

IV. ОСНОВНИ ЕЛЕМЕНТИ ЕКОНОМСКЕ АНАЛИЗЕ ЕФЕКТА ЗАКОНА

1. Одређивање проблема које закон треба да реши:

Овим законом потребно је у законске, легалне оквира вратити велики број објеката који су изграђени супротно закону. Према подацима којима располаже министарство надлежно за послове грађевинарства укупно је предато 770.934 захтева за легализацију, у складу са Законом о легализацији. Према подацима добијеним од Републичког геодетског завода, број уписаних бесправних зграда у јавну евиденцију о непокретностима и правима на њима је 1.476.433. Међутим, стварни број објеката који су изграђени без грађевинске дозволе никада није био утврђен, а сви покушаји ресорног министарства да дође до ових података, нису дали жељене резултате.

На основу наведених података, основни проблем који овај закон треба да реши је растући број нелегалних објеката и непостојање механизма у свим претходним прописима који ће створити интерес код појединца да спроведе поступак по процедури.

Из наведеног основног проблема који треба да буде решен овим законом, произлазе и посебни проблеми које би требало решити, да би крајњи циљ предлагача-озакоњење великог броја објеката, био остварен. Неколико је разлога, према схватању предлагача, који су утицали на чињеницу да је, по свим ранијим законима легализован мали број објеката, у односу на број поднетих захтева:

1. Степен сложености документације која је захтевана према досадашњим законима, као што је пројекат изведеног објекта, превазилази потребе за садржајем информација које су неопходне како би се спровео основни циљ – упис објеката у јавну евиденцију о непокретности. Такође, узимајући у обзир процену да породичне куће и станове чине око 80% укупног броја нелегалних објеката, сложена и обимна захтевана документација (геодетски снимак, пројекат изведеног објекта) узроковала је трошкове ангажовања стручних лица по тржишним условима који превазилазе економску моћ поменуте категорије становништва.
2. Решеност имовинско правних односа на земљишту и објекту;
3. Накнада за уређење грађевинског земљишта представља највећи државни намет у поступку легализације који такође превазилази економску моћ појединца и у већини случајева износи који су по овом основу требали да се плате превазилазе тржишну вредност самог објекта што доводи у пракси до нестанка економског интереса подносиоца захтева да уђе у поступак легализације. Поред овог главног намета, грађанин или правно лице је изложено и другим оптерећењима попут републичке административне таксе и таксе за упис имовине у катастар а да заузврат не добија конкретну услугу која има оправдану вредност. Ови износи улазе у укупно оптерећење како би се окончао поступак легализације.
4. Велики број и сложеност захтеване документације и уређеност поступка на начин да појединац мора самоиницијативно да посећује инситуције и прибавља доказе и документа, узроковали су дуге и компликоване административне процедуре које су додатно успориле процес легализације. Посебан проблем који је узроковао незаинтересованост подносиоца да реше проблем, је изостанак санкција или, и у случају да је донета- неизвршење санкције од стране овлашћеног органа.

У складу са наведеним и дефинисаним проблемима, предложена су решења која би требало да доведу до крајњег циља предлагача: враћање у легалне оквире највећег броја ових објеката, што представља јавни интерес за Републику Србију.

2. Циљеви који се постижу доношењем Закона:

Процес озакоњења објеката, имајући у виду сразмеру и величину проблема, има шири економски утицај на друштво, националну економију и државни буџет. Подаци о стању некретнина у републици имају вишеструки значај за развој државе.

Основни циљ доношења закона је враћање у законске оквире нелегално изграђене објекте путем две могуће правне последице, озакоњење или рушење објекта, као и заустављање даљег раста броја нелегално изграђених објеката.

Конкретни циљеви који ће се доношењем закона постићи су:

- Омогућавање власницима незаконито изграђених објеката да имају легализоване објекте који су уписани у јавну књигу, веће тржишне вредности, уз могућност да се задужеју стављањем хипотеке на објекат.
- Повећање јавних прихода Јединица локалне самоуправе кроз наплату таксе за озакоњење и наплату пореза на имовину.
- Успостављање својинске евиденције на територији Републике,
- Стварање услова за просторно планирање и рационално коришћење грађевинског земљишта
- Повећање јавних прихода на нивоу државе кроз наплату дела таксе за озакоњење.
- Попис и евиденција свих незаконито изграђених објеката на територији Републике Србије;
- Уређење тржишта некретнина.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?

