

V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Нацрт закона о становању и одржавању зграда

1. Који су проблеми које закон треба да реши

Централни проблем стамбеног законодавства Републике Србије је његова анахроност у односу на постојеће стање и друштвено економске односе, јер бројне и радикалне промене које су се десиле у периоду од доношења основних прописа, Закон о становању и Закон о одржавању стамбених зграда, више од 20 година нису биле праћене неопходним законским изменама.

Закон о становању донет је 1992. године, када су станови у стамбеним зградама највећим делом били у друштвеној, односно државној својини, па су законом биле прописане одредбе својствене друштвено-економским односима из тог периода. Већ крајем 1993. године, највећи број тих станова је био приватизован, што је наметнуло доношење Закона о одржавању стамбених зграда 1995. године. Овај закон је регулисао односе између власника станова у вези одржавања и коришћења зграде као целине и њених посебних делова, јер тек изменама у члану 19. Закона о основама својинско правних односа 1996. године, они постају заједничари на заједничким деловима зграде. То значи да никада нису били јасно дефинисани ти заједнички делови, што и сада ствара бројне проблеме у управљању и одржавању стамбених зграда.

Стога актуелни правни оквир за становање већ дуго не даје одговоре на бројна питања којима се грађани обраћају надлежним органима, а најчешће за помоћ у решавању стамбених потреба или ради регулисања односа између власника станова везано за управљање и одржавање стамбених зграда. Такође, чести су и захтеви власника посебних делова у зградама у којима се обавља искључиво пословна делатност, да се пропишу правила за уређивање њихових међусобних односа везано за управљање и одржавање пословних зграда, јер ниједан закон не уређује ове односе.

Иако је у Закону о становању дефинисао јавни интерес, он је само декларативан, јер су средства за његово остваривање, која су се очекивала од приватизације станова, обезвређена хиперинфлацијом већ на самом почетку његове примене. Резултат ове приватизације је и феномен "сиромашних власника", који немају довољно средстава да плаћају трошкове поседовања имовине, а што се посебно односи на трошкове инвестиционог одржавања и унапређења стамбених зграда.

Као једна од великих негативних последица непостојања кохерентне стамбене политике, је и стални раст удела бесправно изграђених стамбених објеката у укупном стамбеном фонду Србије, што за последицу има неплаћање имовинских пореза и накнада за коришћење и развој комуналне инфраструктуре. Претходна последица изазива повећање пореских оптерећења власника легалних стамбених објеката. Такође, стално се смањује вредности стамбеног фонда, како због недовољног одржавања, тако и због повећања броја нелегалних објеката чији квалитет је упитан, јер се у том сегменту не контролише поштовање грађевинских стандарда и квалитет изградње.

Тренутно су потпуно нејасни и приоритети јавне стамбене подршке. Расподела средстава из јавних буџета спроводи се по основу различитих прописа за разне групације становништва, па је она нетранспарентна и није могуће пратити њене укупне ефекте. Ипак, на основу праћења прописа везано за најважнију меру стамбене политике у периоду 2005-2010, на субвенционисање стамбених кредита потрошено је

преко 100 милиона евра, као средства која се враћају у буџет тек након 25-30 година. С друге стране иако је 2012. године донета Национална стратегија социјалног становања као јединствени документ стамбене политике којим је обухваћен потенцијално велики проценат становништва, и којом је утврђен јединствени приступ јавне стамбене подршке и одржив систем финансирања кроз обртни фонд, овај документ се спроводи у малој мери, пре свега због недостатка иницијалних средстава за покретање одрживих програма стамбене подршке. Стога у новом закону потребно утврдити сигуран и транспарентан извор финансирања за остваривање јавног интереса и јасне критеријуме расподеле стамбене подршке, како би било могуће пратити и оцењивати ефекте мера стамбене политике за дугорочни наредни период.

Стога је развој стамбеног сектора неуравнотежен и док број станова расте, стамбена расподела не прати тај тренд. Упоређивањем података из два пописа – из 2002. и 2011, може се закључити позитиван тренд везано за повећање укупног броја станова, али уколико се упореде структурне промене не могу се закључити позитивни трендови. Највећа негативна промена представља велики пораст ненастањених станова за стално становање. Ненастањених станова који припадају старијем фонду, изграђеном пре 1945 године, има више у такозваним осталим насељима, док у најновијем фонду станова (изграђених између 2002-2011) више ненастањених станова има у градским насељима. То указује на депопулацију села, као и на незаузете (непродате) новоизграђене станове у последњој декади у градовима.

Табела 1. Стамбене јединице у Републици Србији

	2011	2002	Промена	
Станови–укупно	3.231.931	2.956.516	275.415	9,3%
Станови за стално становање	3.012.923	2.743.996	268.927	9,8%
Настањени станови за стално становање	2.423.208	2.409.002	14.206	0,6%
Ненастањени станови за стално становање	589.715	334.994	254.721	76%
Станови који се користе повремено	201.519	201.045	474	0,2%
Станови за обављање делатности	17.489	11.475	6.014	52%
Остале стамбене јединице	13.900	18.729	-4.829	-25,8%
Настањене пословне просторије	5.563	8.709	-3.146	-36%
Просторије настањене из нужде	7.635	9.212	-1.577	-17%
Колективне стамбене јединице	702	808	-106	13%

Извор: Републички завод за статистику.

Као један од највећих проблема стамбеног сектор у Србији је изразита ценовна недоступност стана и стамбених услуга на тржишту. Колики је проблем домаћинствима да самостално реше своје стамбене потребе на тржишту, може се сагледати из односа висине просечних годишњих примања у односу на цену просечног стана на тржишту, који је 2013. године износио 1:13 уколико би се стан куповао готовином, односно 1:19 уколико би се куповао кредитним средствима. Математички показатељ који упућује на потребу предузимања мера јавне интервенције у становању је између 1:4 до 1:5.

