

АНАЛИЗА ЕФЕКАТА

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

Реформа стечајног законодавства у Србији започела је доношењем новог Закона о стечајном поступку (Службени гласник 84/04), чија примена је одложена до 02.02.2005. године, јер је било потребно обезбедити додатно време за успостављање неопходног институционалног оквира, као и припрему детаљних подзаконских аката који би дефинисали статус стечајног управника.

У циљу креирања професије стечајног управника и стварања званичног регулаторног тела које ће надгледати рад лиценцираних стечајних управника, основана је Агенција за лиценцирање стечајних управника (у даљем тексту: АЛСУ), по моделу канадског државног регулаторног тела, и као таква јединствена у региону југоисточне Европе, почела је са радом 24.02.2005. године.

Основни задаци Агенције, између остalog су: издаје, обнавља и одузима лиценце; организује стручни испит који је услов за добијање лиценце; води евиденцију лиценцираних стечајних управника; надзире рад стечајних управника; прати развој професије стечајних управника и прикупља и обрађује статистичке и остале податке који су од значаја за вођење стечајног поступка.

У том тренутку, сматрало се да су наведени акти довољни да створе правне услове за потпуно регулисање материје стечаја и да ће спречити злоупотребе настале услед, до тада недефинисаних, односа у стечајном поступку.

Наиме, прописи донети 2004. године, Закон о стечајном поступку и Закон о АЛСУ нису регулисали тако важна питања као што су:

- Начин спровођења надзора над радом лиценцираних стечајних управника;
- Поступак у којем се изричу санкције и мере према стечајном управнику;
- Врсте мера, санкција и казни које се могу изрећи стечајним управницима у случајевима непоступања, у складу са стандардима утврђеним прописима.

Важећи Закон о стечајном поступку, као и Закон о АЛСУ, међутим, није прописао ни орган и овлашћења тог органа за доношење подзаконског акта о поступку вршења надзора, нити дисциплинске мере које АЛСУ може да изриче, осим одузимања лиценце, као ни обавезу стечајног управника да сарађује у вршењу надзора над његовим радом. Ово је резултирало чињеницом да ни после пет годинаније донет ни један подзаконски акт којим би био регулисан поступак надзора, није спроведен ниједан дисциплински поступак, нити је одузета лиценца, чак ни у случајевима подизања оптужнице против стечајног управника због злоупотреба у конкретним стечајним поступцима.

или непоштовање закона, националних стандарда и кодекса етике, а само 14% стечајних управника је оцењено са пуним поштовањем закона и подзаконских аката.

РЕЗУЛТАТ ТЕРЕНСКОГ НАДЗОРА У 2008. ГОДИНИ



Наведена нерегулисана питања произвела су за последицу немогућност реаговања АЛСУ, и у случајевима када су евидентно били испуњени услови за санкционисање стечајних управника, чије је поступање, као противно прописаним стандардима, било утврђено од стране АЛСУ, у поступцима канцеларијског и теренског надзора, као и поступајући по притужбама на рад стечајних управника.

Један од циљева реформе стечајног поступка је стварање и развој професије стечајног управника, што је омогућено лиценцирањем и надзором над њиховим радом. Како се сва уочена непоступања стечајних управника не могу увек окарактерисати као незаконита, већ у одређеној мери представљају непоступање у складу са регулативом, нужно је омогућити државном регулативном телу више нивоа мера и других инструмената (упутства) које се у датим околностима предузимају. Елиминисањем незаконитих, корекцијом неправилних поступања и сталном едукацијом стечајних управника иде се у правцу развоја професије.

Резултати по обављеном теренском надзору указали су да постоје проблеми у примени Закона и подзаконских аката, што иде у прилог потреби да поред канцеларијског надзора, АЛСУ спроводи и теренски надзор, јер оваква врста надзора је неопходна за правилно остварење улоге АЛСУ, као регулаторног тела на нивоу државе. Комбинацијом ове две врсте надзора – канцеларијског и теренског, омогућиће се квалитетан и ефикасан стручни надзор и створиће се могућност давања комплетне оцене о раду сваког стечајног управника.

сектора супервизије АЛСУ кроз канцеларијски и теренски надзор, унапређена примена ових одредби у пракси.

Такође, постојећи Закон о АЛСУ је донет пре доношења Закона о јавним агенцијама, што је довело до тога да су поједине одредбе Закона о АЛСУ остале у супротности са одредбама Закона о јавним агенцијама.

Имајући у виду да је у току и поступак за усвајање новог Закона о стечају, немењање постојећег Закона о АЛСУ, имало би за последицу неусаглашеност појединих одредби са новим Законом о стечају.

Друга опција није изабрана, јер се сматрало да је довољна корекција постојећег Закона кроз измене и допуне, с обзиром да обим предложених промена у Закону о АЛСУ није такав да узрокује доношење новог Закона.

4. Зашто је доношење закона о изменама и допунама најбоље за решавање проблема

Разлози због којих се предлаже доношење Закона о изменама и допунама Закона о АЛСУ огледају се у неопходности усклађивања норми тог закона са законом којим се уређује рад јавних агенција, као и новим законом којим се уређује стечај.

