

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ
06.06.2005.године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама закона о финансијском лизингу садржи анализу ефеката у складу са чл. 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије (“Службени гласник РС“ бр. 113/04).

У складу са чланом 3. став 1. Одлуке о изменама и допунама Пословника Владе Републике Србије (“Службени гласник РС“ бр.113/04) даје се

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама закона о финансијском лизингу, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство финансија РС, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ефеката у складу са чланом 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије, иако треба да је садржи.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство финансија РС доставило на мишљење **Нацрт закона о изменама и допунама закона о финансијском лизингу** са Образложењем које садржи одељак V под насловом: „Анализа ефеката закона“.

Наведени одељак не садржи анализу ефеката предложених измена, већ искључиво објашњава разлоге из којих се те измене предлажу.

Наведени разлози су:

- максимизирање правне и материјалне сигурности свих учесника у лизинг активностима, кроз повећану контролу даваоца лизинга;
- контрола обима лизинг активности;
- стварање услова за јединствено приказивање „цене“ финансијског лизинга, што ће створити могућност поређења тих услова, са условима под којим се у сврху набавке истих ствари дају кредити.

Текст о анализи ефеката не упућује ни једном речју на то да ли је анализа предложених измена закона вршена, у чему се та анализа састојала и какви се ефекти новелираног прописа очекују.

Делимично је одговорено само на питање који проблем жели да се реши предложеном изменом, али нити је јасно дефинисан циљ, нити је одговорено на друга питања која се приликом примене РИА у изради прописа обавезно постављају, а посебно на следећа питања:

1. на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту;
2. који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа;
3. да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију;
4. да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о предложеном пропису;
5. да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове

Имајући у виду значај предложених измена и реалну потребу да се онемогући задуживање приватног сектора преко мере која ће довести у питање могућност извршења обавеза из уговора о финансијском лизингу, па самим тим и опстанак бројних привредних субјеката, а посебно малих и средњих предузећа, као и потребу смањења потрошње грађана, која утиче на повећање спољнотрговинског дефицита, без обзира на наведени недостатак се приступило изради овог мишљења, уз анализу предложеног текста, па су уочени неки предлози који ипак морају бити образложени јер ће очигледно изазвати значајне негеативне ефекте на тржиште.

Треба ипак указати на разлику између уговора о кредиту и уговора о финансијском лизингу. Уговор о кредиту ствара перманентну финансијску обавезу за онога коме је додељен. Наплата доспелих рата врши се из целокупне имовине дужника, као и по основу гаранција. Насупрот томе уговор о финансијском лизингу се у складу са чланом 28. Закона може раскинути када прималац лизинга није у могућности да испуњава своје финансијске обавезе и за последицу има повраћај предмета лизинга и евентуалну накнаду штете, али искључиво у лимитима прописаним чланом 31. ст.1. Закона. Сходно томе је првенствено у интересу даваоца лизинга да провери квалитет и цену ствари која се набавља (јер он постаје њен власник) и солидарност примаоца лизинга (јер услед лоше процене неће моћи да наплаћује доспеле рате). Подсећамо да првенствени интерес даваоца лизинга није да изврши поовраћај ствари, већ да се уговор о финансијском лизингу реализује. Њему не требају половне ствари, већ новац који ће даље улагати у пословање.

Било би дакле неопходно да обрађивач прописа јасно дефинише проблем који покушава да се реши предложеним прописом, анализира ефекте предложеног решења на привреду и грађане и изјасни се о томе које је могућности за

решење овог проблема разматрао и ашто је предложена опција оптимално решење.

Скрећемо пажњу на следећа решења која Нацрт закона предлаже, а чије битне ефекте на тржиште и имовинска права не анализира.

- 1) У Члану 2. Нацрта се предлаже се измена члана 10. став 2. Закона, којом се уводи обавеза да привредни субјекат, пре почетка обављања делатности финансијског лизинга, поред оснивачког капитала од 100.000 евра, мора да прибави дозволу Народне банке Србије за обављање послова финансијског лизинга.

