



Projekat "Unapređenje poslovnog okruženja na lokalnom nivou kroz regulatornu reformu"

## Konsultacije sa poslovnim sektorom u Kraljevu

### Izveštaj



**OPTIMUS - CENTAR ZA DOBRO UPRAVLJANJE**

Juni, 2013. godine

## I. Uvod

Od novembra 2012. godine, Grad Kraljevo, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) - Savez gradova i opština Srbije i OPTIMUS – Centar za dobro upravljanje sprovode projekat „Unapređenje poslovnog okruženja na lokalnom nivou kroz regulatornu reformu“. Projekat podržava Švajcarski državni sekretarijat za ekonomske poslove (SECO).

Cilj projekta je stvaranje povoljnijeg poslovnog ambijenta i povećanje konkurentnosti Kraljeva uklanjanjem prepreka za privrednike. Regulatorna reforma, koja će se sprovoditi kroz pojednostavljenje administrativnih postupaka iz nadležnosti gradske uprave, omogućiće poslovnom sektoru uštede u novcu i vremenu, obezbediti veću pravnu sigurnost i smanjiti rizik poslovanja. Projekat će raditi na izgradnji održivih regulatornih mehanizama za donošenje lokalnih propisa koji će obezbediti niske troškove i nizak rizik poslovanja, dok će lokalna administracija povećati transparentnost i efikasnost u svom radu.

Glavne faze u realizaciji Projekta su:

1. Sistemski pregled i popis svih administrativnih postupaka na nivou Grada (Inventar administrativnih postupaka);
2. Konsultacije sa poslovnim sektorom uz identifikovanje prepreka, komplikovanih postupaka i prikupljanje preporuka za pojednostavljenje/eliminaciju administrativnih postupaka;
3. Analiza administrativnih postupaka koji se odnose na privrednike, priprema preporuka za pojednostavljanje, unapređenje ili eliminisanje administrativnih postupaka; poboljšanje toka dokumentacije i procesa u vezi sa administrativnim postupcima;
4. Usvajanje preporuka donošenjem pravnih akata; uspostavljanje internet registra na veb sajtu Grada; uspostavljanje regulatornog tela, uvođenje principa analize efekata propisa i interni monitoring.

## II. Vidovi konsultacija sa poslovnim sektorom i komunikacijska kampanja

Projekat predviđa aktivno učešće poslovnog sektora i celokupne zainteresovane javnosti u identifikaciji prepreka u poslovanju, a koje se odnose na rad lokalne samouprave i shodno tome, aktivno radi na pripremi predloga za njihovo pravazilaženje. Metodološki posmatrano, ovakvim participativnim pristupom regulatornoj reformi se obezbeđuje širi legitimitet i sagledava problematika sa kojom se suočavaju privrednici prilikom ostvarivanja svojih prava i obaveza.

Pored predloga za pojednostavljenje administrativnih postupaka, dobijenih od službenika lokalne administracije u prvoj fazi projekta, i predlozi predstavnika poslovnog sektora i građana biće sagledani prilikom pripreme preporuka koje će OPTIMUS predložiti Radnoj grupi na usvajanje.

Privredi i građanima je omogućeno obraćanje lokalnoj samoupravi uz konkretne predloge, primedbe i komentare i to na sledeće načine:

- slanjem na e-mail adresu: [gradska\\_uprava@kraljevo.org](mailto:gradska_uprava@kraljevo.org)
- poštom na adresu Gradske uprave
- ubacivanjem u kutiju za primedbe u Uslužnom centru Gradske uprave
- na sastancima fokus grupa.

Fazu konsultacija je pratila intenzivna komunikacijska kampanja kojom su građani i privrednici informisani o inicijativi i pozivani da se aktivno uključe i doprinesu reformi. Sprovedeno je sledeće:

- Izrađen promotivni materijal u vidu postera koji je postavljen na javnim mestima, u svim organima, ustanovama, institucijama i javnim preduzećima Grada
- Omogućeno prisustvo medija na fokus grupama-RTV Kraljevo, Ka TV, TV Melos.

### III. Realizacija fokus grupa

#### a) Metodologija

Fokus grupa, kao kvalitativna istaživačka tehnika, podrazumeva grupnu diskusiju sa predstavnicima ciljne grupe na određenu temu i rezultuje zajedničkim zaključcima i preporukama u cilju unapređenja konkretne oblasti delovanja koje se obrađuju. U slučaju fokus grupa, sprovedenih u okviru ovog projekta, razmatrani su određeni administrativni postupci u nadležnosti Grada Novog Pazara, kao i ostali problemi sa kojima se suočava poslovni sektor.



određeni administrativni postupci u nadležnosti Grada Novog Pazara, kao i ostali problemi sa kojima se suočava poslovni sektor.

