

На основу члана 40. став 1. Пословника Владе („Службени гласник Републике Србије”, бр. 61/06, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11, 30/13 и 76/14), даје се следећа

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

- НАЦРТ ЗАКОНА О ЗАДРУГАМА -

I. ОДРЕЂЕЊЕ ПРОБЛЕМА КОЈЕ ЗАКОН ТРЕБА ДА РЕШИ

Друштвене односе у области задруга и задругарства у Републици Србији у овом тренутку уређују два закона, и то:

- 1) Закон о задругама („Службени лист СРЈ”, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС”, бр. 101/05 - др. закон и 34/06), који је донет 1996. године, као савезни закон, а данас се, у складу са уставноправним променама које су се одиграле у међувремену, примењује као републички закон и
- 2) Закон о задругама („Службени гласник СРС”, бр. 57/89 и „Службени гласник РС”, бр. 67/93, 46/95 и 101/05 – др. закон), који је донет 1989. године.

Наведена чињеница изазива правни дуализам, сукоб (колизију) и преклапање појединих правних норми, што изазива неуједначеност примене, различита тумачења, несигурност и конфузију у пракси, као и неусклађеност са савременим друштвено-економским околностима.

Задруге и задругарство у Републици Србији изложени су проблемима различите врсте и траже задовољење одговарајућих потреба, а важећи закони који уређују задруге су показали низ недостатака у примени.

Регулаторни и фактички недостаци тренутних законских решења се укратко састоје у следећем:

- 1) разједињеност и међусобна неусклађеност законске материје;
- 2) застарелост и нефункционалност законских решења донетих у условима битно другачијих економских, друштвених и политичких околности;
- 3) неразрешени имовинско-правни односи – нефефинисани услови и поступак за упис задружне својине имовине задруга и задружних савеза која је евидентирана као друштвена својина, што, између осталог, онемогућава задругама да исту користе као средство обезбеђења враћања кредита узетих код банака а такође доводи;
- 4) недоречене и временски неограничене одредбе вежећег закона о правима новооснованих задруга на враћање имовине, која је раније била у власнштву задруга, које отварају простор за злоупотребу и малверзације путем оснивања фиктивних задруга и угрожавају правну сигурност других привредних субјеката;
- 5) пропуст да се дефинишу и ближе уреде важни појмови, као што су улог задругара, основни капитал и њихов међусобни однос;
- 6) постојање одредби које коче докапитализацију задруга, јер условљавају једнакост улога, што као последицу има да висину улога одређују економски најслабији задругари;

- 7) непотребно високо постављен минимални број оснивача задруге, чиме се непотребно отежва оснивање задруга, поготово у селима где је дошло до осетног смањења броја становника;
- 8) неефикасни правни институти важећих закона, пре свега у погледу вршења јавних овлашћења која су поверена задружним савезима. Овим овлашћењима задружни савези су добили право да доносе општа правила којима се уређује примена задружних принципа и друга питања од значаја за пословање врста задруга које повезују ти савези, као и правила којима се прописују услови за обављање задружне ревизије, садржина извештаја о обављеној ревизији, као и друга питања од значаја за задружну ревизију задруга. Ови правни акти представљају подзаконске акте за спровођење закона који уређују задруге. Пошто су задружни савези овлашћени за доношење поменутих аката, као и за њихово спровођење, а да при томе није био предвиђен ефикасан надзор над њиховим радом од стране надлежног државног органа, настао је низ неправилности и деформација у пословању задруга и задружних савеза, посебно у погледу спровођења задружне ревизије. С тим у вези, јавља се потреба за преуређењем, односно законским уређењем задружне ревизије, а на основу искустава из праксе;
- 9) законско непрепознавање и нерегулисање појединих нових врста задруга, попут социјалних задруга, што отежава њихов настанак и развој, као и непостојање правног основа за даље удруживање задруга на задружним принципима у секундарне задруге (сложене задруге);
- 10) потреба да се новим, савременим решењима створи одговарајући правни амбијент за спровођење реформе у задружном сектору, као први корак у ревитализацији задругарства у Републици Србији, а у складу са модерним светским трендовима, што се не може постићи парцијалним изменама постојећих закона.

Чланом 2. Закон о задругама („Службени лист СРЈ”, бр. 41/96 и 12/98 и „Службени гласник РС”, бр. 101/05 - др. закон и 34/06), наведено је да се задруге могу оснивати и као штедно-кредитне задруге, те да се на оснивање, организацију, пословање и начин управљања штедно-кредитним задругама примењују одредбе савезног закона којим се уређују банке и друге финансијске организације

У више наврата у последњих неколико година, Министарство привреде је тражило од Народне банке Србије мишљење у вези са великим бројем захтева задругара, задружних савеза и експерата да се штедно-кредитне задруге дефинишу у текст Нацрта закона о задругама, а да се оснивање и начин рада уреди посебним прописима.

У свим мишљењима Народне банке Србије, па и у последњем од 20. новембра 2015. године, заузет је изричит став да у овом тренутку успостављање штедно-кредитних задруга није потребно Републици Србији, из који разлога и предлагач овог закона, штедно-кредитне задруге није уврстио у текст Нацрта закона о задругама.

Тренутно се задругарство у Србији налази у веома тешком положају. Према подацима Агенција за привредне регистре у Републици Србији у октобру 2015. године укупно је регистровано 4.117 задруга, од чега је свега 2.228 активно, док је 88 задруга у стечајном поступку, 139 у процесу ликвидације, а остале задруге су брисане из Регистра. Број активних задруга увећан је само за 10 задруга у односу на 2014. годину.

