

## АНАЛИЗА ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА О ТРГОВИНИ

### 1. Анализа постојећег стања и правилно дефинисање промена које се предлажу

#### Анализа стања

Развој тржишта и трговине има директан и индиректан ефекат на остале економске секторе и њихове учеснике. Модернизација и раст малопродајног сектора директно прелива и на развој свих осталих сектора привреде. У званичним документима Европске уније истиче се да „малопродаја представља кључну везу између произвођача и финалних потрошача,“ али и да такође „има главни утицај на окружење обезбеђујући директне везе између развоја руралних и урбаних подручја, на кориснике и понуђаче логистичких и транспортних услуга, на употребу енергије, на субјекте који се баве отпадом, као и на међуграничне купце производа.“

Малопродавци све више преузимају одговорност за укупно праћење и услуживање потрошача и постају покретачка снага одрживог привредног развоја. За обезбеђење адекватног „пакета понуде“ робе и услуга, субјекти малопродаје имају интерактиван однос са великим бројем учесника у ланцу снабдевања на глобалном тржишту. Такав однос нарочито успостављају са произвођачима и гросистима, транспортним и логистичким компанијама, банкарским и осигуравајућим институцијама, затим институцијама за промоционе и остале маркетиншке услуге. Модернизација трговинског сектора привреде има вишеструке позитивне ефекте на развој индустријског и пољопривредног сектора привреде. Модернизација и напредак трговине могу помоћи развоју индустрије и пољопривреде.

У 2017. години трговину на велико и мало у Републици Србији обављало је 33.254 привредна друштва што чини 32,9% од укупног броја регистрованих привредних друштава. У структури привредних друштава доминирају микро и мала привредна друштва којих има 33%, односно 33,7%.

Од 2013. године бележи се благо повећање броја великих привредних друштава и смањење броја микро привредних друштава.

Поред привредних друштава трговину обавља и велики број предузетника. Према последњим подацима објављеним за 2015. годину делатност трговине на велико и мало и поправку моторних возила обављало је 55.875 предузетника. Број предузетника се смањује и то брже у делатности трговине на велико и мало него у укупној привреди. Од 2012. године просечна стопа смањења предузетника била је 1,3%, а у трговини на велико - 4,06%.

Трговински сектор запошљава преко 20% од укупног броја запослених. Број запослених се повећава у великим привредним друштвима док се у микро привредним друштвима смањује. У 2017. години, у микро привредним друштвима било је запослено 25% од укупно броја запослених у трговини на велико и мало, 20% у малим друштвима.

У 2017. години трговина се обављала у 61.906 продајних објеката тај број је износио 61.185 продавница. Највећи званично евиденирани број од 109.212 продавнице забележен је 2005. године.

Још један од израженијих трендова на тржишту малопродаје је и раст трговине путем Интернета. Број потрошача који је у 2018. години купио путем Интернета био је 1.800.000 што представља повећање од око 130.000 у односу на претходну годину. У 2016. години било је регистровано преко 360 привредних друштава за обављање трговине путем поште и Интернета и њихов промет је чинио око 0,67% укупног малопродајног промета. У 2017. години тај број је 407. Међутим, ови подаци нису најпрецизнији јер један број трговаца користи Интернет само као један, а не и једини канал продаје, па се из расположивих база не могу видети прецизни подаци.

Тржиште малопродаје високо обртних производа у Републици Србији карактерише умерен ниво концентрације на основу вредности Херфиндал-Хиршмановог индекса. На основу података о вредностима Херфиндал-Хиршмановог индекса и смерница Европске комисије, тржиште модерне малопродаје у земљама Европске уније је умерено и/или високо концентрисано. Све до 2010. године, према дефиницији Европске комисије, тржиште малопродаје високо обртних производа у Републици Србији сматрало се слабо концентрисаним, док се од 2012. године тржиште сматра умерено концентрисаним. Главни разлог великог раста Херфиндал-Хиршмановог индекса у Републици Србији је значајнији раст тржишног учешћа великих малопродаваца у 2012. години, с обзиром да је Херфиндал-Хиршманов индекс веома осетљив на промене водећих предузећа на тржишту. Како је просечна вредност Херфиндал-Хиршмановог индекса у 2012. години за изабране европске земље на нивоу од 2.159 поена, док је његова вредност у Републици Србији (1.256 поена) и далеко је испод просека. У наредном периоду би требало очекивати наставак процеса концентрације.

