**АНАЛИЗА ЕФЕКАТА**

Према важећим прописима из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата, права из обе области (према подацима за месец јул 2019. године) користи укупно корисника и то:

- 13853 инвалида, од чега:

- 9147 ратних војних инвалида,

- 3801 мирнодопских војних инвалида,

- 905 цивилна инвалида рата,

- и 11431 чланова породица палих бораца, умрлих војних инвалида, умрлих цивилних инвалида рата и породица цивилних жртава рата.

Сваки корисник права остварује по наведеним прописима обично више различитих права. За исплату свих права која су прописана Предлогом закона за наведене кориснике као и за борце који немају признато својство ратног војног инвалида потребна су додатна средства у износу од 218.347.949,19 динара на месечном нивоу, односно од 2.620.175.390,13 динара на годишњем нивоу.

**1. Који су проблеми које закон треба да реши?**

Овим законом потребно је решити следеће проблеме:

* Проблем неусклађености прописа из области борачко-инвалидске заштите са Уставом Републике Србије. Закони који регулишу ову материју донети су пре него што је Република Србија постала самостална држава;
* Постојање великог броја прописа којим је регулисана ова материја. Садашња заштита бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата, уређена је у више закона, прописима аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије, уредбама Владе. У примени су два паралелна закона којима се регулишу права бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата: Закон о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица (,,Службени гласник СРС”, број 54/89 и „Службени гласник РС”, бр. 137/04 и 69/12 УС и 50/18) – који је у време доношења био републички закон) и Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца (,,Службени лист СРЈ”, бр. 24/98, 29/98 – исправка и 25/00 – УС и ,,Службени гласник РС”, бр. 101/05 – др. закон, 111/09 – др. закон и 50/18) – који је у време доношења био савезни закон);
* Застарелост и превазиђеност појединих одредаба прописа из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата (с обзиром на услове који су постојали у време њиховог доношења и садашње услове);
* Неусаглашеност са одредбама закона и прописа из других области а који су у вези са одредбама прописа из области борачко инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата;
* Непостојање одредаба које регулишу права бораца из оружаних сукоба 90- тих и рата 1999. године.

**2. Који су жељени циљеви доношења закона?**

* Усклађеност закона са Уставом Републике Србије.
* По први пут, јединствено за територију Републике Србије, уредити област борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата.
* Извршити кодификацију свих прописа у овој области, чиме ће се јединствено регулисати права бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата на територији целе Републике Србије.
* Обезбедити већи степен законитости у овој области, тако што ће се отклонити неусаглашеност са одредбама закона и прописа из других области а који су у вези са одредбама прописа из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата (нпр. регулисати законом обавезу вођења јединствене евиденције података, која је сада регулисана Правилником о Јединственој евиденцији података о корисницима права у области борачко-инвалидске заштите („Службени гласник РС”, број 54/08) а не законом, одстранити превазиђене одредбе из прописа, обезбедити бољи преглед материје, створити услове за бољу практичну примену законских решења и тиме, извршити прецизирање одређених појмова, поступка за остваривање права, доказних средства, услова за коришћење права, надзор над извршавањем овог закона и др.
* Прописати одређена права за борце из оружаних сукоба 90- тих и рата 1999. године.
* Да се у основи не умањује ниво до сада остварене заштите.
* Да обим заштите чланова породица не буде већи од заштите коју би носилац права могао да оствари по овом закону.

**3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења закона?**

Чланом 97. тaчка 10. Уставa Републике Србије, утврђено је да Република Србија уређује и обезбеђује систем у области борачко-инвалидске заштите, а одредбом члана 69. став 4. Устава прописано је да се инвалидима, ратним ветеранима и жртвама рата пружа посебна заштита, у складу са Законом.

С обзиром на наведено, материја борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата мора се регулисати законом.

Уколико и даље остају на снази важећи прописи (тзв. Status quo опција) остају и нерешени проблеми из тачке 1. ове анализе. Оваква ситуација се не може превазићи ни у случају да се спроведу акције у циљу боље примене ових прописа.

У циљу превазилажења наведених проблема донети су: Предлог закона о изменама и допунама Закона о правима бораца, војних инвалида и чланова њихових породица („Службени гласник РС“, број 50/18), као и Предлог закона о изменама и допунама Закона о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца („Службени гласник РС”, број 50/18). Наведеним изменама и допунама ових закона само је делимично уређена материја борачко инвалидске заштите односно њима се првенствено регулисао начин исплате новчаних износа по признатим правима као и њихово усклађивање.