Такође се предлаже додавање став 3, који прописује да је давалац лизинга дужан да у свом пословању обезбеди да новчани део капитала увек буде у висини која није мања од наведеног износа.

Обрађивач прописа није образложио да ли је овај начин контроле најадекватнија метода за постизање горе наведених циљева. Наиме, да ли контрола делатности финансијског лизинга мора да се обавља и у поступку издавања предходних дозвола, што је принцип супротан Закону о привредним друштвима, или је довољно да се та контрола, ако је неопходна, обавља кроз контролу пословања, након отпочињања обављања делатности финансијског лизинга.

Такође, није образложен ни мотив предложеног решења да се новчани део капитала не може смањити испод износа од 100.000 евра, а и формулација је нејасна јер оставља недоумицу да ли се мислило на висину оснивачког капитала или се овом одребом уводи обавезна новчана резерва, као услов за обављање делатности даваоцима финансијског лизинга.

Глава IIа, у чл.13а до 13е уређује поступак издавања дозволе за рад за обављање послова финансијског лизинга и контролу, односно послове надзора над обављањем послова финансијског лизинга. Иако обрађивач прописа није анализирао ефекте увођења дозвола за обављање делатности финансијског лизинга и контроле и надзора над овом делатношћу, уколико би такво решење, након спроведене анализе, и било генерално прихватљиво са становишта РИА, указујемо на нека решења која би требало преиспитати:

- 2) Члан13а ст.1. тач.2. прописује да се уз захтев за издавање дозволе за обављање послова финансијског лизинга доставља доказ да је обезбеђен новчани део оснивачког капитала у износу који није мањи од 100.000 евра у динарској противвредности по средњем курсу на дан уплате тих средстава.

Овакав услов је сувишан, јер је у тач.1. предвиђено да се уз захтев подноси решење о упису у регистар привредних субјеката, у којем је делатност финансијског лизинга регистрована као претежна делатност. Подсећамо да

Агенција за привредне регистре ову делатност не може регистровати као претежну, без провере да ли је наведена уплата извршена, па се тако иста чињеница проверава два пута и то од стране два државна органа.

Посебно је неприхватљиво то што није анализиран ефекат одредбе садржане у ст.2. овог члана, која прописује да Народна банка Србије ближе прописује ближе услове за издавање дозволе за обављање послова финансијског лизинга. На овај начин се поред рестриктивних законских одредби у овој области, додатно још уведе широка овлашћења Народне банке Србије да прописује додатне услове за обављање делатности. Није анализирано какав ће утицај овакво решење имати на развој тржишта лизинга у Србији и да ли оваква одредба може негативно утицати на одлуку реномираних даваоца лизинга да свој посао започну у Србији, због евентуалне процене да могућност честих промена прописа повећава њихов пословни ризик за улагања у Србији.

- 3) Члан 13б даље прописује широка овлашћења Народне банке Србије, односно гувернера Народне банке Србије, који приликом издавања дозволе за обављање делатности финансијског лизинга има могућност дискреционе оцене „пословне репутације“ привредног друштва коме се дозвола издаје. Непостојање критеријума на основу којих се процена „пословне репутације“ врши, односно пропуштање да се ти критеријуми уреде овим законом или неким другим прописом, може утицати на развој тржишта лизинга, па је било потребно анализирати ефекте оваквог решења на појаву нових даваоца лизинга и евентуалну монополизацију положаја постојећих даваоца лизинга на тржишту Србије, са свим негативним ефектима које такав положај може произвести.
- 4) У члану 13в, ст.3. даље је прописано овлашћења Народне банке Србије да може да пропише даваоцу лизинга обавезу да на посебно отвореном рачуну код банке држи средства резерве чију висину, стопу, као и начин и услове њиховог издвајања и коришћења утврђује Народна банка Србије. Критеријуми за доношење овакве одлуке нису прописани.

Поставља се питање какав ће ефекат на давоце лизинга, са становишта правне сигурности, имати овлашћење Народне банке Србије да она, без прописаних критеријума, у односу на одређеног даваоца лизинга искористи овакво овлашћење.

