

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Београд, 30.10.2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о социјалном становању садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/ 2005) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о социјалном становању, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство за инфраструктуру под бројем: 011-00-00008/07-01 од 15.06.2007. године, са дописом обрађивача прописа на којем је пријемни печат Владе Републике Србије од 29.10.2007. године, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство за инфраструктуру доставило на мишљење Нацрт закона о социјалном становању са образложењем које садржи одељак V под насловом: „Анализа ефеката закона“.

У одељку „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“ обрађивач прописа је навео да примена овог закона неће изазвати посебне трошкове грађанима и привреди, те да ће јединице локалне самоуправе самостално одлучивати о оснивању стамбених агенција, коришћењу средстава за намене утврђене Нацртом закона, као и коришћењу преосталих средстава фонда солидарне стамбене изградње, а све у функцији решавања стамбених проблема домаћинстава која те проблеме не могу да реше под тржишним условима. Такође је наведено да по Нацрту закона те послове могу обављати и друге непрофитне организације чиме се поспешује тржишна конкуренција. Наведено је и да су током припреме Нацрта закона консултована министарства, УН-ХАБИТАТ, Комесаријат за избеглице, јавна стамбена предузећа, Савез стамбених задруга Србије и друге заинтересоване стране и да су њихови ставови у великој мери утицали на предложена решења (није наведено које су сугестије).

Иако је одељку „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА“ обрађивач прописа укратко презентовао вршену анализу прописа, Савет мора да примети да та анализа није образложена у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе. Наиме обрађивач прописа је пропустио између осталог да образложи која је алтернативна решења разматрао и зашто се определио баш за она садржана у Нацрту закона. Такође је пропустио да наведе које је сугестије добио током јавне расправе и да ли су

исте прихваћене или нису и из којих разлога. Посебно наглашавамо да је прилично детаљно упутство за израду анализе прописа Савет дао обрађивачу прописа још у свом мишљењу на Нацрт закона о социјалном становању од 27.06.2007. године и да обрађивач прописа није урадио образложење у складу са изнетим сугестијама.

Имајући у виду недостатке образложења анализе ефеката предложених решења, вршене током израде Нацрта закона, Савет обрађивачу у даљем тексту образложења предочава како се та анализа врши и шта треба да садржи образлагање вршене анализе, која Савету пружа могућност оцене да ли је она правилно вршена.

Анализа ефеката је процес који обрађивач прописа спроводи од почетка рада на пропису-акту, а након израде тог прописа, он у прилогу „анализа ефеката прописа“, само описује у чему се та анализа састојала.

Сврха анализе ефеката прописа није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења и прилога, већ да допринесе изради прописа са најпозитивнијим могућим ефектима.

Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет за регулаторну реформу и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.

Прилог „анализа ефеката прописа“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;
- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, прилог „анализа ефеката прописа“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту;
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа;
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове;
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију;
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту;
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Наведене тачке практично представљају питања на која обрађивач прописа треба да одговори у прилогу „Анализа ефеката прописа“.

У одређеним случајевима образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката. Ако обрађивач прописа сматра да образложење прописа не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач прописа треба да наведе да ли су у вези са прописом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач

прописа, па он нацрт закона, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

Да би обрађивач имао смернице за спровођење анализе ефеката прописа, дајемо десет основних корака које обрађивач треба да спроведе током саме анализе:

ДЕФИНИСАЊЕ ПРОБЛЕМА

- Корак 1.
Дефинисати проблем на најшири начин да би се осигурао најшири обим могућих решења
- Корак 2.
Образложити обим, ниво ризика и дистрибуцију проблема на демографске групе, економске секторе, велика и МС предузећа
- Корак 3.
Дефинисати полазну основу. Шта ће се десити ако се ништа не предузме?
- Корак 4.
Поставити циљеве државне интервенције

ИЗБОР АЛТЕРНАТИВЕ И АНАЛИЗА ЕФЕКТА

- Корак 5.
Извршити почетну и неформалну консултацију са експертима у сектору ради потврђивања исправности дефинисања проблема, полазне основе и циљева
- Корак 6.
Извршити идентификацију алтернатива које ће у анализи бити разматране
- Корак 7.
Изабрати метод, циљ и обим анализе
- Корак 8.
Прикупити податке о користима и трошковима алтернатива

ПРИПРЕМА АНАЛИЗЕ, ЈАВНА РАСПРАВА И ДОРАЂИВАЊЕ АНАЛИЗЕ

- Корак 9.
Извршити анализу, упоредити алтернативе и презентовати анализу и предложену алтернативу свим заинтересованим странама
- Корак 10.
Након јавне расправе дорадити и финализовати анализу ефеката и предложену алтернативу

Понављамо сугестије Савета о томе како би анализа ефеката Нацрта закона требала да изгледа, које су већ дате у мишљењу на Нацрт закона о социјалном становању од 27.06.2007. године:

1) Који се проблем решава прописом?