Predlozi za pojednostavljenje administrativnih postupaka sa fokus grupa su se odnosili na smanjenje taksi i naknada, eliminaciju dokumentacije koju je potrebno predati uz zahtev, skraćenje rokova za rešavanje predmeta, smanjenje informacija, unapređenje i standardizaciju obrazaca i generalno pojednostavljenje procedura u gradskoj administraciji.

#### b) Odabir administrativnih postupaka koji su obrađivani na fokus grupama

U prvoj fazi projekta, popisano je ukupno 176 administrativna postupaka koji se sprovode u gradskoj upravi. Identifikovano je ukupno 88 administrativnih postupaka koji se odnose na pravna lica i preduzetnike (poslovni postupci), dok ostali pripadaju grupi građanskih administrativnih postupaka.

Na osnovu rezultata ekonomske analize koja je pripremljena za poslovne administrativne postupke, identifikovani su postupci sa najvećim troškovima za privredu, najdužim vremenom čekanja stranke na rešenje predmeta, kao i najvećom učestalosti na nivou godine. U tom smislu, za proces konsultacija je odabrano 16 administrativnih postupaka, što predstavlja 18,2% od ukupnog broja poslovnih administrativnih postupaka. U periodu od 27-28. juna 2013. godine održane su četiri fokus grupa na kojima je prisustvovalo ukupno 16 predstavnika privrede iz Kraljeva.

Održane su fokus grupe na sledeće teme: 1) Urbanizam i građevinarstvo; 2) Zauzeće javnih površina; 3) Zaštita životne sredine. Zbog kompleksnosti procedura iz urbanizma i građevinarstva, prve dve fokus grupe su bile posvećene ovoj oblasti. U prvoj i drugoj fokus grupi je obrađeno 6 administrativnih postupaka, na trećoj fokus grupi 5 administrativnih postupaka i na četvrtoj fokus grupi 5 administrativnih postupaka.

#### c) Učesnici fokus grupa

U saradnji sa relevantim odeljenjima gradske uprave, pripremljena je lista od 64 potencijalna učesnika - stranke koje su podnosile zahteve za sprovođenje odabranih administrativnih postupaka ili su po drugom osnovu odgovarajući za fokus grupu. Odabrana preduzeća, preduzetnici i druge institucije iz oblasti

građevinarstva, ugostiteljstva, trgovine, telekomunikacija, zanatstva itd. predstavljaju činioce relevantne za diskusiju i konsultacije na odabrane teme. Od 64 pozvana preduzeća i preduzetnika, ukupno 16 je učestvovalo na fokus grupama, što i nije zavidan odaziv na pokušaj uspostavljanja ove vrste dijaloga sa privatnim sektorom.

#### d) Identifikovane prepreke i predlozi za njihovo prevazilaženje



Učesnici fokus grupa su naveli da usluge koje pruža gradska administracija uglavnom ne zadovoljavaju njihove potrebe i očekivanja i da je to jedna od pretnji uspešnom poslovanju. Najviše zamerki odnosilo se na slabu efikasnost u radu gradske uprave, koja se ogleda u dugom čekanju na dobijanje određenih rešenja, dozvola i odobrenja, kao i neizvesnost samog ishoda postupka. Rešavanje zahteva koje stranke upućuju nadležnom odeljenju često traje jako dugo, što može da ugrozi njihovo poslovanje. Štete koje poslovni sektor trpi zbog neažurnosti u sprovođenju postupaka imaju i finansijski efekat - zbog umanjene ili neostvarene dobiti i u utrošenom vremenu.

Transparentnost u radu gradske uprave je takođe ocenjena kao nedovoljna, kada je reč o sprovođenju administrativnih postupaka. Ovo se posebno odnosi na nemogućnost pravovremenog informisanja stranke o potrebnoj dokumentaciji koja se prilaže uz zahtev. Obrasci, koje trenutno koriste, ne sadrže uvek listu svih dokumenta koja su neophodna za postupak rešavanja predmeta. Za neke postupke obrasci ne postoje, pa stranka mora direktno da se obrati nadležnom službeniku radi dobijanja potrebnih informacija vezanih za dokumentaciju, jer ne postoji drugi način da to sazna. Vrlo često se dešava da, usled nedovoljnog informisanja, stranka mora da se vraća po nekoliko puta, kako bi obezbedila još neki potreban dokument. Ovo je posebno izraženo kada su u pitanju kompleksni administrativni postupci iz oblasti izgradnje, što obeshrabruje stranku ukoliko želi da, radi daljeg razvoja poslovanja, izgradi neki objekat.