Период након приватизације карактерише одсуство јавне интервенције, који се може сматрати задржавањем "статуса кво". Од 2005. године, јавна интервенција у становању пре свега је усмеравана на повећање доступности стамбених кредита, али су ове парцијалне мере стамбене политике (и уједно јачања банкарског сектора) допринеле продубљивању неправилности стамбеног тржишта. Док су се снижавале камате кредита, расле су цене станова (погледати табелу 2.), па је ефекат мере врло брзо анулиран.

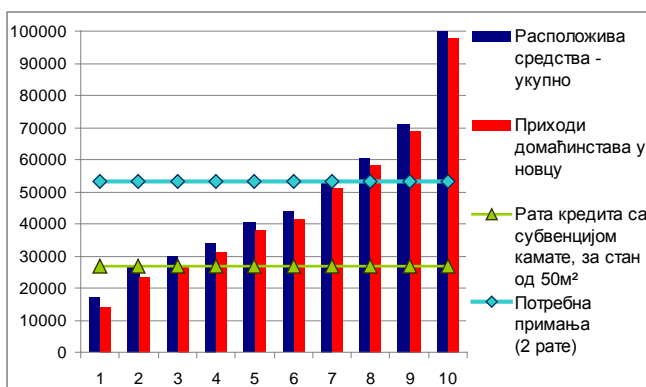
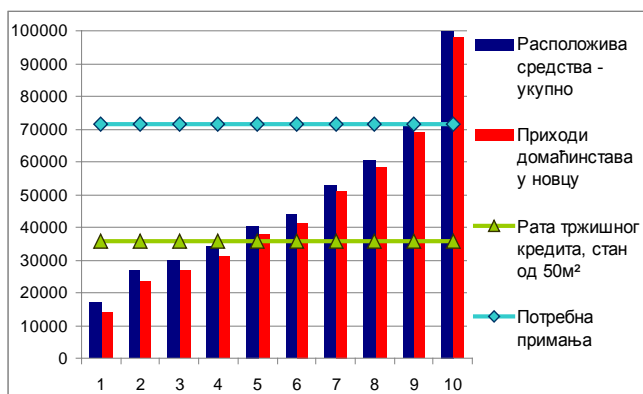
Табела 2. Упоредни приказ кретања просечних цена станова и кредита

	2003	2005	2007	2009	2013
Просечна камата %	7,67	6,30	6,05	5,67	4,56
Просечна цена стана €m ²	932	1.001	1.091	1.356	1.121
Цена стана од 50 м ² у €	46.600	50.050	54.550	67.800	56.050

Извор: Републички звод за статистику и Народна банка Србије

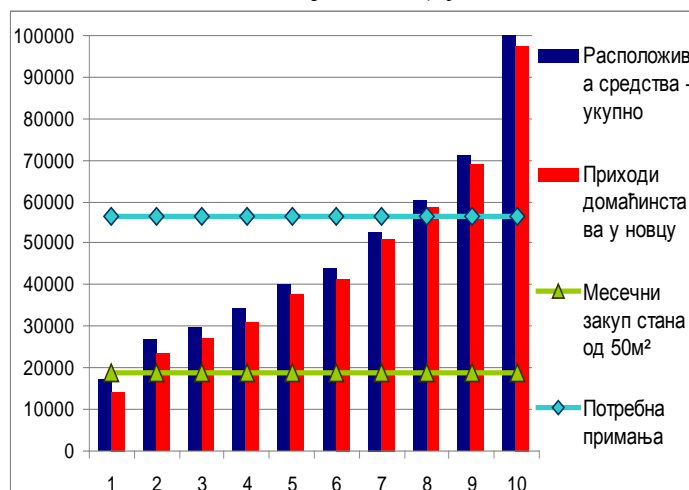
Такође, и поред субвенционисања, стамбени кредити су и даље недоступни већини становништва, што се може сагледати из следећих графика.

График 1. Однос месечне рате кредита за просечни стан на тржишту без (график лево) и са (график десно) сунвенцијом камате за учешће у кредиту према висини расположивих средстава домаћинстава (разложених по децилној подели) у 2009. години



Тржиште стамбеног закупа је скромно развијено јер је проценат станова у приватној својини у којима станују власници висок, а због недостатка контрола овог сектора он је у великој мери неформалан. Стога се не располаже прецизним информацијама о ценама приватног стамбеног закупа сем да висина закупнине расте у зависности величине града и удаљености од његовог центра.

График 2. Однос месечне закупнине за просечни стан на тржишту стамбеног закупа у градовима средње величине према висини расположивих средстава домаћинстава (разложених по децилној подели) у 2009. години



Такође, фонд јавних станова који се даје у закуп је незнатан с обзиром да је навећи проценат станова приватизован почетком 90-их, као и да постоје снажне тенденције његове даље приватизације на основу различитих прописа.

Један од већих проблема је што у сектору јавног стамбеног закупа постоје велике разлике између цена закупа у зависности од различитих законских и програмских решења, а што је приказано у следећој табели.

Табела 3. Стамбена закупнина у већим градовима у 2015. години

	Београд	Нови Сад	Ниш	Крагујевац
Тржишна закупнина, стан 60м ²	300 €	300 €	240 €	200 €
Закупнина за социјалне станове*	24	н/п	80	80
Регулисана закупнина по ЗоС**	56 €	56 €	56€	56€
Регулисана закупнина по Уредби***	120€	80€	80€	80€
Регулисана закупнина по ЗоИ****	60	40	40	40

*Социјално становање у закуп у Београду не укључује стварне трошкове, док се у Нишу и Крагујевцу, закупнине састоје од трошкова отплате 1/3 инвестиционих средстава за изградњу станова (без трошкова опремања земљишта) и трошкова: управљања, одржавања, осигурања и ризика наплате.

