

ODGOVOR NA KOMENTARE I PITANJA U VEZI SA SPROVOĐENJEM PROJEKTNIH AKTIVNOSTI ZA PROJEKAT UNAPREĐENJA ZEMLJIŠNE ADMINISTRACIJE U SRBIJI

Ovo je odgovor na zahtev Svetske banke za odgovore na pitanja i zabrinutosti koje su iskazane u dopisu koji su potpisali predstavnici tri sindikata: „Jedinstvena organizacija sindikata“, „Nezavisnost“ i „Asocijacija slobodnih i nezavisnih sindikata“ od 12 juna 2020. godine.

Kao odgovor na navode o korupciji date u tom dopisu, citiramo „prenos sredstava za nenamenske svrhe iz zajma SB privatnom sektoru kao i sumnja na korupciju“, želeli bismo da izjavimo sledeće:

U skladu sa Sporazumom o zajmu (Program 2, Odeljak 2, i Stav 3 na strani 9 Sporazuma o zajmu) sa SB, po završetku svake fiskalne godine, Projekat podleže reviziji od strane nezavisne revizorske kuće. Sve revizije su utvrdile da je funkcionisanje projekta u skladu sa usvojenim dokumentima i procedurama, tj. sve revizije projekta od početka implementacije su bile „čiste“. Godišnji izveštaj o reviziji se objavljuje na stranici veb sajta RGZ-a namenjenoj projektu REMP.

Sredstva zajma se koriste u skladu sa planom nabavke koji se izrađuje za svaku godinu najkasnije do 30. novembra prethodne godine, i prezentuje se i odobravaju ga Projektni savet i Svetska banka.

Od početka implementacije projekta, uspostavljena je saradnja i aktivnosti se sprovode sa različitim partnerima i projektima. Dodatne informacije se mogu naći na veb sajtu Republičkog geodetskog zavoda, u odeljku Međunarodna saradnja, segment Tekući projekti i realizovani projekti.

Komponenta A: Procena vrednosti i oporezivanje nepokretnosti

Registar cena nepokretnosti

U vreme pripreme projekta, informacije o trendovima i promenama na tržištu nepokretnosti u Srbiji nisu bile dostupne. Projekat je planirao da pruži podršku RGZ-u kao instituciji koja je najbolje pozicionirana za prikupljanje ovih podataka, imajući u vidu da ova institucija sprovodi upis stvarnih prava na osnovu formalnih dokumenata kojima se stiču stvarna prava. „Podaci o kupopradajnim cenama će se prikupljati na prvoj dostupnoj tački u procesu kupoprodaje, a to je kada se vrši upis kupoprodajnog ugovora, pomoću aplikacije zasnovane na vebu“ (DPP, Strana 33, Stav 3).

Aplikacija u kojoj se vodi Registar kupoprodajnih cena se zasniva na veb tehnologiji i omogućava zaposlenima u RGZ-u da rade na unosu, održavanju i analizi podataka i služi onlajn izdavanju podataka za druge javne institucije i privatni sektor. Prikupljanje podataka sa tržišta nepokretnosti je započelo 2012. godine. Projekat je takođe pružio podršku za unos i kontrolu kvaliteta zaostalih podataka i pruža podršku tekućem vođenju Registra cena nepokretnosti.

Registar kupoprodajnih cena trenutno sadrži podatke o preko 670.000 transakcija koje su upisane, pri čemu se prosečan godišnji broj transakcija kreće od 90.000 do 120.000 transakcija godišnje.

Registar cena nepokretnosti je takođe zvanični registar prikupljenih i unetih podataka sa tržišta nepokretnosti koje RGZ koristi za statističke potrebe i koji je propisan Zakonom o proceniteljima vrednosti nepokretnosti kao zvaničan izvor podataka za pojedinačne procenitelje.

Registar cena nepokretnosti podržava direktno onlajn izdavanje podataka za registrovane profesionalne korisnike iz privatnog i javnog sektora. Registar cena nepokretnosti je za javnost dostupan na veb sajtu Republičkog geodetskog zavoda, na adresi <http://katastar.rgz.gov.rs/RegistarCenaNepokretnosti/>.