Међутим, ниска вредност Херфиндал-Хиршмановог индекса у Републици Србији не значи да је интензитет конкуренције виши у поређењу са већином европских земаља, посебно имајући у виду тржишно учешће три највећа малопродаваца. Заправо, на тржишту Републике Србије постоји мања група предузећа са великим тржишним учешћем и велика група предузећа са малим тржишним учешћем. У 2012. години три малопродаваца на тржишту малопродаје високо обртних производа имали су тржишно учешће од 48%. Разлика између прва два малопродаваца и њихових пратилаца не гарантује висок ниво равноправне конкуренције и захтева пажљив надзор. Такође, укрупњавање пратилаца додатно оснажује ову препоруку.

Структура малопродајних формата на тржишту Републике Србије се од 2008. године споро мења, те још увек доминирају мале продавнице. Развој малопродаје може да се посматра кроз промену њене структуре која подразумева промене и развој малопродајних формата. Структура малопродаје је значајно промењена у периоду од 2003. до 2012. године. Иако још увек доминирају мале продавнице, учешће модерних малопродајних формата у посматраном периоду се повећало. Од 2003. до 2012. године, учешће модерних формата (хипермаркети, супермаркети и „cash and carry” објекти) се повећало са 17% на 34% у промету високообртних производа. Учешће малих продавница у посматраном периоду је значајно смањено (са 71% на 51,5%). Према дефиницији Еуропаела, мале продавнице су објекти до 400 м<sup>2</sup>, што би према нашој класификацији одговарало суперетима и минимаркетима, односно продавницама суседства. Највећи број ових објеката су самосталне трговинске радње, мада се ови малопродајни формати налазе и у портфељу великих малопродајних ланаца. Највећи пад учешћа малих продавница остварен је у периоду од 2009. године и износио је 50,5%, док је највеће учешће било у 2003. и 2004. години од 71%. С друге стране, највећи раст учешћа остварили су модерни малопродајни формати. „Cash and carry” објекти у посматраној

класификацији су дефинисани као продавнице са специфичним начином плаћања и/или специфичним чланским картама.

На основу наведених података, може се потврдити позитиван тренд раста модерних малопродажних формата. Међутим, малопродaja у Републици Србији је још увек знатно мање развијена у поређењу са већином европских земаља. Тако, на пример, у Републици Хрватској је у 2011. години учешће супермаркета и хипермаркета у промету износило 68%.

У званичним статистикама Републике Србије недостају квалитетни подаци о величини и структури продајног простора. На основу података Nielsen retail audit, просечна продајна површина у Републици Србији у 2011. години износила је 50,7 м<sup>2</sup>. Овај податак потврђује тенденцију раста продајних површина у Републици Србији. Према процени истраживача, која је објављена у претходној Стратегији развоја трговине Републике Србије, просечна продавница у Републици Србији у 2007. години је имала површину од 41,6 м<sup>2</sup>, док је у 2001. години површина износила 42,4 м<sup>2</sup>.

Ниво малопродажних услуга, мерен продајном површином по становнику, у Републици Србији је значајно нижи него у Европској унији. Продајни простор у 2007. години био је на 4.240 хиљада м<sup>2</sup>, што значи да би оцењена површина у м<sup>2</sup> по становнику била 0,58 м<sup>2</sup>.

Процес концентрације доводи до стварања нових малопродажних формата, али су и нови формати имали повратни утицај на убрзавање процеса концентрације и промену тржишне структуре.

Модернизација канала маркетинга у Републици Србији заостаје за тржиштима земаља Европске уније. У структури промета према малопродажним форматима, приметан је раст учешћа модерних малопродажних формата у европским земљама, који је 2009. године просечно износио 66,8%, да би 2012. године достигао ниво од 70,4%.