**Закупнина у складу са чланом 32. Закона о становању, која се обрачунава за закупце на неодређено време станова у јавној својини и у својини грађана. Заснива се на просеку примања и бодовној вредности квалитета стана и приближна је за целу РС

***Закупнина која се обрачунава у складу са Уредбом о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у својини РС

****Закупнина која се обрачунава у складу са Закупнина која се обрачунава у складу са Законом о избеглицама

Извор: сајт "Имовина нет" и Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре

Програм становања у заштићеним условима, у којима у почетку или у потпуности не постоји никаква обавеза по питању плаћања коришћења и

одржавања станова, што је са дугорочног становишта економски потпуно неодрживо. Локална самоуправа може, уколико има довољно средстава, да субвенционише социјално становање у већој мери, што је случај код закупнина за социјалне станове у Београду. Поставља се међутим питање одрживости овог решења на дужи период у случају већег броја корисника социјалних станова, уколико се ова субвенција линеарно примени код свих корисника, без обзира на њихове различите платежне могућности.

Различити програми за избеглице и интерно расељена лица, као нпр. Програм ХЕЛП,

За економску одрживост у дужем периоду, као и за повећање ефикасности наплате из сваког, па и социјалног стамбеног фонда, неопходно је обезбедити јасну рачуницу о стварним трошковима прибављања и одржавања станова у одређеној временској перспективи, као и нивоа субвенција које се укључују у циљу повећања стамбене доступности за становништво са нижим примањима. Скривене и неприказане субвенције неће допринети укупној одрживости, већ ће напротив непостојање средстава за одржавање стамбеног фонда довести до његовог бржег пропадања, што у даљој временској перспективи може изазвати концентрацију сиромашних и запуштених градских области, са различитим социјалним проблемима.

Такође, још увек не постоје механизми приватног стамбеног финансирања за домаћинства са средњим и нижим примањима: специјализоване банке за стамбено финансирање, механизам којим се подстиче стамбена штедња, мањи кредити за унапређење станова са мањом рочношћу, наменских фондова за финансирање стамбених пројеката и слично. На тај начин се уједно смањују и потенцијали стамбеног тржишта, јер се смањује број актера који могу на њему да учествују, те се тржиште сужава и постаје нефункционално.

Озбиљан проблем представља и неефикасно и недовољно транспарентно управљање и одржавање стамбених зграда које је заснован на добровољности и аматеризму. Опште је познато да велики број стамбених зграда пропадају због неодржавања или недовољно професионалног одржавања, чиме опада укупна вредност стамбеног фонда, скупштине стамбених зграда не функционишу, а неретко су угрожени и животи станара зграда и трећих лица.

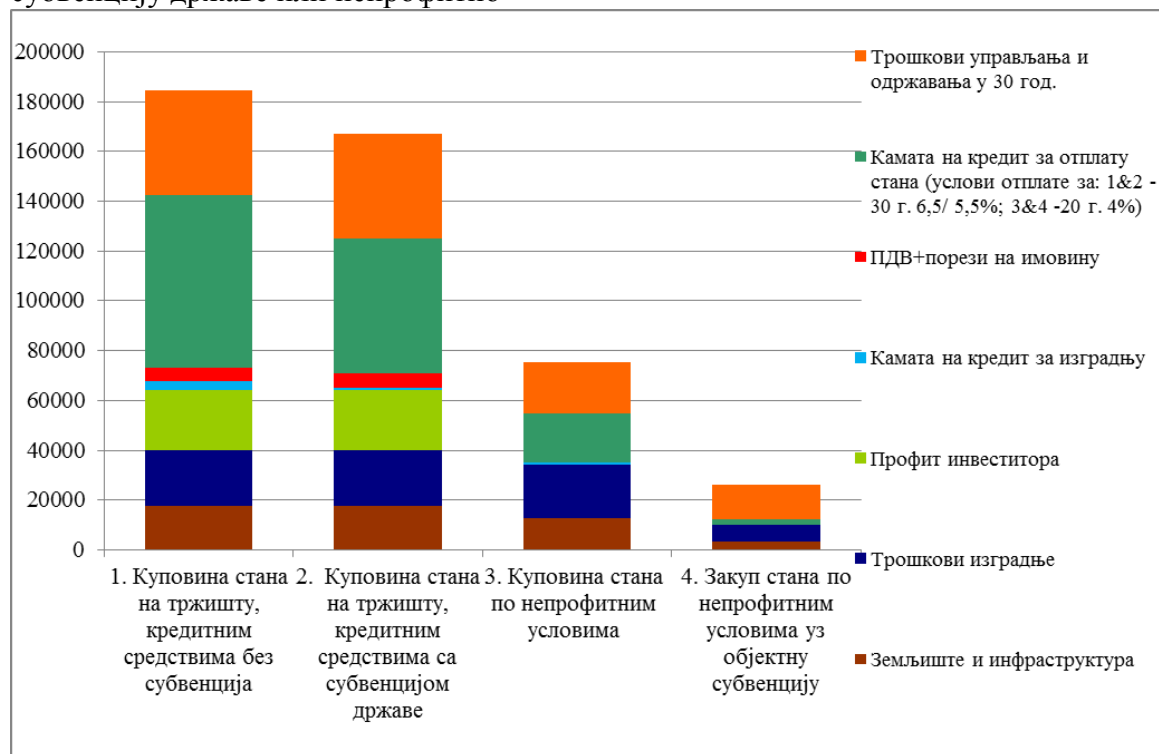
Један од узрока се лежи и у неодговарајућем регулисању својине и својински односи у стамбеним зградама, јер нису јасно дефинисани заједнички делови зграде, па није јасно ни разграничење између посебних и заједничких делова у физичком смислу. Надлежне институције у области одржавања стамбених зграда нису делотворне, а не постоје ни довољни капацитети у јединицама локалних самоуправа за деловање у заштити јавног интереса у овој области – заштита живота и здравља људи и сигурности околине.