Предлагач сматра да је једино могуће решење било доношење овог закона, с обзиром на досадашње ефекте важећег Закона о легализацији и неутврђени број незаконито изграђених објеката, као и штету коју имају јединице локалне самоуправе због немогућности наплате пореза на имовину, као локалног јавног прихода.

4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?

Једино се законом, који има обележја *lex specialisa*, по мишљењу предлагача, могу решити описани вишедеценијски проблеми у овој области. Такође, ова област је уређена са више посебних закона, те је целисходно да се све одредбе које се тичу озакоњења бесправних објеката нађу на једном месту, у једном закону.

5. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону?

Решења предложена у закону најдиректније ће утицати на власнике незаконито изграђених објеката, тако што ће њихов објекат кроз поступак озакоњења бити или срушен или озакоњен тј. уписан у јавну евиденцију о непокретностима. Такође, овај закон ће утицати на лица-одговорне пројектанте и извођаче радова, предузетнике и привредна друштва одговарајућих струка, који су овим законом означени као лица за израду извештаја о затеченом стању тако што ће утицати на повећану тражњу на тржишту услуга које пружају. На исти начин закон ће утицати и на предузетнике и привредна друштва геодетске струке, која су по овом закону овлашћена за израду елабората геодетских радова. Овај закон ће утицати и на запослене у надлежним органима, на начин да ће им обим посла бити повећан, због новоустановљених надлежности, што се најпре односи на грађевинске инспекторе. Законом је прописана обавеза за грађевинске инспекторе да по службеној дужности сачине попис свих незаконито изграђених објеката на својој територији.

6. Какве трошкове ће примена Закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Све трошкове који настану ће непосредно сносити власници незаконито изграђених објеката. Мала и средња предузећа ће имати трошкове само уколико су власници незаконито изграђених објеката.

У наредне две табеле приказаћемо трошкове којима је власник незаконитог објекта био изложен у досадашњим поступцима легализације, и трошкове којима је изложен у поступку озакоњења објекта.

Пример се односи на објекат за становање површине 100м² на територији града Београда. Сви подаци коришћени у табели представљају апроксимацију података о тржишној вредности услуга које су део процедуре, одн. представљају званичне податке града Београда. За потребе рачунице вредност објеката је процењена на 120.000 рсд/м²

<i>Надлежност</i>	<i>Досадашњи поступак легализације</i>		
	<i>Документа</i>	<i>Пружалац услуге</i>	<i>Трошкови (РСД)</i>
Подносилац захтева	Геодетски снимак	<i>Геодетска фирма</i>	Према проценама министарства, не више од 50.000
	Пројекат изведеног објекта	<i>Приватни пројектни бирои</i>	
	Доказ о праву својине на објекту	<i>Подносилац захтева</i>	
Орган државне управе	Накнада за уређење грађевинског земљишта	<i>Локална самоуправа</i>	У просеку по свим зонама 2.800.000
	Административна такса	<i>Држава</i>	0.2% вредности објекта
	Такса за упис имовине у катастар	<i>Републички геодетски завод</i>	8.500
Процењени укупни трошкови за власника објекта			2.882.500

<i>Поступак озакоњења</i>		
<i>Документа</i>	<i>Пружалац услуге</i>	<i>Трошкови (РСД)</i>
Извештај о затеченом стању	<i>Пројектни бирои и геодетске фирме</i>	Према проценама министарства, не више од 30.000
Доказ о праву својине на објекту	<i>Подносилац захтева</i>	
Такса за озакоњење	<i>Локална самоуправа</i>	3.000

Процењени укупни трошкови за власника објекта	33.000

Из табела се може јасно приметити да је број процедура смањен као и трошкови којима је власник објекта изложен, како у погледу прибављања неопходне документације тако и у погледу плаћања одговарајућих такси. Уместо 6 докумената који је захтевао досадашњи поступак легализације, закон предвиђа 2 документа, извештај о затеченом стању и доказ о праву на објекту, као и плаћање таксе за озакоњење.

7. Да ли су позитивне последице такве да оправдавају трошкове које ће он створити?