Од укупног броја задруга:

- **земљорадничке задруге** чине преко 65% (укупно 2691 од чега је активних 1.466, брисаних из регистра 1072, у процесу ликвидације 74, у стечајном поступку 79),
- **омладинских задруга** чине 16,6% (укупно 686 од чега је активних 418, брисаних из регистра 234, у процесу ликвидације 33 и једна у стечајном поступку),
- **стамбених задруга** чине 7,6% (укупно 312 од чега активних 113, брисаних из регистра 182, у процесу ликвидације 12 и пет задруга у стечајном поступку),
- **занатске задруге** чине 4% (укупно 164 од чега активних 78, брисаних из регистра 78, у процесу ликвидације седам и једна задруга у стечајном поступку),
- **потрошачке задруге** (укупно 0,6% њих 25 од чега активних осам, брисаних из регистра 16 и у процесу ликвидације једна задруга).

Финансијске извештаје за 2014. годину поднело је 1.418 задруга, што је приближно 2,8% мање у односу на претходну годину.

Исказани укупни пословни приходи задруга износе око 64,7 милијарде динара и мањи су у односу на 2013. годину (85,4 милијарде динара), али је нето финансијски резултат био позитиван и бољи у односу на 2013. годину за 287 милиона динара.

У задругама је према подацима из финансијских извештаја за 2014. годину запослено укупно 4707 запослених, али велики број задруга нема нити једног пријављеног запосленог.

Земљорадничко задругарство је доминантно у укупном задругарству Србије, не само према учешћу у укупном броју задруга, већ и према оствареним финансијским резултатима. Укупни пословни приходи земљорадничких задруга износе 58.9 милијарди динара или 68% укупних прихода задружног сектора и запошљавају 3793, односно 80,6% од укупног броја запослених у задругама.

У периоду од 2010-2015. формирано је и у Регистар Агенције за привредне регистре уписано 371 нових задруга свих врста. Годишње се оснива између 50-70 задруга, а број активних задруга углавном стагнира. Број новооснованих задруга свих врста у 2015. години знатно је мањи од броја новооснованих у 2010. години.

У Регистар Агенције за привредне регистре уписано је 40 задружних савеза, од чега су 33 задружна савеза активна.

II. ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА ПОСТИЖУ

Циљеви који се доношењем овог закона постижу јесу:

- 1) савремена законска решења прилагођена модерном тржишном, економском, финансијском, правном, уставном и друштвено-политичком поретку и систему;
- 2) успостављање јасних и једноставних правила за оснивање, управљање и рад задруге, уз остављање простора да се задружним правилима ближе уреде питања од значаја за конкретну задругу;
Наиме, како је већ наведено, постојање два закона која регулишу област задругарства стварало је конфузију у њиховој примени. Нацртом закона о задругама регулисано је да се задруга, односно задружни савез оснива на оснивачкој скупштини, закључењем уговора о оснивању, усвајањем задружних правила и избором органа, а да задруга, односно задружни савез

може да отпочне са обављањем делатности од момента регистрације у регистар који води орган надлежан за послове регистрације привредних субјеката. Одредбама Нацрта закона детаљно је регулисано шта уговор о оснивању садржи, које су надлежности органа задруге, као и шта је потребно регулисати задружним правилима.

- 3) уклањање препрека за лакше оснивање и бољу капитализацију задруга.
Једна од препрека за оснивање нових задруга био је и високо постављен минимални број оснивача задруге (10), чиме се непотребно отежавало оснивање задруга, поготово у селима где је дошло до осетног смањења броја становника. Сматрамо да је минимални број од пет (5) оснивача оптималан. Такође, за разлику од важећи закона који регулишу област задругарства, Нацртом закона о задругама детаљно је регулисано шта чини основни капитал задруге и његово повећање и смањење. Такође, за разлику од важећих закона из обалсти задругарства, дата је могућност да улози задругара не морају бити једнаки што знатно олакшава и убрзава капитализацију задруге.
- 4) разрешење имовинско-правних односа - правног статуса имовине на којој је ималац права задруга, односно задружни савез и која је евидентирана као друштвена својина, чиме ће се, између осталог, омогућити задругама да исту користе као средство обезбеђења враћања кредита узетих код банака;
Разрешење проблема имовине на којој је ималац права задруга, односно задружни савез, а која је евидентирана као друштвена својина је најважније питање које се овим нацртом закона решава. Наиме, у Прелазним и завршним одредбама Нацрта закона о задругама, детаљно је регулисано на који начин ће се вршити превођење друштвене имовине у задружну и у којим роковима, након чега ће бити створене правне могућности да задруге и задружни савези, између осталог, користе такву имовину и као средство обезбеђења за враћања кредита код банака, какву могућност до сада нису имали.
- 5) спречавање настанка нових случаја злоупотреба одредби важећег закона које се односе на повраћај задружне имовине од стране новоснованих фиктивних задруга;
- 6) обједињавање законске материје, унутрашња и спољна усклађеност законске регулативе са другим прописима;
- 7) законско препознавање одређених посебних облика задруга (нпр. социјалне задруге) и удруживања задруга на задружним принципима (сложена задруга), што ствара услове и правни оквир за њихов настанак и развој;
Интенција предлагача закона није била да се Нацртом закона о задругама детаљно регулишу све врсте задруга, нити је учињено њихово такстативно набрајање. Идеја предлагача је била да се сачини један „кровни закон”, који би се примењивао на све врсте задруга, а уједно дао могућност да се, уколико нису забрањене законом, оснују задруге за обављање и других врста делатности осим оним набројаних у тексту Нацрта закона о задругама.
- 8) задружна ревизија уређена је на начин да су се уважили тренутни капацитети задружних савеза, уз поштовања принципа да задружну ревизију треба да обавља сам задружни сектор, уз одговарајући надзор министарства;
- 9) усклађивање Нацрта закона о задругама са модерним светским трендовима у области задруга и задругарства, уређено је на такав начин и у таквом обиму да се морало водити рачуна у каквој је ситуацији задругарство у нашој