Pilot projekti masovne procene vrednosti

Masovna procena vrednosti (u daljem tekstu: MPV) utvrđuje jednačinu za predviđanje vrednosti na osnovu karakteristika svake nepokretnosti, tako da se proces procene može kompjuterizovati. Jednačina se može utvrditi na osnovu uzorka nepokretnosti iz Registra cena nepokretnosti i testirati u odnosu na drugi uzorak nepokretnosti. Nakon što se razvije pouzdana jednačina, vrednosti se mogu generisati za čitavu populaciju nepokretnosti na osnovu njihovih karakteristika (DPP, Strana 33, tačka 5).

Međunarodni konsultant za razvoj modela MPV i lokalni konsultanti su angažovani za analizu podataka iz Registra kupoprodajnih cena i razvoj modela na osnovu ovih podataka. Međunarodni konsultant, kao iskusan ekspert u ovoj oblasti, je sproveo obuku za lokalne konsultante i vrši praćenje njihovog rada kroz mentorstvo. Zadaci međunarodnog konsultanta takođe obuhvataju podršku razvoju modela MPV na osnovu podataka iz Registra cena nepokretnosti.

Uticaj promena na model masovne procene vrednosti će se ocenjivati na uzorku od oko 5 opština, kako bi se utvrdio uticaj boljeg sistema poreske procene vrednosti, kao i kreiranja sveobuhvatnog fiskalnog katastra koji identifikuje svaku jedinicu nepokretnosti, tako da sve oporezive nepokretnosti budu navedene na poreskim spiskovima (DPP, Strana 33, tačka 6).

U okviru pilot projekata će se koristiti pet odabranih opština za testiranje modela za stambene nepokretnosti, a jedna pilot opština će se koristiti za testiranje modela za komercijalne nepokretnosti. Primena modela MPV će se odnositi na sve nepokretnosti koje su identifikovane i upisane u Registar objekata, imajući u vidu da se porez na imovinu, u skladu sa Zakonom o oporezivanju nepokretnosti, plaća na sve objekte koji su završeni ili se koriste, bez obzira na njihov status legalizacije i status upisa u Katastar nepokretnosti.

Sporazumi o saradnji su zaključeni sa pet odabranih pilot opština: Vračar, Veliko Gradište, Čačak, Pirot i Zrenjanin. U cilju unapređenja komunikacije sa institucijama u pilotnim opštinama, na projektu postoje konsultanti (lokalni koordinatori) koji su angažovani da održavaju redovne sastanke sa lokalnim institucijama i koordiniraju rad na prikupljanju podataka iz lokalnih baza podataka i drugih izvora.

Uspostavljanje Registra objekata

Uspostavljanje Registra objekata će obezbediti da opštine imaju detaljan spisak nepokretnosti za koje se naplaćuje godišnji porez na imovinu. Ovo bi trebalo da smanji poreze i/ili poveća poreske prihode tako što će se obezbediti da sve nepokretnosti koje bi trebalo da budu oporezovane budu na poreskim spiskovima. Projekat će podržati

prikupljanje podataka za uspostavljanje registra primenom tehnika kao što su avio snimanje i usklađivanje spiskova nepokretnosti koji su sačinjeni za različite namene, kao što su izbori i naplata komunalnih usluga (DPP, Strana 34, stav 7).

Za ove svrhe, u okviru projekta je sprovedena nabavka satelitskih snimaka visoke rezolucije za epohu 2015/16. koji su iskorišćeni za identifikaciju svih objekata na teritoriji Republike Srbije. Prikupljeni podaci su upoređeni sa podacima u bazi podataka Digitalnog katastarskog plana. Od ukupno 4,3 miliona objekata upisanih na Digitalnom katastarskom planu, detektovano je oko 1,2 miliona objekata koji su srušeni ili značajno izmenjeni, dok je detektovano još oko 4,3 miliona objekata koji ne postoje u bazi podataka Digitalnog katastarskog plana RGZ-a.