Iznosi pojedinih lokalnih taksi i naknada nisu primereni uslovima koje lokalna samouprava obezbeđuje. Isti iznos takse se naplaćuje i za komunalno opremljeno zemljište i za ono koje to nije, pa su stranke prinuđene da o svom trošku ubezbeđuju vodu, kanalizaciju, put itd., što drugi u istoj zoni to već imaju. Takođe, visina pojedinih taksi koje se naplaćuju za određene poslove nisu konkurentne u odnosu na okruženje.

Razgraničenje po zonama ne prati atraktivnost pojedinih lokacija, tako da su nameti isti za sve poslovne subjekte bez obzira što su prihodi zbog atraktivnosti različiti. Kada su u pitanju javne površine, naknada za korišćenje gradskog građevinskog zemljišta ne bi trebalo da se naplaćuje, jer je Grad korisnik, a stranka samo zakupac. Takse se naplaćuju po više osnova, pa se često za jedan administrativan postupak obračunava i republička i čak tri lokalne takse/naknade.



Pojedini administrativni postupci iz oblasti urbanizma i izgradnje (građevinska dozvola, upotrebna dozvola, sanacija, adaptacija, izgradnja pomoćnog objekta) su jako komplikovani, pa zahtevaju suštinske, systemske izmene. Ovo se takođe odnosi i na postupke iz oblasti zaštite životne sredine (procena uticaja na životnu sredinu, izrada studije, saglasnost na studiju, itd), koji su prilično skupi, dugo traju i zahtevaju dodatno angažovanje stručnjaka iz te oblasti. Ovo je moguće ostvariti izmenom republičkih propisa, koji obrađuju ovu materiju.

---

*Generalno, predstavnici poslovne zajednice, učesnici fokus grupa, očekuju da će lokalna samouprava ukloniti ili bar smanjiti administrativne barijere koje otežavaju normalno poslovanje. Najzahvalniji bi bili kada bi mogli da se potpuno posvete svojim delatnostima, a da im lokalna administracija omogući kvalitetnu uslugu iz svoje nadležnosti. U tom smislu, najznačajnije je da se administrativni postupci sprovode na brz, jednostavan, transparentan, finansijski povoljan i tačno preciziran način, uz poštovanje pravne regulative.*

---

Da bi se to ostvarilo, potrebno je skratiti rokove za rešavanje predmeta, smanjiti dokumentaciju koja se podnosi uz zahtev, obezbediti pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti, produžiti rok važenja određene dokumentacije, preispitati visinu taksi i naknada, propisati obrasce za podnošenje zahteva, pokrenuti inicijativu kod republičkih organa za izmenu propisa kojim bi se uprostile komplikovane procedure. Lokalna vlast treba da prihvati ove predloge za pojednostavljenje administrativnih postupaka, čime će pokazati odgovornost prema poslovnom sektoru i građanima uopšte.

Ostale prepreke razvoju biznisa i predlozi za njihovo prevazilaženje:

- Nepostojanje ažuriranih prostornih i urbanističkih planova koči nove investicije i planiranje razvoja poslovanja. Planovi generalne i detaljne regulacije ne zadovoljavaju aktuelne potrebe izgradnje novih poslovnih objekata.
- Nedovoljan broj pogodnih lokacija sa odgovarajućom površinom onemogućava izgradnju većih poslovnih objekata. Potrebno je unaprediti industrijsku zonu kroz komunalno opremanje, čime će se obezbediti uslovi za realizaciju kapitalnih investicija u oblasti poslovanja.
- Nedovoljna komunikacija gradske uprave i lokalnih i republičkih javnih i drugih preduzeća dovodi do loše koordinacije radova, naročito u delu putne infrastrukture. Kako bi se smanjili toškovi i izbeglo dupliranje poslova, naročito prilikom raskopavanja ulica, potrebno je bolje planiranje infrastrukturnih radova od strane gradske uprave.
- Saradnja između Odeljenja za urbanizam i građevinarstvo i javnih preduzeća je posebno važna u postupku izdavanja građevinskih dozvola. Jedinstveni šalter za izdavanje građevinskih dozvola treba da okupi sve relevantne subjekte na jednom mestu i uspostavi institucionalnu saradnju, kako bi ovaj važan postupak mogao da se sprovede efikasno.
- Dobijanje određenih saglasnosti od javnih preduzeća i ustanova, a koje su potrebne za administrativne postupke u gradskoj upravi, traje suviše dugo. U nekim postupcima se isti dokument pribavlja prilikom svake obnove zahteva, pa je potrebno produžiti važnost tih dokumenata.

e) **Sumarni rezultati konsultacija (fokus grupe i ostali vidovi)**

I pored intenzivnog obraćanja javnosti na gore pomenute načine, može se zaključiti da nije bilo zadovoljavajućeg odaziva poslovne javnosti.