земљи у последње две деценије па и више, у каквој је ситуацији земља у погледну привредног раста и развоја и са којим финансијским капацитетима располаже, а уједно, настојало се да се појединим решењима створи повољно тло за убрзани раст и развој овог облика удруживања и спрече сви видови евентуалних злоупотреба и фиктивног оснивања задруга као и утицаја правних лица, ако би били чланови задруга, у односу на здругаре као физичка лица. Када се успостави добра и здрава основа, створиће се услови и за увођење свих осталих модерних светских трендова у области законодавства.

III. ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Анализом других могућности за решавање проблема установљено је да је, између свих алтернатива, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема - доношење закона који ће да уреди друштвене односе у области задруга и задругарства.

Наиме, у случају *status quo* опције (енгл. *base case* – непромењено стање) односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити описане проблеме. Проблеме ове области - само друштво и сам задружни сектор, без утицаја државе, нису у стању да реше, а решавање предметних проблема није могуће постићи ни у случају самосталног деловања тржишних механизма.

Само мерама ванправне (нерегулаторне) економске природе, попут субвенција и других врста државне помоћи, или мерама друштвене (социјалне) природе, са нижим степеном државне интервенције, попут различитих врста акција у виду информационих, образовних и медијских кампања усмерених на подизање нивоа свести задругара и корисника производа и услуга задруга, те нивоа знања и информисаности задругара, не би било могуће решити предметне проблеме, а свака од ових мера имала би ограничено и привремено дејство. Потребно је да мере ове врсте прате примену овог закона у пракси, али искључиво оне саме и изоловане нису у стању да реше предметне проблеме.

У оквиру мера правне (регулаторне) природе једино одговарајуће решење је било доношење закона, будући да конкретна материја која се уређује овим законом: форма и организација привредног субјекта, управљање истим, његово финансирање и имовина, услови и поступак превођења друштвене својине у задругама у задружну, казнене одредбе - по својој природи не представља предмет подзаконских аката, који се доносе на основу закона и ради спровођења закона, него законску материју. Употребом инструмената тзв. меког права и аутономног права (саморегулација), без снаге законског ауторитета, односно донетих од стране задружних савеза, такође, не би било могуће решити описане проблеме задружног сектора, имајући у виду напред наведена објашњења тих проблема, где се, између осталог, налази и потреба за реформом задружних савеза.

При томе, уколико би предметна материја била уређена путем закона о изменама и допунама постојећих закона или доношењем више посебних закона (доношење посебног закона о претварању имовине у друштвеној својини у имовину у задружној својини, измене и/или допуне одредаба важећих закона о управљању задругом, задружној ревизији и др. питањима, установљавање правног основа за финансијске задруге и социјалне задруге у секторским законима итд), становиште је да би то било нецелисходно и не би представљало ефикасно решавање проблема. У том

случају, и даље би постојала два закона, односно више посебних закона, што би одржавало усложњавање и расипање законске материје, дуготрајне и скупе процедуре доношења и парцијалну примењеност, несистематичност и могући сукоб законских, односно правних норми. Такође, уколико би се мењао и допуњавао један од ова два закона, који би својим прелазним одредбама ставио ван снаге други закон који уређује задруге, преузимајући (и модификујући) његове одредбе које треба да буду задржане у правном систему, степен измена би превазишао опсег утврђен за измене и соупуне закона. Према томе, из наведеног следи да би законско уређење области задруга и задругарства на описани начин било тешко разумљиво и отежано за спровођење. Претходним би се, дакле, одржавало и повећавало административно оптерећење задруга и задругара у виду трошкова које би правни субјекти имали у циљу упознавања са законским уређењем наведених области, као и због понашања које није у складу са одредбама закона. Све наведено би проузроковало неекономичност, неделотворност и, последично, правну несигурност. Осим тога, могуће је и законско уређење друштвених односа у области задруга и задругарства у оквиру Закона о привредним друштвима; међутим, становиште је да ова област може да има правни основ, односно правну везу у системском закону који уређује привредне субјекте, али због свих специфичности ове врсте привредних субјеката, њихово уређење захтева посебан закон, који ће задружном сектору омогућити посебан третман у оквиру ширег привредног сектора. Становиште предлагача овог нацрта закона је да је сва питања и проблеме са којима се задружни сектор у Републици Србији суочава потребно уредити јединственим законом са реформским решењима.

IV. ЗАШТО ЈЕ ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА НАЈБОЉЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА?

Поступак по коме се доноси закон и његова правна снага дају гаранције да ће проблеми који су исходovali доношење овог закона - бити решени. Након анализе постојећег стања ствари, регулатор је утврдио да је, у постојећим условима, најцелисходнији и оптималан начин за спровођење одређених мера и реформи уобличавање тих интенција у форми тзв. тврдог права, и то јединственог закона, чиме се ствара већи степен поузданости и вероватноће да ће те мере и реформе бити спроведене.

