



Република Србија
Републички секретаријат
за јавне политике
Број: 011-00-00139/2014-01
18. децембар 2014. године
Влајковићева 10
Београд

МИНИСТАРСТВО ФИНАНСИЈА

БЕОГРАД
Кнеза Милоша 20

Предмет: Мишљење на Нацрт Закона о изменама и допунама закона о враћању одузете имовине и обештећењу са Анализом ефеката закона, који је Републичком секретаријату за јавне политике достављен дана 15. децембра 2014. године, актом број: 011-00-1474/2014-05 од 12. децембра 2014. године.

Сходно чл. 39а, 40. и 46. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), а у складу са чланом 33. Закона о министарствима („Службени гласник РС“, број 44/14), даје се:

Мишљење

Нацрт Закона о изменама и допунама закона о враћању одузете имовине и обештећењу не садржи Анализу ефеката закона.

Образложење

Министарство финансија (у даљем тексту: предлагач прописа) доставило је Републичком секретаријату за јавне политике Нацрт Закона о изменама и допунама закона о враћању одузете имовине и обештећењу (у даљем тексту: Нацрт закона) са Анализом ефеката закона, ради давања мишљења.

У Анализи ефеката закона, предлагач није пружио одговоре на сва питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе и тако није испунио захтеве у формалном смислу. С друге стране, одговори на питања која јесу обрађена су неадекватни и захтевају одговарајућу допуну.

Предлагач прописа је доставио и Изјаву са којим је стратешким документом Владе усклађен акт који се предлаже, испунивши тако обавезу предвиђену чланом 39а став 3. Пословника Владе.

Републички секретаријат за јавне политике истиче да је захтеве форме прилога Анализе ефеката закона потребно на адекватан начин испунити, а садржај њима прилагодити у складу са стандардима праксе и Пословником Владе. Наиме, предлагач је у оквиру прилога одговорио на осам питања, при чему је одговор на три засебна питања груписао у један. У том смислу, прилог је било потребно формулисати кроз одговоре на следећа питања:

1. **Одређивање проблема које закон треба да реши**
2. **Циљеви који се доношењем закона постижу**
3. **Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?**
4. **Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**
5. **На кога ће и како највероватније утицати решења у закону?**
6. **Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?**
7. **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**
8. **Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**
9. **Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?**
10. **Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?**

У даљем тексту мишљења, Републички секретаријат за јавне политике упућује примедбе на сам садржај Анализе ефеката закона:

- У делу *Одређивање проблема које закон треба да реши* предлагач је пружио оскудан одговор о проблемима услед којих се приступило изменама и допунама важећег закона. У том смислу, предлагач је требало да пружи детаљан преглед примене постојећих законских решења, као и да представи узроке проблема који се Нацртом закона настоје решити. Додатно, предлагач је требало да представи последице које сnose сви субјекте у поступцима реституције услед примене постојећег Закона, институционалних решења и других чинилаца. Коначно, потребно је представити и анализу кључних ефеката предложених решења на буџет Републике Србије, а циљу одређивања резултата који се желе постићи, нарочито имајући у виду да враћање одузете имовине и обештећење, по природи, производе значајне ефекте на буџет државе.
- У делу *Циљева који се доношењем закона постижу*, предлагач је навео да се овим изменама и допунама постиже обезбеђивање решавања поступака враћања имовине на ефикасан начин, као и одлагање финансијских обавеза државе. Такође,

предлагач је направио површну везу са поштовањем Резолуције Европског парламента о Србији од априла 2013. године и међународних обавеза утврђених одлукама и праксом Европског суда за људска права у Стразбуру. Имајући у виду да је предлагач пропустио да у оквиру претходног питања изврши јасну идентификацију постојећег стања, самим тим, одговор на ово питање не може садржати потребан ниво квалитета информација. Наиме, циљеви који се желе постићи су у функцији идентификованих проблема (у области реституције), те се у односу на узроке проблема, који по својој природи могу бити регулаторни и нерегулаторни, дефинишу мере за њихово отклањање и циљеви који се желе постићи. У односу на достављени одговор закључује се да поступак реституције није био ефикасан, као и да држава није у стању да сервисира своје обавезе. Међутим, у недостатку одговарајућих квантитативних и квалитативних података и њихове анализе, не може се закључити услед чега су настали ти проблеми, као ни да ли су решења Нацрта закона у функцији решавања проблема. С тим у вези, предлагач није утврдио ни индикаторе (показатеље) на основу којих би се пратила примена решења из Нацрта закона, као и на основу којих би се вршила провера да ли се постижу жељени резултати;