Obrada satelitskih snimaka je obezbedila položaje i gabarite svih objekata, a dodatni podaci će se preuzimati iz drugih baza podataka koje su dostupne u RGZ-u i u lokalnim institucijama (likalne poreske uprave, lokalna javna komunalna preduzeća, itd) i prikupljati u okviru pilot projekata. U toku je analiza baza podataka koje su pribavljene od lokalnih institucija, zajedno sa pripremom za automatizovano povezivanje podataka između njih i podataka prikupljenih sa satelitskih snimaka i iz baze podataka RGZ-a.

Za potrebe boljeg korišćenja podataka koji su prikupljeni sa satelitskih snimaka je razvijen softver koji će integrisati ove podatke sa Digitalnim katastarskim planom, kako bi se omogućila upotreba ovih podataka u svakodnevnom radu RGZ-a.

U cilju praćenja promena na većem broju nepokretnosti na terenu, u toku je nabavka novog seta snimaka visoke rezolucije. Nabavljeni satelitski snimci će imati mnogo širu primenu od praćenja promena. Snimci će se koristiti i za druge namene, u okviru različitih sektora državne uprave.

Registar objekata neće funkcionisati kao zaseban registar koji će se koristiti isključivo za potrebe MPV; imesto toga, on će biti integrisan u sveobuhvatni Informacioni sistem za katastar nepokretnosti, kao još jedan skup podataka koji će pomagati u svakodnevnom radu RGZ-a. U idealnoj situaciji, svi objekti koji su identifikovani kroz registar objekata bi trebalo da dobiju rešenje statusa i da budu upisani u Katastar nepokretnosti, čime bi se smanjila potreba za postojanjem Registra objekata.

Unapređenje infrastrukture za procenu vrednosti nepokretnosti

DPP, Strana 42, tačka 8: „Iako Srbija nije zvanično usvojila odgovarajuće standarde ili kvalifikacije za procenu vrednosti, postoji lokalna dobra praksa u obliku malih lokalnih profesionalnih tela koja se pridržavaju međunarodnih standarda i nekoliko procenitelja koji su članovi profesionalnog tela koje je usvojil međunarodno priznate standarde. Problem je u tome što se samo mali broj procena vrednosti sprovodi u skladu sa ovim standardima“.

Od usvajanja, Zakon o proceniteljima vrednosti nepokretnosti (2016. godine) propisuje licenciranje procenitelja i propisivanje nacionalnih standarda u skladu sa međunarodnim, koji će se koristiti kao smernice za rad procenitelja. 2017. godine su završeni svi propisi u vezi sa ovim zakonom a krajem 2017. godine su izdate prve licence. Zakon takođe predviđa da će izvor podataka za procenu vrednosti nepokretnosti biti podaci iz Registra cena nepokretnosti koji vodi RGZ. Licencirani procenitelji imaju mogućnost da se registruju kao

profesionalni korisnici Registra cena nepokretnosti, kako bi dobili brži pristup podacima koji su im potrebni za obavljanje svojih profesionalnih dužnosti.

Sprovedenjem ovih akcija su ostvareni rezultati ove pod-komponente.

Komponenta B.2: Nacionalna infrastruktura geoprostornih podataka (NIGP)

NIGP – Projektni dokument (PD) ne bi trebalo razmatrati bez prethodnog uvida u Dokument procene projekta (DPP). PD je dokument koji opisuje restrukturiranje projekta, dok DPP pruža detaljni opis projekta. Donatorska podrška RGZ-u koja obuhvata i norvešku donatorsku podršku je detaljno prezentovana u DPP-u, na stranama 22, 23, 35, 37 i 49

(<https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/541411468182064197/serbia-real-estate-management-project>).

Podrška za NIGP je opisana u DPP-u (Strana 37, tačka 25). Pojmovi „Geoportal“ i „Geoprostorna platforma“ koji se pominju u dopisu predstavljaju različite koncepte koji se mogu naći u stručnoj literaturi za ovu oblast. Praćenje implementacije čitavog projekta je permanentno i sprovode ga kvalifikovani konsultanti Svetske banke.