Првобитна иницијатива и импулс за доношење овог закона, тј. захтев за државном регулаторном интервенцијом у овој области потекао је од самог задружног сектора – „одоздо – навише“ приступ (енгл. *“bottom – up“*), као резултат нагомиланих проблема који угрожавају опстанак и развој задруга.

У поступку израде овог закона и његовим решењима остварено је начело аутономије воље уз поштовање императивних прописа. Истовремено, постигнута је равнотежа између самосталног уређења и државне интервенције. Утврђено је да би целокупно уређење предметне области било нецелисходно и несврхисходно, јер би довело до пререгулисаности материје и претило да проузрокује тзв. однарођеност закона у односу на његове адресате, у првом реду задружни сектор. Стога је домашај овог закона утврђен тако да су законски уређени основни делови предметне материје, а остали делови ће бити самостално уређени од стране задруга и задружних савеза (енгл. *self-regulation*), представљених у форми задружних правила, а уз одређени степен државне интервенције у виду оквира, опсега и домета тих правила. Овим се постиже целисходна комбинација диспозитивних и императивних норми. Активну улогу у

припреми овог нацрта закона имао је задружни сектор представљен кроз стручни кадар задружних савеза у различитим областима (пољопривредно, стамбено, омладинско задругарство), чиме је остварен регулаторни принцип тзв. меморандума о разумевању са заинтересованим странама (енгл. *memoranda of understanding with stakeholders*).

Интенција законописца приликом стварања овог закона огледала се у тежњи да се реално сагледа стање друштвених односа у области задруга и задругарства, пронађу најбоље идеје и предлози за решавање постојећих проблема, измене и преобразе постојећи односи и створе нови, систематизују и дефинишу несистематизовани и недефинисани појмови из домаће и компаративне праксе, са законским порукама, решењима и заповестима која су разумљива, јасна, правична, ефикасна, економична, реформска, животна, стабилна, дуготрајна и подесна за извршавање за задружни сектор.

V. НА КОГА И КАКО ЋЕ НАЈВЕРОВАТНИЈЕ УТИЦАТИ РЕШЕЊА У ЗАКОНУ?

Предложена решења ће утицати на следеће субјекте:

- задруге и задружни савези (привредни субјекти) – задружни сектор;
- задругари – чланови задруга и потенцијални задругари;
- корисници производа и услуга задруга (физичка и правна лица);
- јавни сектор - носиоци јавних овлашћења: Влада Републике Србије, министарства надлежна за послове привреде, пољопривреде и друга надлежна министарства, Регистар привредних субјеката;
- купце приватизованих бивших друштвених предузећа у области аграра, у делу који се односи на спречавање покретања нових поступака у којима се тражи повраћај дела имовине тих предузећа, која је била у друштвеној својини.

Први пут су законом прописани задружни принципи и задружне вредности на којима се заснива организовање задруга и њихово пословање и по којима се задруге разликују од других облика организовања. Принципи и задружне вредности су у потпуности усклађени са међународним принципима и вредностима. Такође, поједностављен је начин оснивања и организовања задруга - за оснивање задруге ће бити довољно пет физичких лица, омогућено је задругарима да имају различите висине улоге у циљу повећања капитала у задружном сектору, задруге су растерећене обавезе оснивања обавезног резервног фонда и заробљавања средстава у њему, сложене задруге се уводе у циљу унапређења пословања задруга удруживањем капитала (рецимо за унапређење производње), минимум је потребно две задруге за оснивање сложене задруге, предвиђено је и решавање питања друштвене својине у задругама.

Наиме, важећи закони којима се регулише област задругарства омогућавали су да се имовина, која је била у власништву задруга и задружних савеза после 1. јула 1953. године, а која је организационим односно статусним променама или на други начин пренета без накнаде другим корисницима који нису задруге или задружни савези, буде враћена осим задрузи исте врсте чија је имовина била и задрузи исте врсте која послује на подручју на коме је пословала задруга која је била власник имовине чији се поваћај тражи. На тај начин, створено је погодно тло за злоупотребе и фиктивно оснивање задруга чији је једини циљ управо био добијање овакве имовине. У Прелазним и завршним одредбама Нацрта закона о задругама, детаљно је

регулисано на који начин и под којим условима може доћи до уписа задружне својине на непокретностима у друштвеној својини. Услови су знатно рестриктивнији од услова прописаних важећим законима који регулишу област задругарства. С тим у вези наводимо пример да, само оне задруге које су се на основу одређених исправа и одговарајућег израђеног и потврђеног пописа земљишта у друштвеној, односно државној својини, у складу са Законом о претварању друштвене својине у на пољопривредном земљишту у друге обилке својине, уписале у јавни регистар о непокретностима и правима на њима као имаоци права на том земљишту, могу на основу поднетог захтева уписати задружну својину. На тај начин не постоји могућност да се имовина врати задрузи исте врсте која послује на подручју на коме је пословала задруга која је била власник имовине чији се поваћај тражи, чиме је створена већа правна сигурност и смањена злоупотреба на најмању могућу меру.

Задруга ужива посебну заштиту Републике, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у обављању њене претежне делатности која се огледа у подстицању задругарства мерама економске и аграрне политике, укључујући давање одговарајућих олакшица и погодности, које се утврђују посебним прописима, као и могућности оснивања посебних фондова (фондација) за развој задруга од стране јединица локалне самоуправе или аутономне покрајине или обезбеђивањем средстава у буџету јединица локалне самоуправе, аутономне покрајине и Републике.