Увођење објеката у јавну евиденцију важан је предуслов даљег развоја просторног планирања на нивоу целе државе. Основни ефекат се одражава на тржиште некретнина јер би велики број објеката из сиве економије прешао у легалне токове. Овај закон ће за последицу имати и даљи развој грађевинске индустрије и стварања климе за инвестиције.

Конкретне последице од озакоњења ће осетити пре свих сами власници нелегалних објеката јер ће моћи да изврше упис имовине у јавну евиденцију и по том основу остварују друга права као и могућност задуживања. Локална самоуправа ће повећати јавне приходе док ће држава у целини створити услове за просторно планирање и рационално коришћење грађевинског земљишта, повећање јавних прихода и уређење тржишта некретнина.

С обзиром на сразмеру проблема нелегалне градње који се током година само повећавао, могуће позитивне последице од озакоњења су из године у годину све веће.

Један од основних разлога за писање овог закона су били високи укупни трошкови којима је изложен подносилац захтева за легализацију. Овим законом трошкови су драстично смањени уз очекивање да ће и ангажовање стручних лица која ће попуњавати извештај о затеченом стању бити по повољнијим тржишним условима у односу на сложенију документацију коју су прописивали претходни закони из ове области. Из угла рада државних органа, додатни трошкови нису предвиђени јер сви послови дефинисани овим законом спадају у редовне радне обавезе запослених у локалној администрацији или државној институцији.

С обзиром на постојање јавног интереса у прописаним поступцима, предлагач сматра да су позитивне последице такве да оправдавају трошкове које ће он створити одређеној категорији лица. Такође, позитивне последице на лица којима објекат буде озакоњен су такве да оправдавају трошкове које ће им примена закона створити.

8. Да ли Закон подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију?

За потребе израде извештаја о затеченом стању биће потребан већи број правних лица одговарајућих, пре свега, инжењерских делатности, као и предузетника, тако да се може, поред пуног ангажовања регистрованих привредних субјеката, очекивати и оснивање нових привредних субјеката. Сама чињеница да ће бити потребно ангажовање великог броја привредних субјеката утицаће и на тржишну конкуренцију међу њима.

9. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о Закону?

У складу са позитивним прописима, одржане су јавне расправе у регионалним привредним коморама у следећим градовима: Београд, Нови Сад, Суботица, Панчево, Ваљево, Ужице и Ниш. Расправе су одржане у року који је омогућио укључивање свих заинтересованих у поступак оцене и измене решења које су садржане у Нацрту закона. Циклус јавних расправа, у складу са Закључком Одбора за привреду и финансије Владе почео је 22. септембра 2015. године у Београду, а завршио се 14. октобра 2015. године у Нишу.

Јавним расправама су присуствовали представници локалних самоуправа, локалног катастра, грађевинске инспекције, пројектантских бироа и привредних друштава.

Пре почетка јавних расправа успостављена је електронска адреса ozakonjenje@mgsi.gov.rs, где су сви заинтересовани субјекти имали прилику да поставе питање или дају сугестије везане за нацрт закона. На сајту министарства www.mgsi.gov.rs, објављена су најважнија питања и одговори које је министарство упутило грађанима.

Током израде нацрта закона министарство се консултовало са одређеним бројем пројектантских кућа у погледу сложености пројектне документације и трошкова њихове израде. Такође је одржан састанак и са представницима Министарства финансија за потребе утврђивања нивоа такси као и могућих оптерећења за власнике нелегалних станова којима се не може уручити решење о рушењу.

У изради закона своје ставове су доставиле велике компаније попут НИС-а и Телекома, као и бројна пословна удружења и коморе.

10. Које ће се мере током примене Закона предузети да би се остварило оно што се доношењем Закона намерава?

По ступању на правну снагу овог закона биће организована едукација и стручно оспособљавање за рад на овим предметима свих запослених из надлежних органа, који ће закон примењивати.

Програм едукације ће бити спроведен по свим управним окрузима у трајању од једног дана, а тачан распоред одржавања биће сачињен одмах по ступању на правну снагу овог закона.

Поред едукације запослених, зависно од расположивих материјалних средстава, министарство планира да изради и посебни водич за власнике незаконито изграђених

објеката у коме ће, поред прецизно описаних корака, односно фаза у реализацији озакоњења, бити предочене и правне последице за ова лица у случају непоступања по овом закону.

V. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА ПОТРЕБНИХ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона нису потребна додатна финансијска средства из буџета.