона ће допринети завршетку припреме и реализације пројекта на најефикаснији и најбржи начин, што ће као исход имати алокацију користи за локално становништво, локалну привреду и бржи развој транспортне мреже Републике Србије у најкраћем року.

Доношењем овог закона били би решени проблеми који су се појавили у пракси а који се односе на реализацију и ефикасније спровођење пројекта извођења радова у поступку изградње линијских инфраструктурних објеката.

Имајући у виду да је Закон о планирању и изградњи, већ релаксирао поступке решавања имовинско-правних односа на начин да се овај процес одвија паралелно са изградњом објекта, која траје по неколико година, а сваки инвеститор је у обавези да до прибављања употребне дозволе реши комплетне имовинско-правне односе и обједини катастарске парцеле у једну, на којој је изграђен објекат, сматрамо да је у циљу потпуне ефикасности реализације ових пројеката неопходно и све остале поступке убрзати и условно речено „скупити“ у један посебан закон, како би сви органи и организације, које учествују у поступку реализације (у било којој њеној фази), поступали унифицирано са јасно дефинисаним процедурама, роковима и сл.

- 2) Шта се предметном променом жели постићи? (одговором на ово питање дефинишу се посебни циљеви, чије постизање треба да доведе до остварења општег циља. У односу на посебне циљеве, формулишу се мере за њихово постизање).

Предложеном променом, у којој ће се прописом на нивоу закона извршити скраћивање одређених рокова који су регулисани другим прописима, обезбедиће се:

*Правна сигурност:* од посебног је значаја да се поштују сви рокови за поступке регулисане нацртом овог закона, као и да се посебни поступци прописани овим законом примењују на начин, који је разматран и донет у Народној Скупштини Републике Србије, уз поштовање Устава и процедура; Посебно је важно напоменути да је овај закон доноси *pro futuro*, те да ће започети поступци бити решавани по одредбама закона по којима су започети;

*Ефикасност:* Веома је важно да у ситуацијама, када се врши реализација оваквих пројеката, временски оквир буде испоштован. Наиме, финасирање оваквих пројеката најчешће се врши из буџета РС, односно кредитним задуживањем и стога је посебно важно да се унапред може сагледати временски оквир неопходан за реализацију сваког појединачног пројекта. Досадашња пракса је показала да кашњења могу бити изражена и у годинама. Донешењем посебног закона, овакве ситуације ће убудуће бити избегнуте.

- 3) Да ли су општи и посебни циљеви усклађени са важећим документима јавних политика и постојећим правним оквиром, а пре свега са приоритетним циљевима Владе? /

- 4) На основу којих показатеља учинка ће бити могуће утврдити да ли је дошло до остваривања општих односно посебних циљева?

На основу времена реализације сваког појединачног пројекта изградње линијских инфраструктурних објеката.

#### **ПРИЛОГ 4: Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

- 1) Које релевантне опције (алтернативне мере, односно групе мера) за остварење циља су узете у разматрање? Да ли је разматрана „*status quo*” опција?

Разматране су различите опције, чак су вршене измене Закона о планирању и изградњи у делу који се тиче решавања имовинско-правних односа на земљишту у поступцима реализације изградње линијских инфраструктурних објеката (које су већ дале позитивне ефекте), међутим дошло се до закључка да није довољно изменити само један материјални закон, већ да је измена неопходна у неколико посебних закона. С тим у вези доношење једног новог закона, којим би системски био решен вишедеценијски проблем, оцењено је као најбоља и најбржа опција, која свакако има и најмање негативних ефеката. У анализи свих опција, полазећи од претходно изнетог, јасно је да „*status quo*” опција не може допринети ефикасној реализацији оваквих пројеката.

Оно што је посебно потребно напоменути је чињеница да је посебни закон за реализацију пројекта изградње „Моравског коридора“, постигао све очекиване ефекте, за врло кратак период примене, те је додатно утицао на то да се за изградњу свих линијских инфраструктурних пројеката донесе један посебан закон.

- 2) Да ли су, поред регулаторних мера, идентификоване и друге опције за постизање жељене промене и анализирани њихови потенцијални ефекти?

Нису идентификоване друге опције.

- 3) Да ли су, поред рестриктивних мера (забране, ограничења, санкције и слично) испитане и подстицајне мере за постизање посебног циља?