VI. КАКВЕ ТРОШКОВЕ ЋЕ ПРИМЕНА ЗАКОНА СТВОРИТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ (НАРОЧИТО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋИМА)?

Овај закон не ствара трошкове за грађане, с обзиром да се истим не предвиђају никакве додатне обавезе за становништво.

Овим нацртом закона се не стварају нови трошкови за задружни сектор, односно њихово додатно регулаторно или административно оптерећење, будући да задруге и задружни савези већ сnose те трошкове према важећим законским и подзаконским решењима и ови трошкови су неопходни да би систем регистрације привредних субјеката функционисао

За поступак регистрације, евидентирања, објављивања, резервације назива, поступке по осталим захтевима, као и за друге услуге које пружа Агенција за привредне регистре, подносилац пријаве или захтева плаћа накнаду у складу са прописима којима се уређује положај и надлежност Агенције, а који трошкови су постојали и раније.

У вези са трошковима који могу настати за задруге и задружне савезе, а у вези су са превођењем друштвене својине у задружну, истичемо да су то трошкови који се односе на примену закона којим се регулишу републичке административне таксе, као и примену правилника којим се регулише висини таксе за пружање услуга Републичког геодетског завода. Висина таксе за услуге коју пружа Републички геодетски завод утврђује се Тарифом такси за пружање услуга и усклађује се годишње са индексом потрошачких цена у Републици Србији према подацима републичког органа надлежног за послове статистике у претходних 12 месеци, при чему се заокруживање висине таксе врши на динар.

С тим у вези, наводимо пример висине трошкова које ће имати задруга у поступку превођења друштвене својине у задружну својину, уколико је уписана као ималац права на тој имовини: 300,00 динара за подношење захтева за превођење + 5085,00 динара за трошкове услуге Републичког геодетског завода = 5385,00 динара.

Дакле, предложеном процедуром превођења друштвене у задружну својину није се променила врста трошка за задругу, као ни висина, осим оне која је се односи на, већ поменуто, годишње усклађивање са индексом потрошачких цена у Републици Србији.

У вези са трошковима који се односе на обављање задружне ревизије указујемо да одредбама важећих закона који регулишу област задругарства није прописана висина накнаде за обављање задружне ревизије, као ни одредбама одредбама Правила задружног савеза Југославије („Службени лист СРЈ”, бр. 26/98 и 28/98-испр. и „Службени лист СЦГ”, број 1/03 – Уставна повеља). Једини подаци који су у вези са висином накнаде за обављање задружне ревизије били доступни предлагачу овог закона јесу подаци са сајта Задружног савеза Војводине и односе се на Одлуку о Ценовнику услуга број 01/2-20 од 15.03.2013. године, где је у Табели ценовника услуга под редним бројем 3. наведено да цена услуге за обављање задружне ревизије износи 10.000,00 динара (са ПДВ-ом). Нацртом закона је предложено да цена за услугу обављања здружне ревизије не може бити већа од износа половине месечне минималне зараде на територији Републике Србије у тренутку закључења уговора. Ако минимална месечна зарада на територији Републике Србије за децембар 2015. године, износи 30.000,00 динара бруто, а нето 22.173,30 динара, а да половина износи око 11.086,00 динара, то је онда само за око 1000,00 динара више у односу на цене прописане у наведеном ценовнику Задружног савеза Војводине.

С тим у вези, мишљења смо да је веома битно што је одредбама Нацрта закона прописана горња границе накнаде за обављање задружне ревизије, чиме је спречена могућност да она и даље буде произвољна, а уједно је незнатно више у односу на цену за коју смо нашли да је прописана било којим актом задружног савеза.

Уједно, указујемо да Нацрт закона о задругама прописује да се код задруге која је престала ликвидацијом преостала имовина те задруге поверава на привремено управљање одговарајућим задружним субјектима. Међутим, како се та имовина користи за оснивање нове задруге, односно за развој задруге на територији на којој је било седиште задруге која је престала ликвидацијом, то би евентуални наведени трошкови били временски кратки. Уједно, решење да у случајевима престанка задруге после намирења поверилаца и повраћаја удела задругарима, преостала задружна имовине се преноси задружном савезу постоји и у важећем закону тако да не представља нови трошак за задруге, односно задружне савезе. Такође, на основу међународних искустава не очекује се да ће ови случајеви бити чести у пракси.

VII. ДА ЛИ СУ ПОЗИТИВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ДОНОШЕЊА ЗАКОНА ТАКВЕ ДА ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ КОЈЕ ЋЕ ОН СТВОРИТИ?

Сходно напред наведеном значају области које ће бити уређене овим законом, утврђује се да позитивна дејства која ће овај закон имати оправдавају трошкове. Наиме, трошкови које ће имати правни субјекти на које се овај закон односи и који су већ наведени, представљају издатке финансијске природе (које су углавном задруге и задружни савези имали и до сада) али, с друге стране, реформска уређеност једне веома битне гране привреде у целокупном свом обиму, те остварење начела правне сигурности представљају предности нефинансијске природе које у целости оправдавају трошкове усклађивања понашања адресата са овим законом и оправдавају трансакционе трошкове.

За разлику од развијених земаља, где задруге у претежном делу остварују тржишну функцију, у земљама у развоју, као и у неразвијеним земљама, задруге остварују првенствено улогу самопомоћи и солидарности (тзв. социјална функција задуга). Управо ова друга карактеристика представља битну позитивну последицу по привредни, односно друштвено-економски систем Републике Србије. Усклађивање задружног сектора са овим законом ће помоћи остваривање тих начела и вредности, као и пораст професионалности задруга и задругара, те повећање њихове конкурентности.