И у овој области су потпуно неразвијени механизми за финансирање радова одржавања, а посебно инвестиционог одржавања, а неразвијени су и инструменти подршке из јавног сектора. На нивоу јединица локалних самоуправа су често спојене функције наплате средстава за одржавање, извођење радова и контроле над извођењем радова. Нису прецизно дефинисане ни надлежности инспекција у надзору над одржавањем стамбених зграда.

Неразвијен је и сектор непрофитних и ниско-профитних пружалаца стамбених услуга (јавне стамбене агенције и стамбене задруге), а који управо даје одговоре на кључни проблем стамбеног сектора у Србији – на ниску ценовну доступност стана.

Следећи график приказује како је могуће смањити цену стана и стамбене услуге према кориснику, кроз прибављање и давање стана по непрофитним условима, поредећи цене прибављања стана: на тржишту, уз подршку државе кроз субвенцију камате кредита и у програму непрофитног становања који је требао да се спроведе кредитом Развојне банке Савета Европе 2012. године, а све према ценама из 2009. године.

График 3. Упоредни приказ цене стана који се прибавља на тржишту, уз субвенцију државе или непрофитно



2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Општи циљ овог закона је садржан у дефинисаном јавном интересу, као усклађивање аспеката економског и социјалног развоја и заштите животне средине у развоју становања, кроз унапређења услова становања грађана и очувања и унапређења вредности стамбеног фонда, уз истовремено унапређење енергетске ефикасности, смањење негативних утицаја на животну средину и рационално коришћење ресурса

Овај циљ ће се постићи кроз:

3. Разграничење физичких делова зграде у смислу јасног дефинисања шта су посебни, самосталних, односно заједнички делови зграде.

Показатељи и параметри за праћење овог циља су смањење броја захтева за примену закона у вези са овим питањем, као и повећање броја правних промета у сектору непокретности због повећања правне сигурности.

4. Унапређење организације управљања зградама, кроз: успостављање стамбене заједнице по закону, као правног лица са пуним правним субјективитетом и обавезе њене регистрације (у јединици локалне самоуправе) и вођења јединствене евиденције у АПР; обавеза постављања управника, и јасно дефинисање његових задатака, као и могућност постављања професионалних

управника, односно принудне управе уколико се не постави управник; прецизирање радова одржавања, као и јавног интереса у одржавању зграда.

Показатељи и параметри за праћење овог циља су повећање броја конституисаних и регистрованих стамбених заједница, као и повећања активности у овом сектору и различитих облика правног промета у којем се као субјекти појављују стамбене заједнице.

5. Регулисање процедуре иселења и пресељења, као и сарадња и контрола законитости спровођења ових поступака од стране надлежних органа.

Показатељи и параметри за праћење овог циља су број размена информација и остварена сарадња између надлежних органа у спровођењу ових поступака, као и смањење притужби о повреди људских права у овим поступцима,

6. Установљавање јавног интереса и расподелу надлежности (обавеза, права и одговорности) државе и јединица локалне самоуправе у области становања; успостављање јединственог, економски одрживог, система стамбеног финансирања; успостављање јединственог институционалног система за реализацију усвојених (непрофитних) стамбених програма.

Показатељи и параметри за праћење овог циља су повећање броја решених стамбених потреба, као и повећање разноврсности облика стамбене подршке за различите кориснике, повећање обима активности у грађевинском сектору, као и повећање броја архитектонских конкурса и јавних набавки у реализацији стамбених пројеката и повећање стандарда становања.

7. Решавање вишедеценијског проблема враћања у посед стана у власништву грађана задужбина и фондација и решавање стамбених потреба закупаца на неодређено време у тим становима.

Показатељи и параметри за праћење овог циља су број станова који су враћени власницима, број закупаца који су пресељени у друге станове, као и смањење судских процеса у вези ових питања.

8. Увођење инспекцијског надзора и ефикасне контроле свих актера у примени одредби овог закона.

Показатељ и параметар за праћење је број извршених инспекцијских налога.

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

Анализом других могућности за решавање проблема установљено је да је, између свих алтернатива, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема - доношење закона који ће уредити област становања и одржавања зграда.

Наиме, у случају status quo опције (енгл. base case – непромењено стање) односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити описане проблеме. Проблеме ове области, без утицаја државе, нису у стању да реше, а решавање предметних проблема није могуће постићи ни у случају самосталног деловања тржишних механизма.

Само мерама ванправне (нерегулаторне) економске природе, попут субвенција и других врста државне помоћи, расписивања конкурса за учешће у програмима и пројектима и др., или мерама друштвене (социјалне) природе, са нижим степеном државне интервенције, попут различитих врста акција у виду информационих, образовних и медијских кампања усмерених на подизање нивоа свести. Потребно је да мере ове врсте прате примену овог закона у

пракси, али искључиво оне саме и изоловане нису у стању да реше предметне проблеме.

У оквиру мера правне (регулаторне) природе једино одговарајуће решење је било доношење закона, будући да конкретна материја која се уређује овим законом: форма и организација привредног субјекта, управљање истим, његово финансирање, казнене одредбе - по својој природи не представља предмет подзаконских аката, који се доносе на основу закона и ради спровођења закона, него законску материју. Употребом инструмената тзв. меког права и аутономног права (саморегулација), без снаге законског ауторитета, односно донетих од стране задружних савеза, такође, не би било могуће решити описане проблеме .

4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема

Уколико би предметна материја била уређена путем закона о изменама и допунама постојећих закона или доношењем више посебних закона становиште је да би то било нецелисходно и не би представљало ефикасно решавање проблема. У том случају, и даље би постојала два закона, односно више посебних закона, што би одржавало усложњавање и расипање законске материје, дуготрајне и скупе процедуре доношења и парцијалну примењеност, несистематичност и могући сукоб законских, односно правних норми.

5. На кога и како ће највероватније утицати решења о закону

Решења у закону ће утицати на све грађане у Републици Србији, као и на актере који делују у стамбеном сектору: државне органе, органе јединице локалне самоуправе, непрофитне стамбене организације, актере из привреде, предузетнике.