Такође није анализиран ефекат широког списка обавеза даваоца лизинга према Народној банци Србије (достављање података о закљученим уговорима, других података на захтев НБ Србије...). Тачније да ли користи оваквог решења превазилазе трошкове које ће давоци лизинга на крају преваљати на примаоце лизинга, кроз цену финансијског лизинга. Подсећамо да је обрађивач прописа навео да је један од разлога

предложених измена управо позитиван утицај на цену финансијског лизинга, а да није анализирао тај ефекат.

- 5) У члану 13г даље је прописано да: Народна банка Србије прописује критеријуме и услове на основу којих давалац лизинга закључује уговоре о лизингу у смислу овог закона....

У анализи ефеката није наведено да ли су анализирани ефекти које ће овако драстична могућност уплива у пословну политику даваоца лизинга имати на тржиште лизинга.

- 6) Члану 13д прописује поступак надзора над обављањем послова даваоца лизинга. У ст.4. тач.4. предвиђено је да Народна банка Србије у поступку надзора може изрећи меру одузимања дозволе за обављање финансијског лизинга. Иако су чл. 13ђ ст.1. прописани разлози из којих се овако драстична мера може изрећи, разлози предвиђени у тач.3. (посебно у смислу оцене „пословне репутације“), као и у тач.7 и 8. остављају недоумицу у погледу дискреционих права приликом одузимања дозволе.

Није вршена анализа ефеката наведеног решења. Шта би се десило са до тада закљученим уговорима и какав је ефекат такве мере на давоце лизинга и примаоце лизинга?

У ст.2. овог члана јесте наведено да одузимање дозволе не ослобађа даваоца лизинга обавеза по основу закључених уговора о лизингу до дана одузимања дозволе. Уколико давалац лизинга не губи своје својство у односу на уговорне закључене до одузимања дозволе, онда му се решењем треба ускратити право да даље закључује уговоре о финансијском лизингу, а не може му се одузети дозвола да обавља делатност финансијског лизинга. Он се делатношћу финансијског лизинга бави током целокупног трајања уговора о финансијском лизингу, а не само приликом закључења уговора.

У супротном, уколико му се одузме дозвола за обављање делатности финансијског лизинга, мора се регулисати ситуација:

- ко ће и на који начин ступити на његово место у до тада закључене уговоре о финансијском лизингу;
- да ли ће у том случају давалац лизинга предмете лизинга, чији је власник, морати да понуди на продају неком другом даваоцу лизинга;
- колико брзо ће продају и по којој минималној цени морати да обави;
- да ли ће право првенства куповине предмета лизинга имати примаоци лизинга.

Ова питања би било неопходно регулисати, обзиром да од момента губитка дозволе за обављање делатности финансијског лизинга, правно гледано давалац лизинга не би могао ни да закључује нове уговоре, ни да се у том својству појављује у дотадашњим уговорним односима.

И на крају:

7) Чл.5. ст.1. је нејасан, а гласи:

„Даваоци лизинга основани до дана ступања на снагу овог закона настављају да обављају послове финансијског лизинга у складу са Законом о финансијском лизингу («Службени гласник РС», број 55/03), с тим да су дужни да прибаве дозволу за обављање послова финансијског лизинга у складу са одредбама овог закона, у року од три месеца од дана ступања на снагу тог закона.“

Није јасно да ли се на до сада основане давоце лизинга примењују предложене измене закона само у делу који прописује прибављање дозвола за обављање делатности финансијског лизинга или и остале одередбе. Вероватно је реч о техничкој грешци, јер би било неприхватљиво да до сада основани даваоци лизинга послују под повлашћеним условима.

Имајући у виду наведене примедбе, дато је мишљење да образложење **Нацрта закона о изменама и допунама закона о финансијском лизингу НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ** ефеката у складу са чланом 34. став 2. тачка 5. Пословника Владе Републике Србије, иако треба да је садржи.

У Београду, 06. јун 2005. године

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
др Предраг Бубало