Нацрт закона не предвиђа рестриктивне мера (забране, ограничења, санкције и слично).

- 4) Да ли су у оквиру разматраних опција идентификоване институционално управљачко организационе мере које је неопходно спровести да би се постигли посебни циљеви?

Нису идентификоване промене у већ успостављеној институционалној управљачкој организацији.

- 5) Да ли се промена може постићи кроз спровођење информативно-едукативних мера?

Не може, јер с ради о промени која захтева регулисање прописом на нивоу закона.

- 6) Да ли циљне групе и друге заинтересоване стране из цивилног и приватног сектора могу да буду укључене у процес спровођења јавне политике, односно прописа или се проблем може решити искључиво интервенцијом јавног сектора?

Неопходна је интервенција јавног сектора.

- 7) Да ли постоје расположиви, односно потенцијални ресурси за спровођење идентификованих опција?

Имајући у виду да нацртом закона нису предвиђене нове процедуре, већ се другачије регулишу већ постојеће уз скраћивање рокова, нису препознате нове обавезе за већ постојеће ресурсе које спроводе ове процедуре. Предложене промене ће бити спроведене расположивим ресурсима.

- 8) Која опција је изабрана за спровођење и на основу чега је процењено да ће се том опцијом постићи жељена промена и остварење утврђених циљева?

Опција која је изабрана је доношење посебног закона којим се врши одређивање пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката који су од посебног значаја за Републику Србију, уређује се утврђивање јавног интереса за потпуну и непотпуну експропријацију и привремено заузимање непокретности за изградњу и реконструкцију тих линијских инфраструктурних објеката, одређивање корисника експропријације, посебни поступак експропријације, начин обезбеђивања финансијских средстава за реализацију пројекта, посебни поступци и услови за прибављање потребне документације, дозвола и одобрења потребних ради изградње, реконструкције и рехабилитације ових објеката, као и уређење других питања у циљу ефикасније реализације пројекта изградње и реконструкције линијских инфраструктурних објеката од посебног значаја за Републику Србију.

## **ПРИЛОГ 5: Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

- 1) Какве ће ефекте изабрана опција имати на јавне приходе и расходе у средњем и дугом року?

Резултати непосредног утицаја предложених промена на јавне приходе ће бити видљиви на средњи рок, јер ће сама изградња и повећан број грађевинских активности на овом подручју имати позитиван утицај на јавне приходе кроз уплату пореза за финансијске трансакције које ће се одвијати током изградње коридора, ангажовањем локалних фирми у току изградње, већим присуством грађевинске оперативе која повећава степен коришћења услуга и трговине у локалним самоуправама у којима се одвијају радови, коришћењем капацитета за смештај радне снаге и др. Посредан позитиван утицај може се очекивати кроз стварање услова за повећање БДП, чиме се остварују позитивни ефекти на грађане и привредна друштва у Републици Србији.

У односу на јавне расходе, предложена решења ће утицати на ефективније планирање, уштеду финансијских средства, бржу реализацију пројеката, као и смањивање потенцијалног износа који држава плаћа на име пенала за неповлачење финансијских средстава из кредита током застоја који су се дешавали при спровођењу ових пројеката. Ово ће допринети вишеструким уштедама у буџету Републике Србије и ефикаснијем планирању висине и трошења буџетских средстава за реализацију предметног пројекта.

- 2) Да ли је финансијске ресурсе за спровођење изабране опције потребно обезбедити у буџету, или из других извора финансирања и којих?

Нису потребна додатна средства за спровођење овог закона.

- 3) Како ће спровођење изабране опције утицати на међународне финансијске обавезе?

Постојање оваквог закона (и додела пројекта у складу са међународно признатим правним нормама), пружа Републици Србији могућност за приступ међународном финансирању. То ће дати Републици Србији могућност да на међународном финансијском тржишту потенцијално у целости обезбеди средства неопходна за финансирање и успешну реализацију пројеката.

- 4) Колики су процењени трошкови увођења промена који проистичу из спровођења изабране опције (оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника) исказани у категоријама капиталних трошкова, текућих трошкова и зарада?

Није предвиђено оснивање нових институција, реструктурирање постојећих институција и обука државних службеника.

- 5) Да ли је могуће финансирати расходе изабране опције кроз редистрибуцију постојећих средстава? /

- 6) Какви ће бити ефекти спровођења изабране опције на расходе других институција?