У односу на грађане који станују у сопственим становима, овим законом се не мењају њихова права у погледу слободе располагања њиховом имовином, али се повећавају њихове обавезе, пре свега у смислу повећања одговорности у односу на њено одржавање. То се пре свега односи на одржавање стамбених, као и пословних зграда у којима постоји власништво више лица на посебним деловима, како се неиспуњењем ових обавеза не би угрозила њихова сопствена имовина, као и имовинска и друга права њихових суседа и сигурност околине.

У сектору одржавања кроз примену овог закона се очекују позитивни ефекти на животну средину, јер ће бити обезбедена средства у буџетима за подршку власницима да унапреде енергетске карактеристике зграда, чиме ће се повећати енергетска ефикасност.

У односу на грађане који користе у закуп станове у јавној својини, овим законом се најзад изједначава методологија обрачуна закупнине за све такве закупце, јер сада постоји разлика у закупнини на становима у јавној својини додељених по закону о становању, или по неком другом правном акту (погледати Табелу 3.), па су ове категорије купаца, иако станују у становима у јавној својини, у неравноправном положају. Такође, и закупци на неодређено време станова у својини грађана и задужбина, плаћају такозвану "социјалну" а не тржишну закупнину, јер се ради о становима у приватној својини које власници не могу да користе ни да остварују одговарајући приход од својих станова већ скоро 70 година.

Посебно се очекује позитиван ефекат везано за повећање могућности за грађане да реше своје стамбене потребе кроз различите видове стамбене подршке, а што такође зависи од средстава усмерених за реализацију приоритетних стамбених програма и пројеката.

Изједначавање закупнина у јавном сектору постижу су бољи економски ефекти јер ће јавни буџети веће приходе, али и друштвени ефекти, јер се заупци у становима у јавној својини најзад изједначавају у положају. При томе се саме закупнине неће значајно повећати. Такође су бољи и административни ефекти, јер је обрашун закупнине једноставнији и базира се на вредности стана коју већ обрачунава пореска администрација.

Закон ће утицати и на локалну самоуправу, али не у смислу да се повећавају обавезе, већ у смислу да се већ постојеће обавезе боље прецизирају. На пример, и сада јединице локалних самоуправа врше надзор над применом Закона о одржавању стамбених зграда у смислу заштите јавног интереса и иселјавају из бесправно заузетих станова и заједничких просторија зграде у складу са Законом о становању, али су сада одредбе везано за те обавезе прецизније.

С обзиром да је овим законом утврђен јавни интерес и везано за унапређење енергетске ефикасности, очекују се и позитивни ефекти у заштити животне средине и остваривању глобалних циљева смањивања и прилагођавања на ефекте климатских промена.

Могу се очекивати позитивни ефекти на привредне актере, јер се организацијом професионалног управљања могу бавити само предузетници или привредна друштва. С обзиром на да ће се кроз професионалнији приступ управљању повећати и активности на одржавању зграда, као и транспарентнији рад професионалних управника, очекује се и повећање конкуренције у сектору одржавања зграда.

С обзиром да се локалне стамбене агенције, као непрофитне стамбене организације, баве управљањем изградњом и одржавањем станова (а не извођењем самих радова), оне ангажују привредне субјекте за те делатности кроз јавне набавке у којима већ сада најчешће учествују мала и средња предузећа из приватног сектора. На овај начин се директно утиче на развој, пре свега локалног, тржишта рада.

Стамбене агенције су дужне да врше контролу поштовања стандарда од стране извођача радова, а у складу и са важећим прописима за социјално становање, пројекти изградње ових станова обавезно се спроводе кроз урбанистичко-архитектонске конкурсе. На овај начин се унапређују архитектонски, грађевински и еколошки стандарди, као и укупни стандарди становања, што је већ потврђена пракса многих европских земаља које имају развијен систем социјалног становања.

Повећава се и одговорност државних органа, у смислу да се прецизно утврђују обавеза у контроли и надзору у сектору становања, као и за вођење регистра и евиденција.

С обзиром да ће бити донет подзаконски акт, који ће прецизније регулисати рад непрофитних стамбених организација, очекује се да ће то унапредити квалитет њихових услуга, као унапређење њихових капацитета у том циљу.

6. Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима

Примена закона ће изазвати трошкове за грађане, везано за издвајање средстава за неопходне трошкове одржавања станова и стамбених зграда како се не би угрожавао општи интерес. Обавеза управљања и одржавања проистиче на основу власништва на стану. Законом ће бити прописани минимални нивои издвајања средстава за управљање и одржавање, који у овом тренутку не могу да се изразе као реални трошкови, већ ће се изразити у односу на просечна примања, како се не би стварале обавезе које грађани не могу да плате.

Треба нагласити да овај закон неће повећати обавезе власника који се већ одговорно понашају и издвајају средства за управљање и одржавање зграде. Прелиминарна истраживања су показала да је ангажовање професионалног управника на истом нивоу као и плаћање јавном комуналном предузећу, али да је услуга неупоредиво квалитетнија и транспарентнија. Тако је на пример цена за послове професионалног управљања које пружа приватник 300 динара просечно по стану, док цена редовног техничког одржавања које обухвата списак од 55 различитих услуга износи 5,3 динара по м², односно око 350 динара за просечан стан у згради без лифта и око 550 динара за зграде са лифтом. Данас, јавно стамбено предузеће у Београду, које искључиво одржава зграду, али само по позиву (не бави се свакодневним прегледом зграде), наплаћује своју услугу око 600-800 динара за просечан стан.

Закон предвиђа уједначење закупнина кроз утврђивање јединственог коефицијента за њен обрачун. Ова промена ће се односити на све станове који се издају у закуп на неодређено време, било да су у јавној својини или својини грађана, задужбина и фондација.

Ово повећање ће највише изнети око 1/2 у односу на досадашњу закупнину у становима грађана, задужбина и фондација и зависиће од локације стана у граду.