Задруга има велики потенцијал за одрживи привредни и друштвени развој у заједници по принципу „одоздо–навише“. Ово се односи и на ситуацију у Републици Србији данас. Имајући у виду широк спектар међународних и домаћих искустава, утврђује се да правна форма задруге има различите привредне и друштвене предности у односу на друге облике пословања, и то:

- потенцијал за стварање сигурнијих и одрживих послова;
- потенцијал за оживљавање пољопривреде, руралног и равномерног регионалног развоја, јер се путем осигуравања пласмана, снижавања трошкова производње, укрупњавања понуде и повећања додате вредности кроз изградњу складишних и прерадних капацитета, увећавају приходи и повећа сигурност пољопривредника задругара, подстичу улагању у пољопривреду и смањењу миграција из села у градове;
- понуду услуга бољег квалитета, односно услуга које су потребне заједници, које приватни корпоративни сектор не пружа због малог профита, поготово у области здравствене заштите, социјалне заштите, запошљавања маргиналних друштвених група, сеоског туризма и пружања основних добара и услуга (нпр. продавнице на удаљеним местима);
- потенцијал за смањење нивоа неформалне („сиве“) економије, посебно у традиционално врло неформалном пољопривредном сектору, што резултира већим убирањем пореза и нижом стопом противправног понашања;
- позитивне ефекте на развој станоградње, решавање нерешених стамбених питања на економски прихватљивији начин и одржавање објеката;
- одржив модел задовољења општих интереса заједнице, борбе против сиромаштва и друштвене реинтеграције угрожених група, (социјалне задруге и потрошачке задруге организоване у форми тзв. СОС маркета);
- подстицање здраве конкуренције у привредним гранама у којима су (у нашим условима и околностима) традиционално заступљени монополски, дуополски и олигополски положаји, односно доминантни положаји великих привредних друштава (станоградња, потрошња, аграр);
- велики значај за локални економски развој.

Иако је усмерена на вршење одређене привредне делатности, задруга се битно разликује од привредног друштва, пре свега по статусу својих чланова, расподели добити, праву гласа и солидарности уместо сразмерности улагања. Основни интерес удруживања задругара није, као код привредних друштава, максимизација профита на основу уложеног капитала, већ максимизација користи путем пословања кроз задругу, коришћења њених услуга и остваривање других циљева због којих је основана. Задруга послује поштујући задружне вредности као што су самопомоћ, самоодговорност, демократичност, једнакост, правичност и солидарност, који су даље конкретизовани у задружним принципима. Сходно томе, без обзира на разлику у висини улога, у управљању задругом сви задругари имају равноправно право гласа, а

примарни критеријум расподеле добити није учешће у капиталу, већ обим пословања путем задруге.

Због честог погрешног разумевања суштине савременог земљорадничког задругарства, важно је нагласити да задругари који приступају задрузи немају обавезу уношења пољопривредног земљишта у приватној својини, већ да они по правилу и даље самостално производе пољопривредне производе, а преко задруге их заједнички складиште и продају у најповољнијем моменту на тржишту, на који начин поред осталог добијају бољу цену, набављају јефтиније семенски материјал ђубриво и сл, користе машинске услуге, улажу и користе прерадне капацитете и сл.

У склопу предности задруга, овде је потребно истаћи и веома значајну отпорност и тзв. еластичност задруга испољену током глобалне економске и финансијске кризе. Ову чињеницу нарочито истичу закључци и подаци Међународне организације рада, која бројним активностима подржава задружни сектор.

VIII. ДА ЛИ СЕ ЗАКОНОМ ПОДРЖАВА СТВАРАЊЕ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА НА ТРЖИШТУ И ТРЖИШНА КОНКУРЕНЦИЈА?

Овим законом ће се обезбедити развој тржишне економије. Држава је интервенисала у оној мери и оном врстом инструмената који су неопходни да се осигура функционисање законитости тржишта и предупредити злоупотребе. Многе препреке за лакше осивање и бољу капитализацију су отклоњење, као што је већ наведено (минимални број од пет оснивача, детаљно је регулисано шта чини основни капитал задруге и његово повећање и смањење, улози задругара не морају бити једнаки итд.).

Законска решења омогућавају појаву нових привредних субјеката и развој конкуренције и конкурентности домаће привреде, односно осивање, опстанак (преживљавање на тржишту), развој и конкурентност задруга и задружног сектора. То је посебно битно у односу на мале и средње задруге. Такође, предвиђена законска решења доприносе томе да се задруге, које се тренутно налазе у неравноправном положају на тржишту у односу на незадружне привредне и друге тржишне субјекте (практично, тржишна маргинализација), које се у великом делу стручне и шире јавности посматрају као превазиђена и анахрона институционална форма пословања и које, у целини посматрано, послују са губитком, доведу у равноправнији положај са другим тржишним субјектима.

Овај закон треба да пружи подстицаје за развој задруга, где се као посебно значајно може издвојити ојачавање земљорадничких, стамбених и потрошачких задруга, као привредних субјеката који послују у привредним гранама у којима су (у нашим условима и околностима) традиционално заступљени монополски, дуополски и олигополски положаји, односно доминантни положаји великих привредних друштава.

Још једном треба навести и поједностављен начин осивања задруга, као и смањен број оснивача који је потребан да би се задруга основала.