Имајући у виду целокупне ефекте брже и ефикасније реализације пројеката очекују се позитивни ефекти на расходе других институција, јер се смањују ризици од наплате пенала или спорог повлачења финансијских средстава за извођење радова и плаћање других услуга предвиђених пројектом (пројектовање и сл.)

## **ПРИЛОГ 6: Кључна питања за анализу економских ефеката**

- 1) Које трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати привреди, појединој грани, односно одређеној категорији привредних субјеката?

Изабрана опција кроз доношење посебног закона и у њему предложена решења неће проузроковати нове трошкове привреди у целини нити поједначним привредним субјектима.

- 2) Да ли изабрана опција утиче на конкурентност привредних субјеката на домаћем и иностраном тржишту (укључујући и ефекте на конкурентност цена) и на који начин?

За Републику Србију је од стратешког значаја да има савремене, модерн и безбедне путеве, а доношење овог закона ће омоћити брже постизање овог циља.

- 3) Да ли изабране опције утичу на услове конкуренције и на који начин? /

- 4) Да ли изабрана опција утиче на трансфер технологије и/или примену техничко-технолошких, организационих и пословних иновација и на који начин?

/

- 5) Да ли изабрана опција утиче на друштвено богатство и његову расподелу и на који начин? /

- 6) Какве ће ефекте изабрана опција имати на квалитет и статус радне снаге (права, обавезе и одговорности), као и права, обавезе и одговорности послодаваца? /

#### **ПРИЛОГ 7: Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

- 1) Колике трошкове и користи (материјалне и нематеријалне) ће изабрана опција проузроковати грађанима?

Изабрана опција кроз доношење посебног закона и у њему предложена решења неће проузроковати нове трошкове грађанима.

- 2) Да ли ће ефекти реализације изабране опције штетно утицати на неку специфичну групу популације и да ли ће то негативно утицати на успешно спровођење те опције, као и које мере треба предузети да би се ови ризици svelи на минимум?

/

- 3) На које друштвене групе, а посебно на које осетљиве друштвене групе, би утицале мере изабране опције и како би се тај утицај огледао (пре свега на сиромашне и социјално искључене појединце и групе, као што су особе са инвалидитетом, деца, млади, жене, старији преко 65 година, припадници ромске националне мањине, необразовани, незапослени, избегла и интерно расељена лица и становништво руралних средина и друге осетљиве друштвене групе)? /



- 4) Да ли би и на који начин изабрана опција утицала на тржиште рада и запошљавање, као и на услове за рад (нпр, промене у стопама запослености, отпуштање технолошких вишкова, укинута или новоформирана радна места, постојећа права и обавезе радника, потребе за преквалификацијама или додатним обукама које намеће тржиште рада, родну равноправност, рањиве групе и облике њиховог запошљавања и слично)? /
- 5) Да ли изабране опције омогућавају равноправан третман, или доводе до директне или индиректне дискриминације различитих категорија лица (нпр, на основу националне припадности, етничког порекла, језика, пола, родног идентитета, инвалидитета, старосне доби, сексуалне оријентације, брачног статуса или других личних својстава)?

Изабрана опција омогућава равноправан третман свих категорија лица, и не прави никакву разлику било директну или индиректну између различитих категорија лица.

- 6) Да ли би изабрана опција могла да утиче на цене роба и услуга и животни стандард становништва, на који начин и у којем обиму?

/

- 7) Да ли би се реализацијом изабраних опција позитивно утицало на промену социјалне ситуације у неком одређеном региону или округу и на који начин?

Изградња путева ствара услове за оживљавање привредне активности и оснивање нових привредних субјеката, чиме се шире могућности за запошљавање и подизање нивоа животног стандарда локалног становништва, што ће имати значајне позитивне ефекте на социјалну ситуацију у региону.

- 8) Да ли би се реализацијом изабране опције утицало на промене у финансирању, квалитету или доступности система социјалне заштите, здравственог система или система образовања, посебно у смислу једнаког приступа услугама и правима за осетљиве групе и на који начин? НЕ

### **ПРИЛОГ 8: Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

- 1) Да ли изабрана опција утиче и у којем обиму утиче на животну средину, укључујући ефекте на квалитет воде, ваздуха и земљишта, квалитет хране, урбану екологију и управљање отпадом, сировине, енергетску ефикасност и обновљиве изворе енергије?