**4. Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**

Доношењем Закона о правима бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица отклониће се несагласности прописа о борачко-инвалидској заштити и заштити цивилних инвалида рата са Уставом и осталим прописима, решити проблем превазиђености и неусаглашености појединих одредаба важећих прописа из ове области, свеобухватно ће се регулисати материја заштите ове популације, обезбедити прегледност и јединствено поступање органа надлежних за спровођење овог закона.

**5. На кога ће и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Решења из овог закона утицаће на борце, војне инвалиде, цивилне инвалиде рата, чланове породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата.

Решења из закона ће такође утицати и на све органе који решавају о правима наведених корисника (првостепене органе - општинске, односно градске органе надлежне за борачко-инвалидску заштиту и министарство као надлежни другостепени орган).

Утицај који овај пропис производи је свакако позитиван. Позитивни ефекти закона првенствено су: потпуно регулисање материје која се односи на права бораца, војних инвалида, цивилних инвалида рата, чланова породица бораца, палих бораца, војних инвалида, цивилних жртава рата и цивилних инвалида рата, као и усаглашавање са Уставом и другим позитивним прописима.

**I**

Овим законом предвиђа се нова категорија корисника која није постојала по досадашњим прописима а то су борци који су учествовали су у оружаним акцијама 90 – тих, у рату 1999. и који ће учествовати у неком будућем рату, а који под наведеним околностима нису задобили телесно оштећење. За ову категорију корисника прописују се и нова права а то су:

1. **Право на борачки додатак,** који се признаје по одређеним условима борцу старијем од 60 година који је материјално необезбеђен, као вид материјалног обезбеђења. Право се признаје у одговарајућем проценту од најнижег износа пензије у осигурању запослених за месец који два месеца претходи месецу у коме се остварује право, зависно од категорије у коју је борац разврстан.

2. **Право на посебан пензијски стаж,**

3. **Право на легитимацију** **борца,**

4. **Право на „Борачку споменицу“**

5. **Право борца на униформу.**

**II**

Поред наведених, прописују се и друга нова права а то су:

1. **Право на решавање стамбених потреба** (прописује се обавеза јединице локалне самоуправе да најмање 10% од вредности укупног броја станова издвоји за решавање стамбених потреба војних инвалида, цивилних инвалида рата, корисника породичне инвалиднине, бораца 1. категорије и корисника МНП-а);

2. **Право на легитимацију**, које могу остварити, осим лица коме је признат статус борца и: војни инвалид, цивилни инвалид рата, родитељ, супружник и дете палог борца, војника умрлог или погинулог у Војсци, цивилне жртве рата, умрлог војног инвалида и умрлог цивилног инвалида рата. Легитимација представља јавну исправу којом се доказује да је имаоцу легитимације признато наведено својство;

3. **Право на инвалидски додатак ратног војног инвалида који је навршио 65 година живота** а остварио је право на пензију – које се признаје ратном војном инвалиду I до IV групе у месечном износу који представља разлику између 100% основице (износа просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право) и остварене пензије и право на инвалидски додатак ратног војног инвалида који је навршио 65 година животакоји није остварио право на пензију – које се признаје ратном војном инвалиду I до IV групе који је старији од 65 година живота а није остварио право на пензију у месечном износу 100% од основице (износа просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право);

4. **Право на породичну инвалиднину чланова породице умрлог цивилног инвалида рата I групе који је користио додатак за негу и помоћ,** која се исплаћује у износу као за кориснике породичне инвалиднине умрлог војног инвалида.

**III**

Одређена права која су до сада признавана прописана су у већем износу а то су:

1. **Лична инвалиднина** ратних војних инвалида, мирнодопских војних инвалида и цивилних инвалида рата - Повећани су износи свим групама личне инвалиднине. Оваквим решењем, због континуираних захтева корисника и због тога што су им то претходне Владе обећавале, делимично су враћене допунске личне инвалиднине, које су биле признате уредбама Владе Републике Србије које су донете у инфлаторном периоду 1992/93 године ради одржавања нивоа ових примања, а које су укинуте 2006. године. Повећан је износ личне инвалиднине за 25% од основице најтежим инвалидима који имају више оштећења која одговарају инвалидитету 100% I групе. Такође, промењена је основица за одређивање новчаних износа личне инвалиднине и иста представља износ просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право.

2. **Породична инвалиднина,** чији су корисници чланови домаћинства палог борца, лица које је погинуло или умрло у Војсци, као и умрлог војног инвалида - повећане су из истог разлога због кога су повећане и личне инвалиднине (делимично враћање раније укинутих допунских породичних инвалиднина). Такође, промењена је основица за одређивање новчаних износа личне инвалиднине и иста представља износ просечне месечне зараде без пореза и доприноса у Републици Србији за месец који два месеца претходи месецу у ком се остварује право).