У становима у јавној својини, изједначиће се обрачун закупнине са обрачуном закупнине станова у јавној својини који се дају у закуп на одређено време за највише 1/2 у односу на досадашњу закупнину у просеку. Највеће повећањете би било у Београду, где би се закупнина дуплирала просечно у односу на постојећу закупнину у складу по Закону о становању, док то повећање не би било велико у градовима средње величине у односу на садашњу закупнину. С обзиром да ови закупци имају већа права од купаца на одређено време (могу да откупе стан по повољним условима), неопходно је да се обавезе у смислу плаћања закупнине бар изједначе.

У овом тренутку нема довољно података на основу којих би се могли прецизирати различити административни трошкови везаних за систем регистрације и лиценцирања, али треба нагласити да ће се ти трошкови обрачунавати према стварним трошковима потребним за обраду захтева за регистрацију, односно трошкова потребним за спровођење обука и полагања испита у циљу стицања одговарајућих лиценци.

Средства за трошкове формирања и рада Коморе непрофитних стамбених организација ће се обезбеђивати из чланарина непрофитних стамбених организација, као и накнада за издавање лиценци за њихов рад (такође обрачунатих на основу трошкова за обраду одговарајућег захтева) и других извора.

С обзиром да ће административне послове рада Стамбеног савета обављати запослени у министарству надлежном за послове становања, ови трошкови ће се покривати из средстава за редован рад надлежног органа. Додатна средства, која се могу односити само на потребе израде стручних анализа ангажовање

стручњака изван органа управе, планираће се у буџету министарства за послове становања у складу са програмом рада Стамбеног савета.

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

Очекују се позитивне да последице доношења овог закона које ће оправдавају трошкове које ће он створити.

Пре свега, овај закон исправља неправду учињену пре 70 година, када су у станове у приватној својини одлукама општинских органа усељена друга лица. Овим законом се предвиђају решења за враћање станова бившим власницима и њиховим наследницима, као и омогућавање решавања стамбених потреба купаца у тим становима на начин како су то право имали и други грађани. Осим што ће се решити вишедеценијски проблем, у великој мери ће се растеретити судови, јер се у вези ових станова воде бројни судски процеси (процењује се око 10.000), уз велике трошкове.

Претходно је наведено да се трошкови у сектору управљања и одржавања зграда неће повећавати, али да ће се повећати квалитет услуге, што у потпуности оправдава законско решење.

С обзиром да се овим законом предвиђају механизми контроле квалитета услуга у области одржавања зграда, која по важећим прописима за ову област уопште не постоји, а због чега већ дуго времена драстично пропада фонд зграда, сматрамо да административни трошкови, који ће се обрачунавати на начин како је наведено у одговору на претходно питање, у потпуности оправдају циљ и да су они равномерно распоређени на све субјекте регулације и остале кључне актере.

Програми непрофитног становања, треба значајно да смање трошкове прибављања стана и плаћања стамбених услуга, како је и приказано у Графику 1., а уједно ће се повећати квалитет, контрола и транспарентност система, што такође у потпуности оправдава законско решење.

Везано за реализацију мера стамбене подршке, треба нагласити да ову врсту услуге по ценама испод тржишних, пружаоци стамбених услуга из приватног сектора не могу и нису спремни да пруже категорији становништва са нижим и средњим примањима. Стога непрофитне стамбене организације испуњавају јавни интерес у циљу задовољења стамбених потреба као основних људских потреба и људских права за категорије лица изван стамбеног тржишта и представљају пружаоце услуга од општег интереса.

У том смислу закон је усклађен са прописима Европске уније који регулишу правила за пружање услуга од општег економског интереса, а пре свега са Одлуком Комисије од 20. децембра 2011. о примени члана 106. став 2. Уговора о функционисању Европске уније везано за државну помоћ у облику накнаде за пружање јавних услуга која се додељује одређеним предузећима којима је поверено обављање услуге од општег економског интереса (2012/21/ЕУ). Ова одлука, у складу са пресудом у предмету Алтмар, утврђује правила за пружаоце услуга од општег економског интереса, а у члану 2. – Подручје примене, тачки 1.(ц) обухваћено је и социјално становање (у овом закону стамбена подршка).

У том смислу треба подвући да су одредбе закона усклађена са сва четири Алтмарк правила: 1) организација социјалног становања мора имати обавезе од јавног интереса; 2) параметри за компензацију морају бити утврђени унапред и на објективан и транспарентан начин; 3) компензација не сме прелазити неопходне трошкове настале при пружању обавезе од општег интереса; и 4) трошкови се оцењују на основу "добро вођеног предузећа".

У складу с тиме, Нацртом закона су прописани услови да: је непрофитним стамбеним организацијама законом поверено обављање услуге од општег интереса; 2) параметри за израчунавање накнада утврђени су кроз дефинисање елемената трошковне закупнине; 3) пружаоци услуга су организације које непрофитно послују; и 4) услуге, радови и добра набављају се кроз надметање. Део услова рада непрофитних стамбених организација је већ прописан и подзаконким актима на основу важећег Закона о социјалном становању, а што ће бити уграђено и у подзаконске акте наведене у Нацрту закона. Поред тога, министар за послове становања ће прописати посебне услове обављања делатности непрофитних стамбених организација (члан 73. став 6.), којима ће се јасно утврдити критеријуми непрофитности и осигурања квалитета услуга, чије испуњавање контролише Комора непрофитних стамбених организација.