Razvoj Integrisanog sistema za katastar nepokretnosti (ISKN) i NIGP-a je u skladu sa planom, zajedno sa nekim prilagođavanjima koja su uslovljena novim tehnološkim rešenjima i/ili metodologijama. Sve izmene osnovnog plana su usvojene tokom redovnih misija za praćenje projekta i uz pomoć eksperata iz SB. Tokom misija su razmatrani potencijalni problemi i pitanja, kao i rešenja koja su identifikovana u okviru dostupnog budžeta i rokova. Srbija danas ima jedno od najsveobuhvatnijih tehničkih rešenja i skupova podataka koji su dostupni u okviru NIGP-a.

Komponenta C.4: Unapređenje postupaka, uklanjanje zaostataka i unapređenje kancelarijske infrastrukture

Na osnovu problema koji su identifikovani u fazi dizajna projekta, DPP je identifikovao aktivnosti koje bi dovele do uređenja katastarskog sistema. U delu V.4 Unapređenje postupaka, uklanjanje zaostataka i unapređenje kancelarijske infrastrukture (Strana 46, tačke 49. do 55) dokument daje sve razloge i opisuje aktivnosti koje bi trebalo da dovedu do ažurnog sistema za upis stvarnih prava, što obuhvata:

- rešavanje zaostalih predmeta;
- kreiranje zakonskog okvira;
- unapređenje razvojne strategije;
- unapređenje poslovnih procesa;
- uvođenje modernog IT rešenja za čitavo poslovanje RGZ-a; i
- migraciju podataka u novi sistem.

KN je registar nepokretnosti koji obuhvata vlasništvo i druga stvarna prava. U vreme pripreme projekta je identifikovano oko 150.000 nerešenih predmeta na prvom stepenu u Beogradu, Nišu, Novom Sadu i Kragujevcu. Istovremeno je utvrđeno da postoji zaostatak od 23.000 predmeta na drugom stepenu, koji je u to vreme bio u nadležnosti Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

Projekat je definisao finansiranje rešavanja svih nerešenih predmeta u Službama za katastar nepokretnosti (SKN) do 2015. godine. RGZ je preuzeo rešavanje drugostepenih žalbi zajedno sa zaostacima od MGSI i od tada RGZ finansira rešavanje zaostalih predmeta.

Razlog za nastanak ovako velikog broja nerešenih predmeta je obrazložen na strani 43, stavovi 52. do 54. DPP-a.

Od zaostalih predmeta nastalih pre 2015. godine, rešeno je 94,25 % i 97 % prvostepenog i drugostepenog zaostatka, respektivno. Smatra se da je ova komponenta postigla očekivane rezultate.

Razvoj ISKN softvera za katastar je započeo u ranoj fazi implementacije softvera. Zbog prethodnog iskustva sa razvojem softvera i na osnovu preporuka koje su dali IT eksperti, razvoj ISKN-a je bio podeljen u tri faze: DMS (1. faza), adresni registar i registar prostornih jedinica (2. faza) i osnovni softver za KN (3. faza).

U okviru 1. faze razvoja softvera je razvijen i implementiran DMS. DMS funkcioniše na centralnom nivou i predstavlja solidnu bazu za praćenje rada sa svim predmetima u SKN (službama za katastar nepokretnosti) i učinka zaposlenih. Svi podaci iz prethodno korišćenog sistema za upravljanje predmetima su migrirani u novi sistem, zajedno sa statusima predmeta i klasifikacijom. Tek nakon pune implementacije DMS-a je bilo moguće identifikovati stvarne zaostatke u SKN. Ove predmete je potrebno kategorizovati i migrirati ili zatvoriti/arhivirati.

Zatvaranje/arhiviranje predmeta je zahtevan proces, ali uobičajeno nastaje tokom migracije predmeta u agencijama koje vode sisteme za upravljanje predmetima. Od 2018. godine kada je DMS implementiran u svim SKN, svi predmeti iz starog sistema za upravljanje predmetima su migrirani u novi DMS.