3. **Право на инвалидски додатак незапослених РВИ**. Проширен је круг корисника овог права, које је до сада било признато као накнада за време незапослености, само незапосленим ратним војним инвалидима од I до IV групе. Сада је ово право признато под истим условима, осим по номиналном износу права, и незапосленим ратним војним инвалидима од V до Х групе. Ови војни инвалиди су до сада право за случај незапослености остваривали по Уредби о праву на месечно новчано примање за време незапослености ратних војних инвалида од V до X групе из оружаних акција после 17. августа 1990. године (,,Службени гласник РС”, број 42/06) под називом право на месечно новчано примање за време незапослености ратних војних инвалида од V до X групе, у истом износу. Међутим, по наведеној уредби ово право су могли остваривати само корисници тог права на дан доношења Уредбе, а не и нови корисници. Сада ће ово право моћи да остваре и нови ратни војни инвалиди од V до X групе, односно сви ратни војни инвалиди који имају мање од до 65 година живота, уколико нису у радном односу.

4. **Право на бесплатну и повлашћену.** Новина је повећање броја повлашћених вожњи са три на седам путовања (за војне инвалиде и цивилне инвалиде рата) а за кориснике породичних инвалиднина са једног на два путовања.

До повећања износа по признатим правима дошло је због промене основице за одређивање новчаних примања: додатак за родитеља палог борца, увећана породична инвалиднина,додатак за негу, ортопедски додатак, инвалидски додатак незапосленог ратног војног инвалида од I до IV групе, инвалидског додатка ратног војног инвалида у радном односу, новчана накнада за набавку путничког моторног возила, месечно новчано примање, породични додатак.

**IV**

Називи одређених права су промењени у односу на досадашње прописе:

1. **Борачки додатак** (мења се у право на инвалидски додатак ратног војног инвалида у радном односу),
2. **Накнада за време незапослености** за ратне војне инвалиде од I до IV групе (које је до сада било прописано законом) и **месечно новчано примање за време незапослености ратних војних инвалида од V до Х групе** (које је до сада било прописано уредбом) мења се у право инвалидски додатак незапосленог ратног војног инвалида,
3. **Бањско и климатско лечење** (мења се у право на бањско климатски опоравак). Уместо досадашњег права на бањско климатско лечење (које се због недостатка средстава није реализовало још од 1998. године, када је донет Закон о основним правима бораца, војних инвалида и породица палих бораца закона - који престаје да важи доношењем овог закона, прописано је право на бањско климатски опоравак, који ће се реализовати по посебном акту министра, у складу са финансијским могућностима.
4. **Право на путничко моторно возило** (мења се у право на новчану накнаду за набавку путничког моторног возила,
5. **Додатак за негу и помоћ војних инвалида и додатак за туђу негу и помоћ цивилних инвалида рата** - на додатак за негу I, II или III степена;
6. **Додатак за негу** корисника месечног новчаног примања**, повећање месечног новчаног примања због везаности за постељу** (мења се у додатак за негу IV и V степена),
7. **Увећање породичне инвалиднине** (мења се у додатак за родитеља палог борца),
8. **Додатак за негу и помоћ** преводи се у додатак за негу,
9. **Повећање месечног новчаног примања због везаности за постељу** – на додатак за негу четвртог степена;
10. Изузетно месечно новчано примање, посебно месечно новчано примање, изузетна новчана накнада (припадају изузетно заслужним борцима НОР-а, преводе се на месечно новчано примање у измењеним износима).

**6. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?**

Потребна средства за исплату права прописаних овим законом су планирана на Разделу 30 - Министарствo за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Програм 0904 - Борачко инвалидска заштита, Функција 010 - Болест и инвалидност, Програмска активност 0001 - Права корисника борачко инвалидске заштите, Економска класификација 416-Награде запосленима и остали посебни расходи – у складу са лимитима, Економска класификација 423-Услуге по уговору – у складу са лимитима, Економска класификација 483- Новчане казне и пенали - у складу са лимитима, а Економска класификација 472- Накнаде за социјалну заштиту из буџета - потребна су додатна финансијска средства на годишњем нивоу у износу од 2.620.175.390,13 динара.

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

Позитивне последице доношења закона су такве да оправдавају трошкове које ће он створити.

**8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?**

Закон нема директног утицаја на стварање нових привредних субјеката и тржишну конкуренцију.

**9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?**

У току припреме текста Нацрта закона непосредно су обављене консултације са преко 50 удружења из области борачко-инвалидске заштите, која су изнела усмене предлоге и сугестије на текст Нацрта закона. Потом је писмене примедбе и сугестије на наведени текст дало 21 удружење, као и одређени појединци. Наведене предлоге, примедбе и сугестије су биле предочене Радној групи за израду Нацрта закона, која их је разматрала.