Трговина, а посебно малопродaja у Републици Србији је још увек у фази раста и развоја, те у будућем периоду треба очекивати значајан раст учешћа модерних малопродажних формата. Иако се у развијеним земљама Европске уније, супермаркети и хипермаркети налазе у фази зрелости и сатурације, модерни малопродажни формати, посебно као ланци на националном нивоу, треба да буду носиоци развоја малопродажне мреже. Главни разлог оваквог стања је, пре свега, у ниској куповној моћи потрошача у малим градским срединама и сеоским подручјима која нису у фокусу највећих малопродажних ланаца.

### Важећи прописи и уочени проблеми у примени

Делатност трговине институционално је уређена Законом о трговини („Службени гласник РС” бр. 53/10 и 10/13) којим су уређени услови за обављање ове делатности.

Законом о трговини („Службени гласник РС“ бр. 53/2010) спроведене су значајне измене у погледу општих услова за обављање трговине на унутрашњем тржишту, уведена је савремена номенклатура и класификација облика и начина трговине, нови институти (трговински формат, посебне тржишне институције и сл.), као и правни оквир за унапређење трговине, нарочито ради успостављања и очувања повољне структуре трговинских објеката и развој предузетништва, а све у циљу развоја тржишне утакмице и равноправности трговаца. Спроведена је реформа инспекцијског надзора који врши тржишна инспекција, новим организационим и процесноправним законским решењима, у правцу изградње савременог и ефикасног система контроле поштовања прописаних услова у промету робе и услуга, који истовремено обезбеђује правну сигурност субјеката у том промету.

Међутим, дугогодишња примена показала је да одређене одредбе треба преиспитати. Потреба да се одговори захтевима праксе који су се појавили током примене условили су потребу за доношењем осавременењеног прописа. Министарство је 2016. године формирало Радну групу за израду анализу прописа из делокруга рада министарства, а нарочито прописе који уређују функционисање тржишта. Радна група је извршила анализу Закона о трговини и утврдила да је потребно урадити измене великог броја чланова како би се обезбедила ефикаснија примена закона и несметаног функционисања тржишта. Било је неопходно решити следеће проблеме:

1. У циљу бољег разумевања и прегледности закона било је потребно урадити нову систематику и поделу закона.

Направљена је нова подела трговине која је усклађена са правима и обавезама у Закону о заштити потрошача. Било је неопходно одредити где се у систему налази продаја путем тезге, штандови, киосци, специјализована возила и сл.

2. Имајући у виду да Интернет продаја има све веће учешће у укупном малопродајном промету јавила се потреба за њеним детаљнијим регулисањем. Њеним развојем јављају се и одређене девијације услед непрецизних законских решења, па је било неопходно предвидети адекватне механизме којима ће се ово понашање санкционисати.

Нема прецизних података о броју субјеката који се баве електронском трговином јер не постоје одговарајући регистри, а поред тога и многи нерегистровани субјекти обављају своје пословне активности на Facebook-у или Instagramu. Истраживачки тим који је радио на пројекту „Јачање електронске трговине у Србији“ који је рађен за потребе министарства надлежног за послове трговине уз помоћ USAID пројекта је, на основу дубинских интервјуа и секундарних истраживања дошао до података да је оквирна величина популације између 1000 и 2000 Интернет трговаца.

У Агенцији за привредне регистре регистровано је преко 400 привредних друштава за обављање трговине путем поште и Интернета. Међутим, ови подаци нису најпрецизнији јер један број трговаца користи Интернет само као један, а не и једини канал продаје, па се из расположивих база не могу видети прецизни подаци.

Иако постоје непрецизни подаци значајан број лица обавља нерегистровано делатност трговине и имајући у виду специфичности овог облика пословања јако је тешко извршити надзор над овим субјектима.

3. Законом о државној управи предвиђено је да органи државне управе прате и утврђују стање у областима из свог делокруга, проучавају последице утврђеног стања и, зависно од надлежности, или сами предузимају мере или предлажу Влади доношење прописа и предузимање мера за које је овлашћен. Надлежност министарства трговине, туризма и телекомуникација одређена је чланом 8. Закона о министарствима. Тако је министарство надлежно да обавља послове државне управе који се односе на функционисање тржишта, политику развоја трговине и праћење трговинских токова, снабдевеност тржишта и цене, спречавање монополског деловања и нелојалне конкуренције и инспекцијски надзор. У циљу извршења наведених надлежности неопходни су прецизни подаци о трговини и трговинској мрежи, а за шта у овом тренутку не постоји правни основ.

