

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

Сходно чл. 40 и 46 Пословника Владе („Сл. Гласник РС“ бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 и 30/13 и Мишљењу Републичког секретаријата за јавне политике Број: 011-00-40/2014-01 од 22.07.2014. Анализа ефеката предложеног Нацрта о изменама и допунама Закона о заштити од пожара конципирана је по следећим захтеваним критеријумима и на следећи начин:

А. Анализа примене важећег Закона о заштити од пожара *ex post*

А.1 Примена одредаба које регулишу Санациони план - чл. 16 Закона (брише се) – израда санационих планова предвиђена изворном верзијом закона изискивала је додатно финансијско оптерећење привреде и локалних самоуправа. Сматра се да се последице насталих пожара могу решити кроз институт пројектне документације са аспекта заштите од пожара.

А.2 Примена одредаба које уређују израду Плана заштите од пожара - чл. 27 Закона (допуњује се)

Обавезна садржина Плана заштите од пожара допуњена је обавезом да овај документ садржи прорачун максималног броја људи који се могу евакуисати из објекта, као и да мора бити ажуриран са променама насталим као последица урбанистичких, техничко-технолошких и других промена од значаја за заштиту од пожара, што доприноси већој безбедности и смањењу ризика од пожара.

А.3 Примена одредаба које уређују област прибављања сагласности о мерама заштите од пожара – примена закона била је отежана услед недостатака подзаконских аката који ближе уређују ову област чл. 30,31, 32, 33, 34, 36, 40, 42, 43, 44, 44а Закона (мења се и допуњује). Измене закона имају за циљ да олакшају процедуру прибављања сагласности, на тај начин што се дефинишу основни стандарди приликом пројектовања и изградње објекта као битни захтеви, а субјектима који су у обавези да поступају у складу са одредбама закона како би прибавили сагласност, даје се шира могућност у начину пројектовања и изградње јер се дозвољава примена прописа и стандарда који су прихваћени у земљама ЕУ. Такође, овакав начин уређивања градње у погледу заштите од пожара утицаће на подстицање градње, јер ће трошак који увећава инвестицију због примене мера заштите од пожара бити примерен њеном обиму.

А.4 Примена одредаба које уређују услове за рад на пословима заштите од пожара чл. 52 Закона (мења се и допуњује)

Услови за рад на пословима заштите од пожара измењене су ради усаглашавања са важећим прописима из области образовања.

А.5 Примена одредаба које уређују вршење, обим и програм основне обуке запослених из области заштите од пожара чл. 53 Закона (мења се и допуњује)

Изменом одредбе којом се обавеза запослених да прођу основну обуку из области заштите од пожара, у погледу рока мења са једне године на 30 дана, има за циљ да обезбеди већу сигурност и безбедност запослених, тако што

се у знатно краћем року запослени обуче за поступање у случају пожара код послодавца.

А.6 Модели финансирања добровољног ватрогаства

У периоду примене старог Закона о заштити од пожара („Службени гласник СРС“, број: 37/88 и „Сл. гласник РС“, број: 53/93, 67/93, 48/94 и 101/2005 – др.закон), Добровољна ватрогасна друштва, Општински, Градски и Окружни ватрогасни савези имали су следећи извор финансирања.

Постојали су **Општински** односно **Градски фондови заштите од пожара** који су се „пунили“ аутоматски у складу са Законом о заштити од пожара.

- У **општини** су се обезбеђивала средства за организовање и спровођење заштите од пожара и то :

1) за рад јединице добровољног ватрогасног друштва а то су активности које се односе на васпитање и стручно оспособљавање подмлатка у добровољном ватрогаству, развијајући код младих људи одговорност, свесну дисциплину и морал у циљу припреме за лично, свесно, добровољно и активно учешће у остваривању задатака и циљева друштвене самозаштите, посебно у области заштите од пожара;

2) за финансирање програмских активности добровољног ватрогасног друштва и ватрогасног савеза општине за које се оцени да су од значаја за унапређење стања заштите од пожара на њеној територији;

- У **Републици** су се обезбеђивала средства за финансирање програмских активности Ватрогасног савеза Србије за које се оцени да су од значаја за унапређење заштите од пожара на територији Републике (**члан 75. Закона о заштити од пожара**)

Општина је у складу са својим правима и дужностима обезбеђивала спровођење организације и мера заштите од пожара од стране организација удруженог рада и других организација и заједница државних органа (у даљем тексту: организације и органи) (**чл. 3.став 1. Закона о заштити од пожара**)