Стога је неопходно успоставити Комору непрофитних стамбених организација као струковно удружење, којем се поверавају јавна овлашћења да врше контролу испуњења законом прописаних услова и начина пословања непрофитних стамбених организација, што је сложен посао и чије обављање у потпуности оправданост административне трошкове за увођење овог института.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција

Доношење овог закона ће се проширити могућности за запошљавање, пре свега у сектору управљања стамбеним зградама, јер ће оно бити обавезно и професионално организовано. Мањим зградама ће моћи да управљају предузетници, чиме ће се отворити простор за тржишну конкуренцију у сектору одржавања зграда.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону

У припреми овог нацрта закона, у току целог поступка активно су учествовали представници у својству чланова Радне групе за израду Нацрта закона;

Велики допринос чланови Радне групе дали су и у организовању и одржавању јавних расправа о овом нацрту закона. Непосредна искуства чланова Радне групе помогла су у дефинисању и уобличавању правних норми овог Нацрта закона (тзв. консултације). Према томе, све заинтересоване стране имале у прилику да се изјасне о предлозима законских решења, чиме је Нацрт закона усклађен са одредбама Пословника Владе и Јединствених методолошких правила за израду прописа, као и међународним препорукама и стандардима.

Одбор за привреду и финансије је на својој 96. седници одржаној дана 12. новембра 2015. године, на основу члана 41. став 3. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06- пречишћени текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14) на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона о становању и одржавању зграда. У складу са одређеним програмом јавне расправе, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је у поступку припреме Закона о становању и одржавању зграда и то у периоду од 17. новембра 2015. године, до 07. новембра 2015. године, спровело јавну

расправу са представницима Министарства финансија, Министарства правде, Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова, Републичког геодетског завода, Републичког јавног правобранилаштва, Града Београда, Сталне конференције градова и општина, Професори са факултета Унион, доцентима на Правном факултету Универзитета у Београду, професором Универзитета привредна академија, Републичке дирекције за имовину РС, као члановима Радне групе за израду Нацрта закона о становању и одржавању зграда, и другим заинтересованим странама, ради прибављања коментара и сугестија свих релевантних институција и правних стручњака, како би се дошло до најадекватнијих решења. Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је приликом организовања јавне расправе имало у виду да област коју регулише Закон о становању и одржавању зграда занима ширу јавност и да је Закон од великог значаја за привредне субјекте, те је стога у току јавне расправе обухватио велики број заинтересованих лица. Нацрт закона о становању и одржавању зграда, заједно са презентацијом која садржи преглед кључних новина, објављен је на сајту Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре www.stanovanje@mgsi.gov.rs, 19. новембра 2015. године и том приликом су позвана сва заинтересована лица да доставе своје примедбе, предлоге и сугестије, чиме је дата могућност свим заинтересованим лицима да изнесу своје ставове на предложени текст Нацрта.

Презентације и расправе о предложеном Нацрту закона водиле су се на округлим столовима, које је организовало Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у градовима Републике Србије, и то по следећем распореду:

Београд- 18.новембар 2015. године;
Нови Сад- 20.новембар 2015. године;
Вршац- 25. новембар 2015. године;
Суботица- 27. новембар 2015. године;
Чачак- 30. новембар 2015. године;
Ниш- 04. децембар 2015. године;
Ваљево- 07. децембар 2015. године.

Јавна расправа и презентација Закона о становању и одржавању зграда, којом се закружио круг јавних расправа, одржан је у просторијама Привредне коморе Србије 09. децембра 2015. године.

У току јавне расправе свим учесницима су у виду презентације представљена нова решења у Закону о становању и одржавању зграда, након чега су спроведене дискусије о предложеним изменама и решењима. Велики број учесника јавне расправе доставио је своје примедбе, предлоге и сугестије. Све оправдане сугестије, примедбе и предлози су уграђени у текст Нацрта овог закона. С друге стране, одређеним сугестијама, примедбама и предлозима није било место у овом нацрту закона или уопште не представљају законску материју и нису предмет овог или других закона, или су сувише генералне природе, неодређене и уопштене, или могу бити решени на други начин или су већ решени законом, односно на неки други начин, а одређене сугестије, примедбе и предлози нису били оправдани и основани.

Примедбе изнете на јавној расправи, а које су најзначајније утицале на промену нацрта закона:

1. Професионалног управника предвидети као могућност, а не као обавезу за зграде са преко 30 посебних делова;

2. Обавезна израда пописа посебних, самосталних и заједничких делова за сваку зграду;
3. Смањити већину за доношење одлуке о озбиљнијим питањима у стамбеној згради (располагање, инвестиционо одржавање и сл.);
4. Повећање обавеза купаца станова грађана, што је био захтев власника;
5. Корекције које се тичу побољшања одредби везано за расељавање и иселење, како у смислу заштите права лица која се иселавају, тако и у смислу повећања њихови обавеза када остваре право на одговарајући смештај за пресељење.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа

Закон предвиђа мере које се тичу развоја финансијских инструмената, јачања институција и организационог оквира, као и инспекцијски надзор и казнене одредбе.

Поред тога, у циљу спровођења закона, Привредна комора ће организовати обуке и испите за професионалне управнике у циљу њиховог лицензирања за обављање ових послова, док ће Комора непрофитних стамбених организација такође спроводити обуке за ове унапређење капацитета непрофитних стамбених организација и систем њиховог лицензирања.

Министарство ће такође учествовати у унапређењу капацитета за управнике зграда, кроз објављивање упутстава и образаца којима се може унапредити рад стамбених заједница.

Закон предвиђа мере које се тичу развоја финансијских инструмената, јачања институција и организационог оквира, као и инспекцијски надзор и казнене одредбе.

Поред тога, у циљу спровођења закона, Привредна комора ће организовати обуке и испите за професионалне управнике у циљу њиховог лицензирања за обављање ових послова, док ће Комора непрофитних стамбених организација такође спроводити обуке за ове унапређење капацитета непрофитних стамбених организација и систем њиховог лицензирања.

Министарство ће такође учествовати у унапређењу капацитета за управнике зграда, кроз објављивање упутстава и образаца којима се може унапредити рад стамбених заједница.

Регулаторне мере:

У спровођењу Нацрта закона о становању и одржавању зграда, министар, и органи јединице локалне самоуправе овлашћени су да доносе прописе и друге акте, и то:

Народна скупштина Републике Србије доноси Националну стамбену стратегију и Акцион план за спровођење.