IX. ДА ЛИ СУ СВЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКУ ДА СЕ ИЗЈАСНЕ О ЗАКОНУ?

У припреми овог нацрта закона, у току целог поступка активно су учествовали представници организованог задружног и привредног сектора у својству чланова Радне групе за израду Нацрта закона: Задружни савез Србије, Задружни савез Војводине, Савез стамбених задруга Србије, Савез омладинских задруга Србије и

Привредна комора Србије, чиме је обезбеђено њихово активно учешће, као и партнерство јавног и приватног сектора у регулаторим активностима. Непосредна искуства из праксе поменутих задружних, односно пословних асоцијација била су важна основа за дефинисање, артикулацију и уобличавање правних норми овог нацрта закона (тзв. консултације). Према томе, у току израде овог нацрта закона заинтересоване стране имале су прилику да се изјасне о предлозима законских решења. Такође, чланови Радне групе за израду Нацрта закона о задругама били су и представници ресорних министарстава и посебних организација, који су у великој мери допринели својим предлозима и сугестијама приликом израде текста овог нацрта закона.

Одбор за привреду и финансије је на 85. седници, одржаној 2. септембра 2015. године, донео Закључак о спровођењу јавне расправе о Нацрту закона о задругама, на предлог Министарства привреде, којим је утврђен је Програм јавне расправе о Нацрту закона о задругама.

У складу са утврђеним Програмом јавне расправе, Министарство привреде је у поступку припреме текста Нацрта закона о задругама и то у периоду од 4. септембра до 24. септембра 2015. године, спровео јавну расправу, у три града Републике Србије, а текст Закона био је званично доступан на сајту министарства www.privreda.gov.rs.

Распоред одржаних јавних расправа је био следећи:

1) Нови Сад 4. септембар 2015. године, са почетком у 11 часова у сали за састанке Привредне коморе Војводине;

2) Ниш 8. септембар 2015. године, са почетком у 12 часова, у просторијама Регионалне привредне коморе Ниш;

3) Београд 22. септембар 2015. године са почетком у 11 часова, у просторијама Задружног савеза Србије.

Свим јавним расправама, предвиђеним Програмом јавне расправе, присуствовали су представници: задруга, Министарстава пољопривреде и заштите животне средине, задружних савеза, регионалних привредних комора, локалне самоуправе и медија.

У току јавне расправе свим учесницима су кроз презентацију представљена нова решења у тексту Закона, након чега су уследиле дискусије учесника јавне расправе.

Приликом сваке јавне расправе позвана су сва заинтересована лица да доставе своје примедбе, предлоге и сугестије, на предложени текст Закона, путем е-mail адресе или путем поште.

Сугестије, коментари и примедбе учесника на самој јавној расправи, као и сугестије, коментари и примедбе које су достављене електронским путем и путем поште који су предложени и усвојени:

1) увођење задружне ревизије у текст Закона;

2) брисање одредбе која се односи на обавезу министарстава да у року од годину дана од дана доношења закона, донесу подзаконска акта којима ће се уредити примена задружних принципа и других питања од значаја за пословање пољопривредних, стамбених и омладинско-студентских задруга, а да остале врсте задруга могу у сарадњи са ресорним министарствима подзаконским актима уредити примену задружних принципа - имајући у виду да ће доношење Закона о задругама и општих акта задруга и задружних савеза бити довољно за регулисање области задругарства.

3) брисање одредбе да оснивачи задруге не могу бити у заједничком домаћинству - имајући у виду да то у малим срединама може бити значајан ограничавајући фактор за оснивање задруга;

4) брисање одредбе да уговор о оснивању задруге садржи и број личне карте - имајући у виду да уговор већ садржи јединствен матични број;

5) брисање одредбе да председник и чланови управног одбора, надзорног одбора, директор и председник скупштине, не могу бити међусобно у крвном сродству у правој линији и побочној линији до трећег степена сродства, у односу усвојилац – усвојеник или супружници - имајући у виду да то у малим срединама може бити значајан ограничавајући фактор за оснивање задруга;

6) појашњење дела текста у коме се помиње правно лице, да се односи на сложене задруге;

7) појашњење одредбе која се односи на упис задружне својине на непокретностима у друштвеној својини, на тај начин да обухвати све врсте уписа који су се појавили у пракси (носилац права коришћења, корисник...);

8) да се задружним правилима може одредити начин представљања задругара у скупштини у задрузи која има преко 30 задругара, а не преко 100 задругара;

9) да се редовна седница скупштине одржава пре законског рока за предају завршног рачуна, уместо да се одржава најкасније у року од пет месеци од завршетка пословне године, имајући у виду да се законски рок за предају завршног рачуна често мења;

10) да се уведе обавеза задруге, а не само задругара, да измири своје обавезе по закљученим уговорима или другим појединачним пословима који доспевају након престанка статуса задругара, или који нису измирени о року;

11) да књига задругара и задружна књига немају статус јавне исправе;

12) да се унесе посебан члан којим ће се нагласити да директор задруге не мора бити задругар;

13) да обављање привремених и повремених послова, преко струденско–омладинских задруга не буде ограничено на 90 дана, односно, да буде у складу са прописима из области рада;

14) да статус задругара студентско омладинске задруге може стећи лице које је старије од 30 године, односно прихваћено је да граница буде 35 година, али не и виша, што је предложено у више наврата

Сугестије, коментари и примедбе учесника на самој јавној расправи, као и сугестије, коментари и примедбе које су достављене електронским путем и путем поште који нису усвојени:

1) увођење штедно–кредитних задруга, имајући у виду став Народне банке Србије;

2) увођење могућности да и правна лица могу бити чланови задруге;

3) остављена је могућност да неактивни задругари буду искључени из задруге у случају када не остварују пословну сарадњу са задругом из делатности задруге, али није прихваћено да се законом одреди који је то временски период, него је препуштено задругама да задружним правилима пропишу наведени врменски период.