Организације и органи разврставале су се у четири категорије угрожености од пожара, у зависности од технолошког процеса, врсте материјала којег производе, прерађују или ускладиштавају, врсте материјала употребљеног за изградњу објекта ии значаја објекта. (**чл. 6.став 2. Закона о заштити од пожара**)

- Један део новчаних средстава за организовање и спровођење заштите од пожара конкретно за финансирање програмских активности добровољног ватрогасног друштва за које се оцени да су од значаја за унапређење заштите од пожара, обезбеђивале су организације удруженог рада (**чл. 76.став 2. Закона о заштити од пожара**)

- Затим, **финансирање путем заједнице осигурања имовине и лица** који су уплаћивали **6% од премије осигурања** од пожара, наплаћене на територији општине, у посебан фонд за противпожарну заштиту у општини на чијој се територији налази осигурана имовина.

Ако се осигурана непокретна имовина налазила на територији више општина, заједнице осигурања имовине и лица која врши осигурање, била је дужна да уплати 6% од премије осигурања од пожара, наплаћене на територији општине, у посебан фонд за противпожарну заштиту у свакој општини, сразмерно вредности осигуране имовине која се налази на територији те општине (**члан 77. Закона о заштити од пожара**).

- Такође, један види финансирања био је од **наплаћених новчаних казни за прекршаје** прописа из области заштите од пожара. (**члан 78. Закона о заштити од пожара**)

Средства заједнице осигурања имовине и лица, затим средства од наплаћених новчаних казни за прекршаје прописа, средства која организације обезбеђују за финансирање програмских активности добровољног ватрогасног друштва, као и средства која територијалне ватрогасне јединице остваре својом делатношћу су се, ОБЈЕДИЊЕНА, уносила у посебан ФОНД ЗА ПРОТИВПОЖАРНУ ЗАШТИТУ и као таква користила за:

- набавку опреме и средстава за гашење пожара
- изградњу објеката за смештај ватрогасних јединица и опреме
- школовање и стручно усавршавање кадрова ватрогасних јединица
- развијање превентивно-васпитних мера (члан 79. Закона о заштити од пожара)

ФИНАНСИРАЊЕ Добровољних ватрогасних организација из Општинског односно Градског фонда заштите од пожара вршио се на основу одобрених, а од стране добровољних ватрогасних јединица, **достављених захтева**.

Располагање средствима је било регулисано тако да су **одлуке доносили Управни одбори** који су чинили представници локалне самоуправе, представници добровољног и професионалног ватрогасства. **Средства су се користила наменски** за функционално пословање, набавку опреме, едукацију, изградњу и санацију ватрогасних домова.

Ватрогасни Савез Србије је и од Министарства унутрашњих послова на годишњем нивоу добијао одређена новчана средства за спровођење програмских задатака.

ФИНАНСИРАЊЕ ПОСЛЕ 2009. ГОДИНЕ

Законом о ванредним ситуацијама формиран је Буџетски фонд за ванредне ситуације те се укидају Фондови противпожарне заштите на локалном нивоу. Мали број јединица локалне самоуправе задржава општинске фондове.

Финансирање Добровољних ватрогасних организација из Буџетског фонда за ванредне ситуације врши се путем расписивања конкурса и достављања пројеката, тако да се Ватрогасни Савез Србије појављује као носилац пројекта за сва ДВД, Општинске, Градске и Окружне ватрогасне савезе.

Добровољна ватрогасна друштва преко пројеката Ватрогасног Савеза Србије конкуришу за средства која би се користила за набавку неопходне опреме за функционисање добровољних ватрогасних јединица која функционишу у ДВД-има и за регистрацију ватрогасних возила којима располажу ДВД-а.

Током 2010. године су сва добровољна ватрогасна друштва имале обавезу да изврше пререгистрацију у Агенцији за привредне регистре и самим тим да кроз Статуте дефинишу делокруг рада, тј. привредну делатност којом стичу добит као на пример:

сервис противпожарне опреме,
контрола противпожарне опреме,
продаја противпожарне опреме,
помоћ других органа и организација, предузећа,
средстава појединача у виду донаторства, спонзорства, поклона, сопствених прихода и сл.

Такође, један вид финансирања после 2009. године је преко средстава локалне самоуправе.