Изабрана опција доношења посебног закона нема никакав утицај на животну средину. Изградња линијских инфраструктурних објеката ће се одвијати уз поштовање свих прописа који регулишу заштиту животне средине.

- 2) Да ли изабрана опција утиче на квалитет и структуру екосистема, укључујући и интегритет и биодиверзитет екосистема, као и флору и фауну? Не утиче.
- 3) Да ли изабрана опција утиче на здравље људи? НЕ
- 4) Да ли изабрана опција представља ризик по животну средину и здравље људи и да ли се допунским мерама може утицати на смањење тих ризика? Не представља.
- 5) Да ли изабрана опција утиче на заштиту и коришћење земљишта у складу са прописима који уређују предметну област? /

### **ПРИЛОГ 9: Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

- 1) Да ли се изабраном опцијом уводе организационе, управљачке или институционалне промене и које су то промене?

Изабраном опцијом се не уводе организационе, управљачке или институционалне промене.

- 2) Да ли постојећа јавна управа има капацит за спровођење изабране опције (укључујући и квалитет и квантитет расположивих капацитета) и да ли је потребно предузети одређене мере за побољшање тих капацитета?

Имајући у виду да нацртом закона нису предвиђене нове процедуре, већ се другачије регулишу већ постојеће уз скраћивање рокова, нису препознате нове обавезе за већ постојеће ресурсе које спроводе ове процедуре. Предложене промене ће бити спроведене расположивим ресурсима.

- 3) Да ли је за реализацију изабране опције било потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора (нпр. проширење, укидање, промене функција/хијерархије, унапређење техничких и људских капацитета и сл.) и у којем временском периоду је то потребно спровести ?

Није потребно извршити реструктурирање постојећег државног органа, односно другог субјекта јавног сектора.

- 4) Да ли је изабрана опција у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика?

Изабрана опција је у сагласности са важећим прописима, међународним споразумима и усвојеним документима јавних политика, јер је Уставом РС у одредбама члана 97. тачка 12. Устава Републике Србије, којима се утврђује да Република Србија, између осталог, уређује и организацију и коришћење простора, док правни систем РС дозвољава доношење посебних закона - специјалних закона који могу дерогирати општи закон (*Lex specialis derogat legi generali*) којим правилом је одређено да је закон којим се уређује одређена тема „јачи“ од закона којим се регулишу само општа питања. У случају сукоба

посебног и општег прописа, посебни пропис дерогира (има првенство примене) у односу на општи, јер је његово поље примене уже постављено.

5) Да ли изабрана опција утиче на владавину права и безбедност?

Изабрана опција позитивно утиче на правну сигурност, имајући у виду да је од посебног значаја да се сви рокови за поступке регулисане нацртом овог закона испоштују, а то је свакако доношење законског акта о коме се разматра и одлучује у Народној скупштини Републике Србије, поштујући Устав и процедуре.

6) Да ли изабрана опција утиче на одговорност и транспарентност рада јавне управе и на који начин?

Сви поступци предвиђени законом су транспарентни јер предвиђају инструменте заштите права свих странака у поступку и не предвиђају се процедуре које би биле нетранспаренте.

7) Које додатне мере треба спровести и колико времена ће бити потребно да се спроведе изабрана опција и обезбеди њено касније доследно спровођење, односно њена одрживост?

Осим доношења посебног закона додатних мера нема. Доношењем закона и подзаконских аката, може се почети са спровођењем.

#### **ПРИЛОГ 10: Кључна питања за анализу ризика**

1) Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђена подршка свих кључних заинтересованих страна и циљних група? Да ли је спровођење изабране опције приоритет за доносиоце одлука у наредном периоду (Народну скупштину, Владу, државне органе и слично)?

Обезбеђена је подршка свих кључних фактора и представља апсолутни приоритет.

2) Да ли су обезбеђена финансијска средства за спровођење изабране опције? Да ли је за спровођење изабране опције обезбеђено довољно времена за спровођење поступка јавне набавке уколико је она потребна?

За доношење посебног закона нису потребна додатна средства у буџету РС.

3) Да ли постоји још неки ризик за спровођење изабране опције?

Приликом прпреме Нацрта закона и разматрања свих опција, нису уочени још неки ризици за спровођење изабране опције, јер су испоштовани принципи правне сигурности и Уставом и законима прописане процедуре за реализацију изабране опције.