Влада прописује:

- извештава Народну Скупштину на сваке три године Извештајем о спровођењу Националне стамбене стратегије;
- прописује услове, критеријуме и начин остваривања права на новчану надокнаду (члан 127.)

- прописује критеријуме за утврђивање да ли лице које се иселјава има довољно средстава да обезбеди одговарајући смештај, као и минималне услове које треба да задовољи објекат за одговарајући смештај.(члан 54.)
- формира Стамбени савет за реализацију Стратегије који: предлаже основне правце стамбене политике и даје смернице за израду Стратегије и Акционих планова; доноси одлуке од значаја за реализацију Стратегије; обезбеђује међусекторску сарадњу; и доноси програм рада (члан 68.);
- прописује начин обрачуна и наплате непрофитне закупнине на предлог министра надлежног за стамбене послове.(члан 89.)

Министар надлежан за послове становања:

- прописује вођење регистра стамбених заједница и евиденцију о стамбеним заједницама (члан 17.), као и ближу садржину, поступак и начин вођења Регистра. и начин примене информационог система јединствене евиденције. (члан 21.)
- утврђује поједине врсте радова (радови хитних интервенција; радови текућег одржавања, и радови инвестиционог одржавања), ако они нису прописани овим законом, као и нормативе за одржавање зграда. (члан 40.)
- прописује критеријуме за утврђивање минималног износа које одређује јединица локалне самоуправе за плаћање трошкова одржавања и трошкова управљања зградом, (члан 45.)
- прописује садржину и начин вођења евиденције о броју, начину и условима под којима су спроведени ови поступци иселјења и пресељења. (члан 61.)
- припрема Национална стамбена стратегија и Акциони планови за њено спровођење,
- пружа административну и техничку подршку Стамбеном савету (члан 69.)
- прописује посебне услове обављања делатности непрофитних стамбених организација, услове за добијање и одузимање лиценце и начин вођења и садржину регистра непрофитних стамбених организација.(члан 73.)
- прописује површинске нормативе за одговарајући стан (члан 85.)
- прописује услове коришћења средстава за стамбену подршку и начине обезбеђивања различитих видова стамбене подршке. (члан 87.)
- прописује садржину позива за јавни конкурс, потребну документацију за доказивање испуњавања услова и критеријума за доделу стана, односно стамбене подршке и остале детаљније услове за спровођење поступка доделе стана.(члан 101.)
- врши Надзор над законитошћу рада Коморе

Јединица локалне самоуправе:

- може одлуком да утврди зоне за које прописује обавезу извршења одређених радова инвестиционог. (члан 43.)
- може да донесе одлуку којом предвиђа обезбеђење средстава у буџету за учешће у пројектима финансирања радова на инвестиционом одржавању и радова на унапређењу зграда;
- доноси одлуку о изворима финансирања стамбене подршке;

- доноси одлуку којом прописује поступак доделе средстава, проценат учешћа и услове под којима јединица локалне самоуправе учествују у финансирању.(члан 43.)
- оснива правно лице за обављање послова од јавног интереса у области становања. (члан 44.)
- може да пропише кућни ред у стамбеним и стамбено-пословним зградама на својој територији.(члан 51.)
- доноси локалну стамбену стратегију и акциони план у складу са Стратегијом;
- доноси програм стамбене подршке ради реализације акционог плана;
- формира буџетски финансијски и имовински фонд за стамбену подршку (у даљем тексту Општински/Градски фонд за стамбену подршку);
- планира буџетска средства за спровођење локалне стамбене стратегије;
- обезбеђује средства за субвенционирање закупнине и за давање помоћи за коришћење станова;
- утврђује висину закупнине станова изграђених неповратним средствима (члан 90.)
- обезбеђује услове за становања путем одговарајуће земљишне политике и планирања и уређења простора;
- води регистар станова;
- може да оснује непрофитну стамбену организацију;
- обезбеђује стан за пресељење закупца на неодређено време на стану у својини грађана (члан 123.)

Надлежни орган јединице локалне самоуправе одлучује о субвенционисању закупнине закупцу стана за непрофитно становање у јавном сектору.(члан 94.)

Управник или лице овлашћено одлуком стамбене заједнице дужно је да поднесе пријаву за упис стамбене заједнице, упис или промену управника, односно регистрацију промене других података који се уписују у регистар стамбених заједница, у року од 15 дана од дана одржавања скупштине, односно настанка промене.(члан 18.)

Агенција за привредне регистре (у даљем тексту: Агенција), води јединствену, централну, јавну, електронску базу података и докумената у којој су обједињени подаци и документа о стамбеним заједницама из свих регистара на територији Републике Србије (у даљем тексту: Јединствена евиденција), преко регистратора јединствене евиденције (члан 22.).

Привредна комора Србије:

- установљава и води регистар професионалних управника који је доступан на њеној интернет страни. ближе се уређује статутом или другим општим актом Привредне коморе Србије.(члан 36.)
- организује полагање испита за професионалног управника и утврђује професионална права и дужности и етичке норме понашања чланова у обављању послова професионалног управљања; утврђује испуњеност услова за издавање и одузимање лиценце за професионалног управника у складу са одредбама овог закона; организује судове части за утврђивање повреда професионалних стандарда и норматива (професионалне

одговорности), као и за изрицање мера за те повреде; обавља и друге послове у складу са овим законом.(члан 36.)

Комора непрофитних стамбених организација:

- утврђује професионална права и дужности и етичке норме понашања чланова у обављању послова пружања стамбене подршке под непрофитним условима;
- издаје и одузима лиценце за рад непрофитних стамбених организација;
- води Регистар непрофитних стамбених организација у складу са одредбама овог закона;
- организује обуку за стручна лица запослена у стамбеним агенцијама;
- врши контролу годишњих извештаја о пословању стамбених агенција одвојено за непрофитни и профитни део пословања;
- подноси извештај о раду стамбених агенција министарству надлежном за послове становања. (члан 75)