Регулаторни процеси треба да буду тако структурирани да цео пакет прописа који третирају стечајну проблематику унесу правну сигурност и учврсте „владавину права“. Ово неизоставно подразумева да је важно обезбедити да се прописи одобрени од стране ниже регулаторног нивоа у потпуности сагласни са прописима вишег регулаторног нивоа, па све до највишег правног акта једне државе, у овом случају Устава Републике Србије.

Закон о АЛСУ донет је на основу члана 14. Закона о стечајном поступку којим је прописано оснивање АЛСУ, као и да ће АЛСУ издавати и одузимати лиценце и вршити надзор над радом стечајних управника.

Важећи Закон о АЛСУ није у довољној мери дефинисао, нити ближе одредио активности саме АЛСУ, већ је, по угледу на друге законе којима су до 2004. године осниване јавне агенције, углавном остао при општим одредбама, примењивим на различите профиле агенција, без обзира на њихове специфичности. Услед тога, њиме нису прецизиране мере које АЛСУ може предузимати у вршењу надзора над радом стечајних управника, нити начин вршења надзора. Није прописано ни доношење интерних аката АЛСУ којима би се ближе уредиле интерне процедуре, органи и поступак вршења надзора.

Петогодишња пракса након усвајања читавог пакета закона у вези са стечајем указала је на постојање разних проблема у примени појединих одредби тих прописа, као и

предузима хитне и ефикасне радње, узевши у обзир своју одговорност за обављање дужности од јавног интереса.

- Привредна друштва над којима је покренут стечајни поступак и повериоце,

Овако дефинисаним стручним надзором и знатно ојачаним овлашћењима АЛСУ, обезбеђује се законитост у раду стечајног управника санкционисањем сваког преварног и непрофесионалног поступања управника, на који начин се штити имовина привредног друштва у стечају, а самим тим и имовина поверилаца.

6. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

Специфичност делатности коју обавља АЛСУ, односно чињеница да се, у том погледу, ради о јединственој организацији у овом делу југоисточне Европе, условила је потребу израде анализе трошкова, односно користи која се остварује новим и детаљнијим регулисањем њене надлежности и положаја. У том погледу, међу најзначајније сегменте рада АЛСУ, а који, уствари, представља меру користи која се остварује њеним функционисањем, јесте обављање стручног надзора над радом, а тиме и подстицање развоја професије лиценцираних стечајних управника.

Ефикасан и делотворан систем стечаја и заштите права поверилаца, јесу кључни део националне стратегије неопходне за подстицање предузетништва, подршку улагањима и економском развоју. Функционисање оваквог система зависи од постојања снажних и транспарентних институционалних и регулаторних оквира, као и од стручних, независних и непристрасних појединача од интегритета који делују унутар тих оквира. То подразумева да лица, која су кључни учесници у стечајним поступцима, односно којима се издају лиценце и која се именују као стечајни управници од стране суда, имају одговарајуће образовање, квалификације, искуство и стручност за обављање тако важне функције.

То, даље, условљава постојање одговарајућег система стручног надзора над радом лиценцираних стечајних управника, који, између осталог, подразумева и постојање детаљно регулисаног поступка надзора, аUTORитета државне власти и поверења у такав регулаторни оквир – поверења поверилаца, дужника, других учесника у поступку и шире јавности. Од такве организације, с правом се очекује да своју делатност надзора обавља професионално, доследно и транспарентно. У великој мери, ти квалитети су и остварени у периоду досадашњег обављања делатности ове Агенције. Наиме, развој професије стечајног управника, квалитет њиховог рада, повећан степен благовременог извештавања, све веће поштовање рокова за предузимање радњи у стечајним поступцима, резултат је, у великој мери, управо стручног надзора, теренског и канцеларијског, који је спроводила ова Агенција, посебно у периоду 2008-2009. година. Стање, које је констатовано спровођењем наведених врста надзора, омогућило је како уочавање типских грешака које стечајни управници чине, тако и упућивање на

Министарство економије и регионалног развоја је приликом организовања јавне расправе о Закону о стечају, имало у виду да је питање стечаја, питање које занима ширу јавност и у знатној мери утиче на пословање привредних субјеката, па је стoga јавна расправа обухватила велики број заинтересованих лица.

Наиме, јавна расправа поводом нацрта Закона о стечају, пропраћена је путем медија, како би се шира јавност упознала са новим законским решењима, објављивање су верзије нацрта Закона на сајту Министарства економије и регионалног развоја као и сајту АЛСУ, са пристиглим коментарима и сугестијама, организоване су фокус групе које су одржане са представницима судова (судијама), стечајним управницима и адвокатима, како би се јасно дефинисали проблеми у вези са функционисањем стечајног система.

У току јавне расправе, организоване су и презентације са представницима привредника, страним инвеститорима и банкама.

Нацирт Закона је такође презентован и стечајним управницима на II Стручном скупу стечајних управника оджаном на Златибору у организацији АЛСУ, 3. марта 2009. године и представницима судова на традиционалном VI саветовању правосуђа „Вршац 2009.“ оджаном дана 25. марта 2009. године у Вршцу.

Све заинтересоване стране могле су на овај начин да учествују у процесу консултација и дају коментаре односно пруже релевантне информације за израду измена и допуна Закона о АЛСУ у оквиру јавне расправе која је спроведена, као што је наведено, поводом новог Закона о стечају.