- Na e-mail adresu do sada je pristiglo samo jedno pismo kojim je stranka uputila primedbe na teškoće sa kojima se strani investitor susreće po pitanju finansijskih transakcija kada želi da registruje DOO, zatim nepotrebno obezbeđivanje sertifikata prilikom tehničkog prijema objekta, zamerke na protvpožarne propise itd. Stranka je dobila odgovor i poziv da prisustvuje sastanku fokus grupe.
- Gradska uprava do sada nije dobila poštom nijedno pismo.
- U sandučetu, postavljenom u Uslužnom centru Grada, do sada nije bilo pisama.

## Zbirni rezultati sa sastanaka fokus grupa

Broj učesnika	Broj administrativnih postupaka koji su obrađivani	Ukupan broj predloga	Broj predloga koji će se analizirati kroz regulatornu reformu na lokalnom nivou	Broj predloga koji se odnose republički nivo
16	16	47	42	5

## Pregled predloga učesnika fokus grupa, po tipu preporuka

Skraćenje roka za rešavanje predmeta	Pribavljanje dokumentacije po službenoj dužnosti	Uvođenje standardizovanih obrazaca za podnošenje zahteva	Smanjenje takse/naknade
16	15 (ukupno 31 dokument)	11	5

### f) Rezultati pojedinačnih fokus grupa

#### I i II fokus grupa: Urbanizam i građevinarstvo

**Datum održavanja:** 27. jun 2013. godine

**Broj učesnika:** 7 (pozvano 36)

**Administrativni postupci koji su obrađivani u procesu konsultacija:** 1. Lokacijska dozvola, 2. Potvrđivanje projekta parcelacije, preparcelacije, 3. Građevinska dozvola, 4. Upotrebna dozvola, 5. Odobrenje za investiciono održavanje, rekonstrukciju, sanaciju, adaptaciju, promenu namene objekata, 6. Odobrenje za izgradnju pomoćnih objekata.

R.br	Šifra	Broj predloga	Naziv administrativnog postupka/predlozi	Nivo na koji se odnosi predlog
<b>1</b>	<b>URB.1.2.</b>		<b>Lokacijska dozvola</b>	
		1	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 5 dana	Gradski
		2	Dokumenta -Kopija plana katastarske parcele, uslovi JP, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		3	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>2</b>	<b>URB.1.13</b>		<b>Potvrđivanje projekta parcelacije, preparcelacije</b>	
		4	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 5 dana	Gradski
		5	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>3</b>	<b>URB.1.3</b>		<b>Građevinska dozvola</b>	

R.br	Šifra	Broj predloga	Naziv administrativnog postupka/predlozi	Nivo na koji se odnosi predlog
		6	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 5 dana	Gradski
		7	Dokument – Lokacijska dozvola, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		8	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>4</b>	<b>URB.1.4</b>		<b>Upotrebna dozvola</b>	
		9	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 5 dana	Gradski
		10	Dokument –Građevinska dozvola, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		11	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>5</b>	<b>URB.1.17</b>		<b>Odobrenje za investiciono održavanje, rekonstrukciju, sanaciju, adaptaciju, promenu namene objekata</b>	
		12	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 5 dana	Gradski
		13	Dokument -Kopija plana katastarske parcele, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		14	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>6</b>	<b>URB.1.16</b>		<b>Odobrenje za izgradnju pomoćnih objekata</b>	
		15	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 5 dana	Gradski
		16	Dokumenta -Kopija plana katastarske parcele i informacija o lokaciji, pribaviti po službenoj dužnosti saglasnosti	Gradski
		17	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski

### III fokus grupa – oblast: Zauzeće javnih površina

**Datum održavanja:** 28. jun 2013. godine

**Broj učesnika:** 5 (pozvano 14)

**Administrativni postupci koji su obrađivani u procesu konsultacija:** 1. Zauzeće javne površine formiranjem letnje bašte, 2. Zauzeće javnih površina postavljanjem tezgi, 3. Zauzeće javnih površina postavljanjem rashladnih vitrina, 4. Zauzeće javne površine raskopavanjem, 5. Zauzeće javne površine održavanjem promocija, sportskih ili kulturnih manifestacija, vašara.