Б. Усаглашеност Закона о заштити од пожара са Стратегијом заштите од пожара за период 2012-2017

Б.1 Усаглашеност предложених измена и допуна Закона са стратегијом – предложене измене и допуне Закона сагласне су са Стратегијом заштите од пожара за период 2012-2017 године

Нарочито су се приликом израде Нацрта узели у обзир циљеви Стратегије у погледу имплементације превентивних мера заштите од пожара у урбанистичко и просторно регулационе планове, чиме би се обезбедио амбијент повољан за инвестирање, на тај начин што би инвеститори приликом доношења одлуке о инвестицији као предуслов имали све потребне информације о спровођењу мера заштите од пожара.

Б.3 Усаглашеност ЦИЉЕВА предложених измена и допуна Закона са ОПШТИМ И ПОЈЕДИНАЧНИМ ЦИЉЕВИМА Стратегије – Акциони план којим је било потребно детаљно разрадити циљеве Стратегије није донет у

остављеном року. Општи циљ Стратегије – унапређење заштите од пожара превентивним деловањем кроз предузимање и примену мера безбедности свих субјеката, подржан је изменама и допунама Закона, тачније Стратегија и Закон имају идентичан **општи** циљ.

Специфични циљ стратегије 2: Унапређен систем превентивне заштите – измене и допуне Закона такође имају за циљ унапређење система превентивне заштите у односу на услове које је пружало претходно нормативно окружење.

В. Одређивање проблема које Нацрт Закона о изменама и допунама треба да реши

В.1 Проблеми у примени постојећег Закона, природа и размере – недостатак могућности за доношење подзаконских аката стварао је проблеме озбиљних размера у примени постојећег Закона.

В.2 Идентификација узрока проблема – проблеми су идентификовани у свакодневном раду државног органа, по почетку примене Закона. Узрок проблема – недовољна прецизност и обим одредаба постојећег Закона.

В.3 Дефинисање последица проблема – последице проблема дефинишемо као отежан рад надлежних државних органа приликом примене Закона, као и недовољно јасно правно окружење за правна и физичка лица која су директно таргетирана применом овог Закона.

В.4 Субјекти које проблем директно погађа, дистрибуција ефеката проблема (средња предузећа/ мала предузећа/ грађани) – проблем директно погађа државни орган надлежан за примену Закона, са кога се ефекти дистрибуирају на правна лица – привреду, грађевинску индустрију, инвеститоре, физичка лица и друге државне органе који учествују у процесу изградње објеката.

В.5 Које су препреке да се проблем реши постојећим регулаторним оквиром – постојећи Закон није створио правни оквир за доношење подзаконских аката неопходних за несметану примену Закона.

Г. Циљеви који се постижу доношењем Нацрта Закона о изменама и допунама

Г.1 Дефинисање кључних решења предложених у Нацрту Закона о изменама и допунама

* Нацрт у чл. 4 даје опширнији речник израза употребљених у Закону, узевши у обзир и термине који нису уско специфични за област заштите од пожара

* Нацрт у чл. 16 укида институцију Санационог плана

* Нацрт у чл. 24 на другачији начин уређује област организовања заштите од пожара у привредним субјектима и другим правним лицима у зависности од категорије угрожености од пожара

* Нацрт у чл. 27а уводи институцију Плана евакуације и упутства за поступање у случају пожара

* Нацрт у чл. 28 на другачији начин уређује обавезу привредних субјеката или других правних лица да донесу Правила заштите од пожара

* Нацрт у чл. 29 враћа обавезу прибављања мишљења Министарства на Планска документа, која је егзистирала у старом закону о заштити од пожара (1988), а која је била укинута Законом који је предмет измена и допуна (2009)

* Нацрт у чл. 30 уводи нови институт под називом „Битни захтеви заштите од пожара приликом пројектовања и изградње“

* Нацрт у чл. 31 на другачији начин дефинише обавезу израде Главног пројекта заштите од пожара, као и његову садржину (иако постоји подзаконски акт који уско специфично обрађује ову област).

* Нацрт у чл. 33 даје ближе одреднице у смислу надлежности Подручних јединица Министарства у чијој ингеренцији је заштита од пожара, а по питању издавања сагласности на пројектну документацију.

* Нацрт у чл. 34 даје ближе одреднице у смислу надлежности Министарства, а по питању издавања сагласности на техничку документацију.

* Нацрт у чл. 36 суштински мења смисао, пребацујући обавезу прибављања сагласности Министарства да је објекат подобан за употребу са државног органа надлежног за издавање дозвола на Инвеститора (модел претходно понуђен у Закону који је предмет измена није било могуће примењивати јер је у колизији са осталим правним актима који регулишу ову област).