Иако на ово питање није одговорено у одељку V из преосталог дела Образложења, као и других расположивих материјала који су везани за израду Нацрта може се закључити да се предложеним изменама Закона покушавају адресирати следећи проблеми:

- у Србији постоји велики проблем доступности станова, јер је однос просечне цене стана у односу на просечни годишњи приход домаћинстава превазилази ниво од 17 (годишњих прихода), док ниво просечне закупнине у великим градовима (просек у приватном сектору на тржишту) у односу на просечни месечни приход свих домаћинстава прелази ниво 50% просечног месечног дохотка. Такође према неким проценама број домаћинстава у акутној потреби за адекватним становањем у градовима износи око 120 000;
- Опadaње јавних субвенција, посебно усмерених ка станоградњи, и приватизација станова у друштвеном власништву (продаја носиоцима станарског права) довеле су до недостатка станова у јавном сектору;
- Високо процентуално учешће оних који “деле” стан и категорије која упућује на “друге” опције (5% домаћинстава) рефлектује присуство многобројних избеглица и интерно расељених лица, који деле стан са рођацима;
- Понуда станова за издавање у приватном сектору је нестабилна. Овај стамбени сектор је готово потпуно нерегулисан, одвија се без правно ваљаних уговора, што резултира ниским степеном сигурности, док је издавање станова у овом сектору готово у потпуности неформално и са становишта опорезивања остварених доходака. издају станове у зависности од тренутне ситуације у којој се налазе, дакле, у тренутцима када располажу одређеним вишком стамбеног простора, са тенденцијом да стан повуку са тржишта када се околности измене;
- Понуда станова у Србији је неадекватна, при чему пораст броја домаћинстава није био усклађен са порастом броја нових (настањених) станова, док се број ненастањених станова дуплирао;
- Субвенције у стамбеном сектору ретко су усмерене на угрожене социјалне групе и домаћинства са ниским примањима.

2) Који циљеви треба да се постигну доношењем прописа?

Образложење наводи да се предложеним решењем обезбеђују услови за решавање стамбених потреба домаћинстава која нису у стању да ту потребу подмире по тржишним условима из социјалних економских или других разлога.

Законом се стимулише изградња станова кроз субвенционисање трошкова градње посебно у јавном и/или непрофитном сектору чиме се омогућава лакша примена социјалних принципа дистрибуције станова у односу на начин на који то чини неформални приватни сектор у Србији. Законом се посредно остварују и неки други циљеви, попут повећања мобилности радне снаге.

3) Које су друге могућности за решење проблема разматране?

Само образложење не наводи алтернативе предложеном решењу. Ипак, на основу увида у друге материјале коришћене у изради овог нацрта, Савет је могао да утврди да су приликом израде нацрта узети у обзир алтернативне објектне као и субјектне субвенције које се односе на

проблем социјалног становања. То се пре свега односи на могућност (1) примене објектних субвенције како би подстакла градњу станова за изнајмљивање, мерама које би подстакле актере приватног или непрофитног сектора да граде станове за изнајмљивање, односно подстицањем партнерског односа јавног и приватног сектора, (2) повећавањем способности сиромашних домаћинства у погледу плаћања закупнине путем стамбеног додатка (субјектна субвенција) усмереног на домаћинства која изнајмљују стан како у јавном тако и у приватном власништву и (3) регулацијом приватног сектора, првенствено у делу правне заштите, као и комбинације поменутих алтернатива.

4) Зашто сматра да је се доношење Закона најбоље решење наведеног проблема?

Није дат одговор на ово питање. Савет на основу анализе Нацрта и других расположивих докумената закључује да се системским решењем предвиђеним у Нацрту закона омогућује постављање закупнине на приступачан ниво уз поштовање принципа покривања реалних трошкова (изградње, текућег одржавања, пореза, итд.).

5) На кога ће и како утицати предложена решења?