- *Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта* је питање на које је предлагач пропустио да пружи одговор, док је у одговору на питање *Зашто је доношење закона најбоље решење* предлагач навео да је доношење закона у складу са Уставом и у функцији постизања задатих циљева. Напомињемо да одговори на ова два питања треба да садрже детаљну анализу разматраних опција (како регулаторних, тако и нерегулаторних) за решавање проблема. Узевши у обзир неадекватну анализу проблема и циљева, претпоставка јесте да анализа алтернативних опција за решавање проблема није вршена. Уз то, потребно је спровести и представити анализу опција за поједина кључна решења Нацрта закона. На тај начин би се могли сагледати ефекти разматраних опција, као и основани аргументи за одабир предложених решења као најадекватнијих за превазилажење проблема;
- На питање *На кога ће и како највероватније утицати решења у закону* предлагач је као субјекте регулације идентификовао: грађане, кориснике реституције, службена лица у Агенцији за реституцију, као и друге учеснике у поступцима. Овом приликом подсећамо да је у оквиру одговора на ово питање потребно, осим презентовања свих категорија субјеката регулације, нагласити и какав ће утицај законска решења по њих имати (директан или индиректан), тј. прецизирати на који начин се очекује да ће се потенцијални ефекти (позитивни или негативни) испољити у пракси услед примене законских решења.
- У оквиру одговора на питање *Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима* потребно је извршити идентификацију свих директних и индиректних трошкова које субјекти

регулације сносе применом важећих законских решења, уз упоредан приказ трошкова за које се основано може очекивати да ће сносити услед примене предложених решења. Такође, потребно је и утврдити оптерећење које сносе државни органи и организације надлежне за спровођење и праћење примене важећег закона, као и процене очекиваних трошкова које ће вероватно сносити услед примене предложених решења. Конкретно, потребно је предочити анализу предложеног решења из **члана 3. Нацрта закона** у коме се предвиђа укидање могућности да се имовина враћа у новцу у складу са Законом. У вези са поменути, било би корисно представити и анализу упоредно-правних искустава релевантних земаља у домену начина финансирања враћања одузете имовине и обештећења, а у циљу сагледавања алтернативних опција за утврђивање најефективнијег начина финансирања.

Додатно, како се изменама члана 22. става 3. и члана 62. важећег Закона ретроактивно мења правни режим у области враћања одузете имовине и обештећења, било би неопходно представити детаљну анализу и дистрибуцију ефеката (позитивних и негативних, као и односа трошкова и користи) оваквих решења на субјекте регулације, а у циљу сагледавања утицаја на сигурност у стицању права и вршењу промета правима. У том смислу, мишљења смо да би требало детаљно да се предоче проблеми у пракси услед којих се предлагач одлучио на промене правних режима и који су очекивани резултати од примене ових решења.

- Тек након што су на детаљан начин предочени сви трошкови и квантификовани одговарајућим техникама (као што су Метод стандардног трошка у делу идентификације административних трошкова које сносе субјекти регулације, и Анализе ефективности трошкова у делу алтернативних приступа алокацији буџетских средстава), потребно их је довести у везу са јасно представљеним потенцијалним користима од примене предложених решења. На крају, потребно је извести коначну оцену о томе *да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити.*
- Приликом одговора на питање *Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону* потребно је представити податке који се односе на спровођење јавне расправе. Уколико је јавна расправа спроведена, потребно је навести време, место, начин спровођења, затим представити који су кључни субјекти узели учешће на јавној расправи, које кљуне сугестије и примедбе су упућене и од стране кога, као и које од њих су прихваћене, које нису и из којих разлога. Такође, исте податке је потребно приказати и у вези са консултацијама, ако су оне спроведене (интервјуи, фокус групе, панели или др.).
- У оквиру питања *Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа* потребно је пружити преглед свих мера и

активности које ће надлежни органи и организације спроводити у циљу спровођења закона, како би се обезбедила пуна примена истог.

Потребно је навести и образложити капацитете за спровођење предложених решења, и предочити план активности и мера за спровођење законских решења, нарочито укључујући следеће мере и активности:

- **Регулаторне:** да ли ће бити донети подзаконски акти који су неопходни за примену закона, ко је надлежан за њихово доношење и у ком року, на који начин ће се обезбедити њихова пуна примена у пракси;
- **Институционалне:** који органи и организације су надлежни за спровођење закона, какви су њихови финансијски, техничко-технолошки, организациони и кадровски капацитети за спровођење новопредложених решења (укључујући и капацитете самог ресорног министарства и других органа државне управе који су носиоци јавних овлашћења (као што су органи управе у саставу ресорног министарства и посебне организације), капацитете других органа државне управе, капацитете организација које су имаоци јавних овлашћења у области која се нормира); на који начин ће се успоставити међуинституционална сарадња између органа и организација надлежних за спровођење нових предложених решења;
- **Нерегулаторне мере** (као што су употреба економских инструмената, тржишна решења, информационе и образовне кампање и активности), и
- **Све остале мере и активности** које имају за циљ пуну примену законских решења и система контроле примене, што треба да укључи и **мере за праћење остваривања зацртаних циљева** (тј. за спровођење *ex-post* анализе).

Имајући у виду све наведено, Републички секретаријат за јавне политике је мишљења да **Нацрт Закона о изменама и допунама закона о враћању одузете имовине и обештећењу не садржи Анализу ефеката закона.**



ДИРЕКТОР
Јасна Атанасијевић