* Нацрт у чл. 44а који је додат, дефинише надлежност Министра за доношење техничких прописа који уређују безбедност и заштиту од пожара и експлозија.

* Нацрт у чл. 52 прецизније уређује неопходне услове за обављање послова заштите од пожара.

* Нацрт у чл. 53 дефинише критеријуме за основну обуку запослених из области заштите од пожара.

Г.2 Мере које је потребно предузети да би циљеви били постигнути

По ступању на снагу измена и допуна Закона које се предлажу, предвиђено је да се у прописаним роковима усвоје следећа подзаконска акта, за чије се предлагање стичу услови доношењем предметног Закона:

1. Правилник о условима и начинима одузимања лиценци и овлашћења за израду Главног пројекта заштите од пожара и посебних система и мера заштите од пожара и саставу и начину рада комисије за одузимање лиценци и овлашћења – доноси Министарство унутрашњих послова – рок децембар 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ.
2. Правилник о условима и начину издавања и одузимања овлашћења за уговорно обављање послова организовања заштите од пожара у субјектима разврстаним у категорије угрожености од пожара - доноси Министарство унутрашњих послова – рок децембар 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ.
3. Правилник о условима и начину издавања и одузимања овлашћења за обављање послова контролисања инсталација и уређаја - доноси Министарство унутрашњих послова – рок децембар 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ.

4. Правилник о техничким условима и начину спровођења превентивних мера заштите од пожара стамбених, пословних и јавних објеката - доноси Министарство унутрашњих послова – рок децембар 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ.
5. Правилник о техничким условима и начину спровођења превентивних мера заштите од пожара индустријских објеката - доноси Министарство унутрашњих послова – рок децембар 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање правних тековина ЕУ.
6. Правилник о техничким условима и начину спровођења превентивних мера заштите од пожара тунела у друмском саобраћају - доноси Министарство унутрашњих послова – рок децембар 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање превних тековина ЕУ.
7. Правилник о техничким условима и начину спровођења превентивних мера заштите од пожара за пројектовање и извођење спољних зидова објеката - доноси Министарство унутрашњих послова – рок април 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање превних тековина ЕУ.
8. Правилник о изменама и допунама Правилника о техничким нормативима за заштиту високих објеката од пожара - доноси Министарство унутрашњих послова – рок септембар 2015 – пропис није у Националном програму за усвајање превних тековина ЕУ.
9. Правилник о организацији, начину рада, поступању приликом извршавања задатака заштите и спасавања као и начин вршења службе, унутрашњем реду у јединици, у погледу специфичности уређења рада ватрогасно спасилачких јединица.
10. Правилник о критеријумима за избор кандидата за полазнике курса за Основну обуку припадника ватрогасно спасилачких јединица, као и стручном оспособљавању, усавршавању и напредовању припадника ватрогасно спасилачких јединица.

Д. Да ли су разматране могућности решавања проблема без доношења Нацрта о изменама и допунама Закона?

Д.1 Анализа

Мишљења смо да није било могуће решавање проблема другим средствима и на латернативне начине.

Ђ. Разлози због којих је доношење Нацрта о изменама и допунама Закона најбоље решење

Ђ.1 Идентификација опција за решавање уочених проблема

* *status quo* опција

* упоредна анализа различитих регулаторних опција (израда новог Закона, израда Измена и допуна постојећег Закона, измене и допуне других прописа)

* упоредна анализа различитих нерегулаторних опција (ефикаснија примена важећег Закона, ефикаснија примена других важећих прописа, строжији

надзор над применом Закона...) директни и индиректни

Ђ.2 Анализа ефеката сваке од опција –

Ђ.3 Анализа ефеката сваке од опција – позитивни и негативни

Ђ.4 Зашто је доношење Нацрта о изменама и допунама Закона најбоља могућа опција

Ђ.5 Аргументоване предности у односу на остале анализиране опције

Доношење Нацрта о изменама и допунама Закона одабрани су као најбоље решење зато што отварају могућност доношења потребних техничких прописа, у сагласности са еквивалентним прописима ЕУ.