R.br	Šifra	Broj predloga	Naziv administrativnog postupka/predlozi	Nivo na koji se odnosi predlog
<b>1</b>	<b>URB.2.1</b>		<b>Zauzeće javne površine formiranjem letnje bašte</b>	

R.br	Šifra	Broj predloga	Naziv administrativnog postupka/predlozi	Nivo na koji se odnosi predlog
		1	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 3 dana	Gradski
		2	Dokument – Rešenje o registraciji, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		3	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>2</b>	<b>URB.2.3</b>		<b>Zauzeće javnih površina postavljanjem tezgi</b>	
		4	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 3 dana	Gradski
		5	Dokument – Rešenje o registraciji, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		6	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>3</b>	<b>URB.2.2</b>		<b>Zauzeće javnih površina postavljanjem rashladnih vitrina</b>	
		7	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 3 dana	Gradski
		8	Dokument – Rešenje o registraciji, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		9	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>4</b>	<b>URB.2.10</b>		<b>Zauzeće javne površine raskopavanjem</b>	
		10	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 3 dana	Gradski
		11	Dokument – Rešenje o odobrenju za izgradnju, rešenje o registraciji, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		12	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski
<b>5</b>	<b>URB.2.8</b>		<b>Zauzeće javne površine održavanjem promocija, sportskih ili kulturnih manifestacija, vašara</b>	
		13	Skratiti rok za rešavanje potpunog predmeta na 3 dana	Gradski
		14	Dokument – Rešenje o registraciji, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		15	Uvesti standardizovani obrazac za podnošenje zahteva koji će sadržati sve elemente administrativnog postupka	Gradski

---

#### IV fokus grupa – oblast: Zaštita životne sredine

---

**Datum održavanja:** 28. jun 2013. godine

**Broj učesnika:** 4 (pozvano 14)

**Administrativni postupci koji su obrađivani u procesu konsultacija:** 1. Odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu, 2. Određivanje obima i sadržaja studije procene uticaja na životnu sredinu, 3. Odlučivanje



o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu, 4. Odlučivanje o potrebi izrade Studije o proceni uticaja zatečenog stanja na životnu sredinu, 5. Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja zatečenog stanja na životnu sredinu.

R.br	Šifra	Broj predloga	Naziv administrativnog postupka/predlozi	Nivo na koji se odnosi predlog
<b>1</b>	<b>ZZS.1.1</b>		<b>Odlučivanje o potrebi procene uticaja na životnu sredinu</b>	
		1	Skratiti rok za rešavanje predmeta	Gradski
		2	Dokumenta – Informacija o lokaciji, kopija plana katastarske parcele pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		3	Smanjiti iznos republičke administrativne takse za 40%	Republički
<b>2</b>	<b>ZZS.1.2</b>		<b>Određivanje obima i sadržaja studije procene uticaja na životnu sredinu</b>	
		4	Skratiti rok za rešavanje predmeta	Gradski
		5	Dokument – Informacija o lokaciji, uslovi JP, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		6	Smanjiti iznos republičke administrativne takse za 40%	Republički
<b>3</b>	<b>ZZS.1.3</b>		<b>Odlučivanje o davanju saglasnosti na studiju o proceni uticaja na životnu sredinu</b>	
		7	Skratiti rok za rešavanje predmeta	Gradski
		8	Dokument – Rešenja o obimu i sadržaju studije o proceni uticaja na životnu sredinu, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		9	Smanjiti iznos republičke administrativne takse za 40%	Republički
<b>4</b>	<b>ZZS.1.4</b>		<b>Odlučivanje o potrebi izrade Studije o proceni uticaja zatečenog stanja na životnu sredinu</b>	
		10	Skratiti rok za rešavanje predmeta	Gradski
		11	Dokument –Kopija prijave objekta izgrađenog bez odobrenja za izgradnju, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		12	Smanjiti iznos republičke administrativne takse za 40%	Republički
<b>5</b>	<b>ZZS.1.5</b>		<b>Odlučivanje o davanju saglasnosti na Studiju o proceni uticaja zatečenog stanja na životnu sredinu</b>	
		13	Skratiti rok za rešavanje predmeta	Gradski
		14	Dokument –Rešenja o izrade studije zatečenog stanja, pribaviti po službenoj dužnosti	Gradski
		15	Smanjiti iznos republičke administrativne takse za 40%	Republički