

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

27.06.2007. 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 чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе ("Службени 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 финансија под бројем: 110-00-00008/07-04 од 15.06.2007. године, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ 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“.

Имајући у виду која објашњења, по члану 40. ст.2. Пословника Владе, обавезно треба да садржи прилог Образложења „анализа ефеката прописа-акта“ и шта само Образложење по члану 39. Пословника Владе мора да садржи, Савет даје преглед навода обрађивача прописа који су релевантни за ово мишљење, односно одговора на следећа питања:

**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 да обрађивач прописа није на адекватан начин образложио анализу ефеката предложених решења, како би се подсетио на разлоге из којих се анализа ефеката прописа врши и како би је надале, приликом израде прописа, примењиво, у даљем тексту наводимо шта прилог образложења „анализа ефеката прописа-акта“, 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, одељак „анализа ефеката прописа-акта“ мора да садржи и 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 и
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

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

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

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

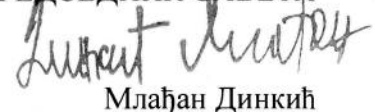
**Наглашавамо да је анализа ефеката процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у образложењу нацрта прописа-акта, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефеката прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет 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.**

Истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

Иако се ради о пропису који би требао да има зналајне ефекте, Савет није био у могућности да да детаљније коментаре на одређена законска решења, обзиром на веома кратак временски рок који је имао за израду овог мишљења.

Обзиром да је Савету познато да је обрађивач прописа, током израде Закона, у значајној мери мери вршио анализу ефеката предложених решења, као и да је израда Нацрта вршена кроз процес дуготрајних консултација, али да није дао довољно информација о томе, мишљења смо да образложење **Нацрта закона о изменама и допунама Закона о социјалном становању САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

  
Млађан Динкић