Е. На кога ће утицати решења предложена Нацртом Закона о изменама и допунама

Е.1 Идентификација свих категорија субјеката регулације

* Државни органи који директно спроводе Закон

* Привредни субјекти

* Мала и средња предузећа

* Државни органи чија надлежност има реперкусије услед примене предложеног закона

* Правна лица – Инвеститори

* Правна лица – пројектне организације

* Правна лица – извођачка предузећа

* Физичка лица

Е.2 Субјекти са директним ефектима примене Закона

Е.3 Субјекти са индиректним ефектима примене Закона

Е.4 Анализа подстицаја

Ж. Трошкови као последица примене предложеног Нацрта о изменама и допунама Закона

Ж.1 Идентификација директних и индиректних трошкова при спровођењу и праћењу примене Закона

Ж.2 Трошкови државних органа

Ж.3 Трошкови привреде – малих и средњих предузећа

* Трошкови израде Плана заштите од пожара

* Трошкови организовања заштите од пожара сходно категорији привредног субјекта или другог правног лица

* Трошкови израде Плана евакуације

* Трошкови административни за прибављање сагласности на пројектну документацију

* Трошкови административни за прибављање сагласности о подобности објекта за употребу

* Трошкови израде процене ризика

* Трошкови лиценцирања предузећа за обављање различитих специфичних делатности у области заштите од пожара

* Обезбеђење средстава у буџету локалних самоуправа, АП и РС за рад добровољних ватрогасних друштава и ватрогасних савеза

- Ж. 4 Трошкови грађана
- * Трошкови лиценцирања физичких лица за обављање различитих специфичних делатности у области заштите од пожара
 - * Трошкови административни за прибављање сагласности на пројектну документацију када је Инвеститор физичко лице
 - * Трошкови административни за прибављање сагласности о подобности објекта за употребу када је Инвеститор физичко лице
3. Да ли позитивни ефекти Закона такви да оправдавају трошкове које ће створити?
- 3.1 Анализа очекиваних трошкова
 - 3.2 Анализа административних трошкова привредним субјектима – очекивани административни трошкови дефинисани су Нацртом измена и допуна Закона о републичким административним таксама
 - 3.3 Анализа очекиваних користи
 - 3.4 Упоредна анализа трошкова и користи
- Обзиром на карактер и врсту трошкова које ће створити примена овог Закона није могуће прецизно исказати номиналне износе трошкове привреде и инвеститора (физичких и правних лица).
- И. Да ли Нацрт о изменама и допунама Закона подржава стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију?
- И.1 Стварање нових или затварање постојећих привредних субјеката
 - И.2 Тржишна конкуренција
 - И.3 Однос корисника буџета РС и субјеката у области која се нормира
- У погледу стварања нових привредних субјеката и подржавања тржишне конкуренције, Нацрт измена и допуна Закона не доноси значајне промене у односу на изворни закон.
- Ј. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о нацрту Закона о изменама и допунама?
- Ј.1 Информација о обављеним консултацијама са заинтересованим субјектима – нема података о обављеним консултацијама са заинтересованим субјектима
 - Ј.2 Технике које су коришћене приликом спровођења консултација
 - Ј.3 Примедбе, предлози и сугестије које су прикупљене у процесу консултација
 - Ј.4 Аргументација које су примедбе уважене и уврштене у текст Закона, које нису / разлози.
 - Ј.5 Јавна расправа
- Јавна расправа спроведена је у периоду од 18.09.2013. до 14.10.2013., док је текст Нацрта о изменама и допунама Закона представљен и на расправама које су одржане датом интервалу у Крагујевцу, Новом Саду, Нишу и Београду.
- Примедбе које су током Јавне расправе изнете на Нацрт о изменама и допунама Закона односе се на:
- Усаглашавање термина употребљених у тексту који се дефинишу институти везани за област заштите од пожара – прихваћена примедба

- Прецизно дефинисање појединих појмова у тексту Закона – прихваћена примедба
- Увођење додатних обавеза за Инвеститоре – прихваћена примедба
- Прецизније дефинисање обавезне контроле и сервисирања инсталација за дојаву и гашење пожара– прихваћена примедба
- Строжије услове за организовање основне обуке запослених из области заштите од пожара – прихваћена примедба
- Сугестија да контролу исправности објеката осим Министарства унутрашњих послова обављају и овлашћена правна лица – примедба није прихваћена
- Формирање ватрогасних јединица на нивоу локалне самоуправе које би финансирало Министарство унутрашњих послова – примедба није прихваћена

Дефинисање рокова за решавање у предметима издавања сагласност тако да рокови буду краћи него што предвиђа Закон о општем управном поступку – примедба није прихваћена