Иако се један део података може обезбедити из база других институција које се достављају на захтев неки веома важни подаци се не прикупљају, а значајни су са аспекта вођења трговинске политике.

Подаци који се тренутно прикупљају о трговини Републике Србије обухватају две категорије: 1) Податке везане за област унутрашње трговине; 2) Пословно-финансијске индикаторе трговинских предузећа. Ови подаци су у одређеној форми доступни у виду извештаја кроз саопштења Републичког завода за статистику, док се мањи део налази у основном стању и могуће га је добити од административног извора на упит.

Подаци за област унутрашње трговине који се тренутно прикупљају односе се на опште податке за укупну трговину, као и индикаторе развоја трговине. Унутрашња трговина је по класификацији делатности раздвојена на три области: трговину на велико и мало и поправку моторних возила и мотоцикала (шифра 45), трговину на велико, осим трговине моторним возилима и мотоциклима (шифра 46) и трговину на мало, осим трговине моторним возилима и мотоциклима (шифра 47). Треба напоменути да се у подацима које објављује званична статистика приказује робни промет који се остварује посредством трговинске делатности (трговина на мало и трговина на велико). Промет који се остварује непосредно између произвођача, као и између произвођача и потрошача, није обухваћен. Нису обухваћене ни услуге у промету робе (заступничке, агенцијске, комисионе и др.).

Сва истраживања из којих се добијају подаци за област унутрашње трговине су спроведена коришћењем метода узорка. Посматраним узорком су обухваћена правна лица (предузећа и организације) или њихови делови који се баве трговином, а код трговине на мало су поред правних лица, обухваћени и предузетници. Анкетирају се сва велика и сва средња правна лица чија је претежна делатност трговина, док су мала изабрана методом случајног узорка. У оцену је укључен и одређен број предузећа чија претежна делатност није трговинска, али имају делове који их обављају. Подаци који се на овај начин прате покривају следеће сегменте: 1) Промет и индекси промета по областима делатности трговине при чему се подаци посматрају за ниво Републике Србије а врши се и подела на ниво „Србија север” и „Србија југ”, што је недовољно за адекватно управљање развојем трговине; 2) Број продајних објеката у трговини на мало на годишњем нивоу и број предузећа у трговини; 3) Број запослених по областима трговине и сл.

Пословно-финансијски индикатори представљају податке који се односе на пословне перформансе трговинских предузећа. Ови подаци се тренутно прикупљају кроз завршне рачуне које трговинска предузећа подносе на крају сваке године Агенцији за привредне регистре. На тај начин формира се база података о финансијским и пословним карактеристикама трговинских предузећа, која је претражива по различитим критеријумима. Проблем који се јавља код ових података је што предузећа нису адекватно подељена по областима трговине тако да су неки типични малопродавци категорисани као велепродаја и обрнуто. Због тога је у великој мери упитна валидност наведених података за потребе даљих анализа и разумевања токова у трговини, а посебно по појединим секторима трговине.

Подаци о трговинској мрежи Републике Србије потребни су до нивоа појединачног продајног објекта. Такви подаци би омогућили анализу трговинске мреже по дубини просторних нивоа. Тренутно ови подаци постоје само за национални ниво и то за број објеката и добијени су на бази узорка, тј. процене. Подаци о трговинској мрежи до нивоа објекта неопходни су, не само за потребе анализе трговинске мреже, већ и за потребе управљања трговином и њеним планирањем на територији целе земље.

Подаци о промету до нивоа појединачног продајног објекта потребни су за адекватну анализу стања трговине и њено планирање. Њиховим прикупљањем

формираће се база података о трговинској мрежи Републике Србије, која ће бити претражива по различитим критеријумима и различитим просторним нивоима. Величина продајног и складишног простора у трговини је непознаница и на националном нивоу. Неопходно је да доносиоци одлука од државног али и пословног значаја, имају податке о структури трговинске мреже по форматима. Такође су потребни подаци о другим билансним подацима као што су набавна вредност продате робе, залихе и сл.

4. Осим тога, у међувремену су усвојени хоризонтални прописи којима се на општи начин регулише поступак инспекцијског надзора и правила општег управног поступка.