Za potrebe uspostavljanja centralne baze podataka Katastra nepokretnosti u okviru 3. faze Projekta, Odeljenje za KN u RGZ-u je pokrenulo postupak ažuriranja statusa upravnih predmeta. Postupak je formulisan tako da evidentira kretanje svakog pojedinačnog predmeta u SKN u DMS-u kao i da ih skenira, kako bi se omogućilo brže i efikasnije pronalaženje i pregled svakog pojedinačnog predmeta, na osnovu utvrđivanja precizne lokacije predmeta.

Migracijom upravnih predmeta u DMS je utvrđeno da su neki predmeti imali aktivan status u DMS-u, iako su ti predmeti bili u stvari arhivirani i nalazili su se u arhivu. Slično, utvrđeno je da su pojedinačni predmeti vođeni u više SKN, sa statusom aktivnog podnosioca, iako su ti predmeti završeni i pravnosnažni, ali se ne mogu arhivirati jer podnosilac nije platio taksu propisanu Rešenjem. Takvi predmeti ne zahtevaju obradu jer su u suštini to završeni predmeti.

Postupak za ažuriranje statusa upravnih predmeta će rešiti ovaj problem kojim se bavimo godinama – upravni predmeti koji nisu u nadležnosti konkretne SKN bi bili označeni kao pasivni, odnosno bi se automatski arhivirali. Ovo bi smanjilo broj upravnih predmeta unutar službi za katastar u DMS-u.

Detaljna analiza je pokazala da DMS još uvek sadrži veliki broj aktivnih predmeta koji se odnose na upis stvarnih prava na vodovima, iako je veliki broj SKN prosledio sve predmete

koji se odnose na upis stvarnih prava na vodovima Odeljenjima za katastar vodova. Međutim, ovakvi predmeti nisu arhivirani u DMS-u. Prema tome, odlučeno je da će i katastar vodova biti ažuriran kako bi se smanjio broj aktivnih predmeta kroz DMS.

Postupak za ažuriranje statusa upravnih predmeta je omogućio automatsko arhiviranje 38.421 predmeta do juna meseca 2020. godine. Statusi ovih predmeta su promenjeni iz aktivnih u pasivne statuse jer su ovi predmeti bili migrirani iz stare pisarnice u novi DMS, a fizički su bili smešteni u arhiv. Angažovanje dodatnih konsultanata bi trebalo da ubrza rešavanje ovog problema.

Konsultanti koji su trenutno angažovani za usklađivanje podataka DKP-a i katastarskog operata su angažovani u okviru komponente koja obuhvata unapređenje kvaliteta podataka. Opšte je poznato da pre početka ovog Projekta katastarski operat, adresni registar i registar prostornih jedinica nisu bili harmonizovani, a većina katastarskih planova je bila u analognom formatu. Jedna od neophodnosti za uvođenje ISKN-a u RGZ jeste usklađivanje baza podataka na najbrži i najefikasniji moguć način i digitalizacija analognih katastarskih planova. Ispravljanje i usklađivanje katastarskih planova sa gore navedenim bazama podataka se takođe sprovodi primenom satelitskih snimaka, koji omogućavaju da se jasno uoči svaka greška koja postoji na analognim katastarskim planovima.

Pojam „premer nepokretnosti“ ne postoji u Projektu. Projekat sadrži komponentu za unapređenje katastra nepokretnosti koja obuhvata deo Vojvodine (nekih 11.482 ha). Kratak opis ove aktivnosti je dat u DPP-u (Strana 45, tačka 62. i 63). U ranoj fazi projekta je utvrđeno da se ovaj cilj može postići kroz postupak unapređenja kvaliteta podataka, što to faktički i jeste; a troškovi bi se smanjili jer ne bi bilo potrebe za dodatnim ugovorima. Ova odluka je usvojena tokom misije za reviziju na sredini projekta, u trenutku u kome je sprovedeno restruktuiranje Projekta.

Sve informacije u vezi sa aktivnostima na projektu možete dobiti ako se obratite Jedinici za implementaciju projekta ili na sledećim linkovima:

- <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P147050> i
- <https://rgz.gov.rs/projekti/projekat-upravljanja-nepokretnostima/op%C5%A1te-informacije>.