У саставу Радне групе били су представници министарстава: Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, Министарства финансија, Министарства одбране, Министарства просвете, Министарства здравља, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Управног суда и Правног факултета. Чланови радне групе преносили су ставове својих министарстава у вези са одредбама Нацрта закона. Сем тога, обављене су непосредне консултације о одредбама Нацрта закона са Министарством просвете, Министарством здравља, Министарством за државну управу и локалну самоуправу и Министарством грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Одбор за јавне службе Владе Републике Србије донео је дана 23. априла 2019. године Закључак 05 број: 011-4127/2019, којим је одредио спровођење јавне расправе и усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона. Јавна расправа о Нацрту закона спроведена је у периоду од 13. маја до 3. јуна 2019. године и иста је почела објављивањем текста Нацрта закона на сајту Министарства за рад, запошљавање, борачка и социјална питања, и на Порталу е-управе.

Трибине за расправу о Нацрту закона биле су организоване у:

1) Врању, дана 13. маја 2019. године, са почетком у 11 часова, у сали Скупштине града Врања, Краља Милана број 1;

2) Лесковцу, дана 13. маја 2019. године, са почетком у 17 часова, у сали Скупштине града Лесковца, Пана Ђукића 9-11;

3) Крагујевцу, дана 15. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Крагујевца, Трг слободе број 3;

4) Ужицу, дана 17. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Ужица, Димитрија Туцовића број 52;

5) Сјеници, дана 20. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине општине Сјеница, Краља Петра I број 1;

6) Краљеву, дана 20. маја 2019. године, са почетком у 18 часова, у сали Скупштине града Краљева, Трг Јована Сарћа број 1;

7) Сомбору, дана 23. маја 2019. године, са почетком у 11 часова, у сали Скупштине града Сомбора, Трг цара Уроша број 1;

8) Зрењанину, дана 23. маја 2019. године са почетком у 17 часова, у сали Скупштине града Зрењанина, Трг слободе број 10;

9) Новом Саду, дана 27. маја 2019. године са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Новог Сада, улица Жарка Зрењанина број 2;

10) Зајечару, дана 29. маја 2019. године са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Зајечара, Трг ослобођења број 1;

11) Београду, дана 31. маја 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали број 2 (сутерен) Градске управе Града Београда, улица 27. марта број 43-45;

12) Нишу, дана 3. јуна 2019. године, са почетком у 12 часова, у сали Скупштине града Ниша, 7. јула број 2.

У јавну расправу о Нацрта закона укључила су се многа удружења из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата, као и органи надлежни за борачко-инвалидску заштиту и многи појединци. Учесници у јавној расправи дали су многобројне примедбе на текст Нацрта закона, као и предлоге за његову измену или допуну, како лично на одржаним презентацијама, тако и путем поште или електронским путем (више стотина примедаба и сугестија).

С обзиром на изузетно велики број примедаба, предлога и сугетија који је пристигао у периоду трајања јавне расправе (посебно задњих дана расправе), приступило се њиховој систематизацији и обради по темама. Обрада и систематизација изузетно великог броја примедаба и њихово груписање захтевало је дужи временски период.

Предлози и сугестије са јавне расправе који су били усмерени на побољшање предложеног текста Нацрта закона и који су у духу концепта на којима се исти заснива, уграђени су у текст Нацрта закона.

**10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава?**

Законом се предвиђа доношење подзаконских аката ради ближег уређивања питања из његовог делокруга. Организоваће се обуке и информативни састанци са запосленима у органима и организацијама који су задужени за обављање појединих послова утврђених овим законом, материјал ће бити доступан и на интернет страници надлежног министарства и Порталу Е-управе.

Министарство за рад, запошљавање, борачка и социјална питања надлежно је за спровођење овог закона, за његову уједначену примену на територији Републике, као и за надзор и давање мишљења о његовој примени. Кадровски капацитети министарства, као и првостепених органа за спровођење одредаба овог закона у овом моменту нису довољни а с обзиром на то да се прописује превођење свих признатих права, што подразумева контролу великог броја предмета.

1. **Анализа управљачких ефеката**

За реализацију овог закона, прописано је овлашћење министарства надлежног за послове борачко инвалидске заштите да врши надзор над радом првостепених органа којима су поверени послови државне управе у овој области, у складу са законом којим се уређује државна управа. Другостепени органи који ће обављати послове борачко-инвалидске заштите су министарство, Градска управи Града Београда и Покрајински секретаријат за социјалну политику, демографију и равноправност полова.

1. **Кључна питања за анализу ризика**

За спровођење закона обезбеђена је подршка војних инвалида, цивилних инвалида рата и чланова њихових породица.

За спровођење закона нису обезбеђени довољни кадровски капацитети, како у јединицама локалних самоуправа, тако и у другостепеним органима.