Законом о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/15) је прописано у члану 4. став 4. да се у поступку вршења инспекцијског надзора и службене контроле који произлазе из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије правним тековинама Европске уније непосредно примењују одредбе посебног закона, ако су у одређеним областима инспекцијски надзор и службена контрола тим законом уређени друкчије. Међутим, у прелазним и завршним одредбама овог закона у члану 69. је у циљу хармонизације и уједначавања унутрашњег законодавног оквира, предвиђена обавеза и поступак усаглашавања посебних прописа са овим законом.

Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/16) регулише управни поступак као скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима. Сходно члану 3. овај закон се примењује на поступање у свим управним стварима, а поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. У вези са наведеним у члану 214. је прописано да се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима усклађују са одредбама овог закона.

На основу претходно наведеног разлог за законодавну интервенцију био је и усклађивање са Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку.

Стратегијом развоја трговине Републике Србије до 2020. године („Службени гласник РС“, бр. 100/16) - у делу IV. Приоритетна подручја у трговинској политици, у тачки 6. Дефинисање нужних мера за адекватан подстицај у развоју малих трговинских предузећа и предузетника у којој је дат преглед мера за унапређење правног и административног оквира пословања који пружа правну сигурност малих трговинских предузећа и предузетника. Једна од мера предвиђених Стратегијом је реформисање прописа који утичу на унапређење оквира пословања малих трговинских предузећа и предузетника.

Приликом припреме Нацрта закона о трговини анализирани су прописи Словеније по питању уређења прикривене куповине. Осим тога, анализирана су искуства земаља чланица Европске уније по питању уређења продајних подстицаја и

истицања јединичне цене што је и обавеза прописана европском Директивом. У оквиру Твининг пројекта „Јачање заштите потрошача у Републици Србији“ анализирана је имплементација Директиве 1998/6/ЕЗ у Словачкој и Мађарској чија су решења узета у разматрање приликом транспоновања Директиве у правни систем Републике Србије.

## **2. Кључна питања за утврђивање циљева**

Основни циљ овог закона је да обезбеди стабилно и снабдевано тржиште, уз што мање мешање државе у трговину, како би се обезбедила што ефикаснија тржишна привреда. Ограничење трговине које је нужно за успостављање и одржање стабилности и снабдевености тржишта, одређује се изузетно и само под прописаним условима и мора бити укинута чим се утврди да је престао разлог због којег је предузета мера ограничења или ако се одређеном мером не може остварити циљ ради чијег остварења је мера одређена.

У систему прописа који уређују промет робе и услуга, Закон о трговини има централно место, јер уређује целокупан промет (набавку и продају) и понашање учесника у том промету, односно промет робе и услуга на општи начин.

Поред наведеног циља, закон треба да обезбеди и спровођење низа специфичних циљева:

- 1) Решавање проблема уочених у примени закона;
- 2) Усклађивање са Законом о инспекцијском надзору;
- 3) Усклађивање са Законом о општем управном поступку;
- 4) Модернизација трговинског сектора и развој конкуренције на тржишту Републике Србије;
- 5) Развој информатичке базе за адекватно вођење трговинске политике.

Утврђивање ефиката предвиђених циљева:

1. Смањење нивоа сиве економије/Број откривених нерегистрованих субјеката који врше продају путем Интернета

У званичним документима нису наведене референтне вредности.

2. Модернизација трговинског сектора

- 2.1. Повећање нивоа концентрације на тржишту Републике Србије но Херфиндал Хиршмановим индексом – приближавање просеку Европске уније од 2.000 поена

- 2.2. Повећање учећа модерних трговинских формата – повећање учешћа модерних трговинских формата на око 50%

- 2.3. Повећање малопродајног простора

- 2.4. Повећање величине просечне продавнице

3. Успостављена база података о трговини и трговинској мрежи

## **3. Кључна питања за идентификовање опција јавних политика**

У току анализе разматрано је неколико могућности за превазилажење проблема у примени закона:

- 1) status quo – немењање важећег Закона о трговини;
- 2) доношење Закона о изменама и допунама Закона о трговини;
- 3) доношење новог Закона.