3) да улози задругара буду једнаки - имајући у виду да чланови задруге, односно задругари имају већ једнако право гласа („један члан – један глас“), задругари са мањим улозима стављени су равноправан положај са задругарима са већим улозима, приликом одлучивања. С друге стране, различита висина улога даје могућност веће капитализације задруге, без нарушавања начела равноправности задругара;

4) да минимални основни капитал задруге треба износи више од 100 динара – имајући у виду да је одредбама Нацрта закона о задругама предвиђена могућност да се задружним правилима одреди висина минималног појединачног улога, на тај начин је дата могућност задругарима да сами одреде колики ће бити минимални основни капитал задруге, с тим да он не може бити нижи од 100 динара. Низак износ минималног основног капитала, који је на исти начин решен и у Закону о привредним друштвима, има за циљ смањење баријера за оснивање привредних субјеката;

5) да се јавна овлашћења пренесу „надлежном задружном савезу“ - имајући у виду да није постојала воља постојећих задружних савеза и задруга да се формира један кровни задружни савез који би окупљао све задружне савезе и задруге и коме би била пренета јавна овлашћења, као што је случај са Задружним савезом Југославије у важећем Закону о задругама, као и да су сва битна питања регулисана одредбама Закона, то не постоји потреба преношења јавних овлашћења задружним савезима;

6) да треба укинути могућност образовања огранака задруге, односно да могућност образовања огранака треба да буде регулисана правилима задруге-образовање органака је ствар унутрашње организације задруга, али сама могућност њиховог образовања, треба да буде у тексту Нацрта закона о задругама;

7) да се законом овласти задружни савез да врши функцију стечајног управника и да има законску обавезу да сачини извештај чијом кривицом је задруга доспела у стечај, односно у неспособност за плаћање, да функцију стечајног управника врши стварно и месно надлежни задружни савез преко свог повереника на подручју сваког Привредног суда у Републици Србији и друге примедбе које се односе на поступак стечаја задруге - мишљења смо да је непотребно правити посебну врсту „задружног стечаја“, имајући у виду упућујућу одредбу да се на поступке стечаја сходно примењују одредбе закона којима се уређује стечај;

8) да задругу може основати десет пословно способних физичких лица, односно два пословно способна физичка лица – мишљења смо да је број од пет физичких лица, оптималан, имајући у виду да је то реално смањење броја физичких лица који могу да оснују задругу у односу на важећи Закон о задругама који прописује да задругу може основати 10 физичких лица, имајући у виду смањење броја сеоског становништва у појединим срединама;

9) да статус задругара студентско омладинске задруге може стећи лице које је старије од 35 година.

Након одржане јавне расправе, члановима Радне групе за израду Закона о задругама у финализацији текста наведеног закона, помогли су експерти др Hagen Henгу, професор компаративног права на Универзитету у Хелсинкију и господин Петер Вриск, председник Задружног савеза Словеније, чију је стручну подршку обезбедио Food and Agriculture Organization of the UN. Због изузетно кратких рокова за израду Закона, као и већ преузетих обавеза, експерти нису били у могућности да раније допринесу својим сугестијама изради текста Закона. Њихова посета је била у периоду од 8. октобра до 15. октора 2015. године.

На основу примедби добијених у поступку јавне расправе и примедби и сугестија експерата, Радна група за израду Нацрта закона о задругама, одржала је још један састанак на коме је разрешено неколико кључних питања, а након тога Министарство привреде је обавило консултације, непосредно или електронским путем са: Републичким државним правобранилаштвом, Агенцијом за приватизацију, Повереником за информације од јавног значаја и заштиту података о личности. Такође, Министарство привреде се обратило и Народној банци Србије, Министарству правде, Агенцији за реституцију и Агенцији за борбу против корупције.

Имајући у виду наведено, сматрамо да су у току израде овог нацрта закона, заинтересоване стране имале су прилику да се изјасне о предлозима законских решења.

Х. КОЈЕ ЋЕ СЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ ЗАКОНА ПРЕДУЗЕТИ ДА БИ СЕ ОСТВАРИЛО ОНО ШТО СЕ ДОНОШЕЊЕМ ЗАКОНА НАМЕРАВА?

Нацртом закона о задругама није предвиђено доношење подзаконских аката ради спровођења закона, јер је предлагач детаљно регулисао ову законску материју.

За спровођење овог закона надлежно је Министарство привреде.

Приликом израде текста Нацрта закона о задругама предлагач је водио рачуна о капацитетима наведеног министарства како би се у потпуности спровео поступак надзора, а уједно је настојано да задржи све посебности и специфичности које са собом носи функционисање задруга и спровођење задружних принципа и вредности, трудећи се да се сачува аутономија и независност задруге.

У поступак доношења закона од почетка су укључени, представници задружног сектора кроз рад у Радној групи за израду Нацрта закона о задругама, кроз учешће у јавним расправама, подношење предлога, примедби и допуна.

Како су представници задружног сектора, на тај начин, информисани и упознати са циљевима који се желе постићи применом овог закона и како су непосредно учествовали у његовој изради, то ће се лакше оценити да ли ће се циљеви доношења овог закона испунити и у којој мери. Уколико се циљеви не буду испуњавали знаће се да ли су разлози на страни лоших прописа или лоше имплементације.