Позивајући се на Националну стратегију за решавање питања избеглица и интерно расељених лица, као и на Стратегију смањења сиромаштва, образложење индиректно дефинише оне на које се овај предлог односи. Ипак, Нацрт не наводи прецизно број домаћинстава, односно проценте социјално угрожених групација за које се очекује да ће бити директни корисници новог система социјалног становања (на основу пописа из 2002. године), 2% домаћинстава закупљује стан у јавном власништву, око 4 % изнајмљује стан од приватних власника док приближно 6% домаћинстава дели стан са рођацима. Не наводи се очекиван и распон нивоа закупнине за одређену квадратуру којима би се покривали реални трошкови. Такође, не наводи се на који начин ће Закон утицати на јединице локалне самоуправе, односно да ли се очекују проблеми у случају реализације програма на локалном нивоу (недовољна средства, одсуство мотивације формулисања локалних стратегија и креирања потребних институција, итд.)

6) Који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима?

С обзиром да је реч о субвенцијама, које ће се покривати и из средстава буџета Србије, домаћих и иностраних кредита и других извора у складу са законом, потребно је проценити ниво који ће се за ове потребе прибављати из ових извора. У образложењу се не наводи сума и услови под којима се добија кредит Банке за развој Савета Европе.

Не наводе се пројекције очекиване изградње општинских станова, односно њихов процентуални ниво од укупног стамбеног фонда у будућем периоду, као и њихови трошкови градње са и без трошкова опремања земљишта које општине обезбеђују из својих ресурса. Такође

не наводи се у којој мери ће јединице локалне самоуправе сносити директне и индиректне трошкове.

Као финансијска средства помиње се само износ за оснивање и почетак рада Републичке Агенције за становање, при чему се не наводи да ли он покрива и трошкове закупа.

Коначно, у случају да се објектне субвенције комбинују са стамбеним додатком, стварни ниво субвенција био би значајно виши.

7) Да ли позитивни ефекти Закона оправдавају његове трошкове?

На ово питање није дат довољно прецизан одговор.

8) Да ли Закон стимулише појаву нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију?

Наведено је да ће предложена решења позитивно утицати на оснивање нових привредних субјеката, али није објашњено из чега се изводи такав закључак.

9) Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о Нацрту закона?

На основу приложеног одговора као и на основу додатне прикупљене документације, може се закључити да је предлог Закона прошао кроз процес консултација, као да су у њега биле укључене практично све заинтересоване стране, те да су коментари прикупљени кроз процес консултација утицали на коначна решења дата у Нацрту.

10) Које мере ће се током примене Закона предузети да би се остварили циљеви доношења прописа?

Образложење даје преглед подзаконских аката са роковима за њихово доношење.

Имајући у виду значај прописа и наводе обрађивача да се предложеним решењима штите основна људска права садржана у Социјалној повељи Савета Европе (ревидирана верзија од 1996. године), Савет је размотрио текст Нацрта закона и жели да укаже на решења чије је ефекте било неопходно сагледати и вршenu анализу предочити у образложењу приложеном уз Нацрт закона:

Чл.13. до17. Нацрта закона прописује да обезбеђивање, управљање и давање у закуп станова намењених за социјално становање врше НЕПРОФИТНЕ СТАМБЕНЕ ОРГАНИЗАЦИЈЕ. Даље се овим одредбама уређује: ко може оснивати непрофитне стамбене организације (јединице локалне самоуправе, стамбене задруге и други организациони облици); да министарство надлежно за стамбене послове води њихов регистар; да им лиценцу издаје и одузима министар; која је делатност општинских стамбених агенција и одакле се прибављају средства за њихов рад (буџет јединица локалне самоуправе, донације, примања од продаје нефинансијске имовине,

кредитних средстава, задуживања код међународних институција, средстава отплата кредита...)

Обрађивач прописа није образложио:

1. Зашто је овај посао поверио „непрофитним организацијама“?
2. Зашто се определио за решење да их поред јединица локалне самоуправе могу оснивати и стамбене задруге и други организациони облици, који су „профитне организације“?

Није јасно какав се ефекат очекује од оваквог решења. Наиме, шта је то што ће, по мишљењу обрађивача прописа, мотивисати „профитне организације“ да оснивају „непрофитне организације“ и обављају делатност „непрофитног“ карактера. Да ли је сагледана могућност да ће те „непрофитне организације“ служити за прибављање средстава, која ће се пласирати у изградњу баш преко оснивача...

Имајући у виду наведено, Савет даје мишљење да образложење Нацрта закона о социјалном становању НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Млађан Динкић