У случају status quo опције, односно непредузимања мера државне интервенције, које могу бити нерегулаторне и регулаторне, није могуће решити описане проблеме. Наиме, разлози за доношење новог прописа којим се уређује делатност трговине је усклађивање са Законом о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“ бр. 36/15, 44/18 – др. закон 95/18) и Законом о општем управном поступку („Сл. гласник РС“ бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење).

Законом о инспекцијском надзору („Сл. гласник РС“, бр. 36/15, 44/18 – др. закон 95/18) је прописано у члану 4. став 4. да се у поступку вршења инспекцијског надзора и службене контроле који произлазе из посебних закона, потврђених међународних уговора или усклађивања законодавства Републике Србије правним тековинама Европске уније непосредно примењују одредбе посебног закона, ако су у одређеним областима инспекцијски надзор и службена контрола тим законом уређени друкчије. Међутим, у прелазним и завршним одредбама овог закона у члану 69. је у циљу хармонизације и уједначавања унутрашњег законодавног оквира, предвиђена обавеза и поступак усаглашавања посебних прописа са овим законом.

Закон о општем управном поступку („Сл. гласник РС“, бр. 18/16 и 95/18 – аутентично тумачење) регулише управни поступак као скуп правила која државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регулаторна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења примењују када поступају у управним стварима. Сходно члану 3. овај закон се примењује на поступање у свим управним стварима, а поједина питања управног поступка могу посебним законом да се уреде само ако је то у појединим управним областима неопходно, ако је то у сагласности са основним начелима одређеним овим законом и не смањује ниво заштите права и правних интереса странака зајемчених овим законом. У вези са наведеним у члану 214. је прописано да се посебни закони којима су уређена поједина питања управног поступка у појединим управним областима усклађују са одредбама овог закона.

На основу претходно наведеног разлог за законодавну интервенцију био је и усклађивање са Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку.

Имајући у виду да је било неопходно извршити интервенције у самом закону, разматране су опције да се то уради изменама и допунама постојећег закона. Међутим, број одредаба које је требало ускладити са два поменута закона био је више од половине одредаба у важећем Закону о трговини, па је у складу са Јединственим методолошким правилима за израду прописа, једини начин био доношење новог закона који уређује делатност трговине.

Анализом других могућности за решавање проблема установљено је да је, између свих алтернатива, најцелисходнији и најпоузданији начин за решавање напред наведених проблема – доношење новог закона који ће, пре свега, бити усклађен са Законом о инспекцијском надзору и Законом о општем управном поступку.



#### **4. Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

Доношење новог закона којим се уређује делатност трговине представља континуитет и надоградњу претходног прописа, тако да нису потребна додатна средства за његову примену. Средства потребна у наредним годинама обезбедиће се у оквиру лимита и у складу са билансним могућностима буџета Републике Србије у оквиру раздела министарства надлежног за послове трговине.

Новим законом предвиђено је прикупљање података о трговини и трговинској мрежи ради иницирања и праћења ефеката мера економске политике у области тржишта и трговине. Међутим, то не захтева организационе промене у министарству надлежном за послове трговине имајући у виду да ће подзаконским актом бити прописано да се подаци достављају електронским путем.

#### **5. Кључна питања за анализу економских ефеката**

Доношење новог закона неће наметнути нове трошкове привреди. Једина додатна обавеза је попуњавање обрасца за прикупљање података. Међутим, имајући у виду да ће то бити само подаци који се не могу обезбедити из других евиденција, образац неће садржати велики број ставки. Прикупљање података ће подразумевати, пре свега, податке о малопродајним објектима. На тржишту Републике Србије највећи трговац има око 400 малопродајних објеката те би достављање овог податка захтевало ангажовање једног радника годишње у периоду од неколико радних сати за највеће трговце и много мање за мале и средње привредне субјекте.

Осим тога, велики број захтева за давање мишљења указивао је да постоје одређене нејасноће у погледа разумевања појединих правних института. Појашњењем одредаба, за које је било највише захтева за давање мишљења олакшаће пословање привредних субјеката, нарочито малих и средњих предузећа за које такса за давање мишљења представља значајан издатак. У Републици Србији око 99% привредних субјеката спада у групу микро, малих и средњих предузећа, па ће транспарентнији услови посебно њима олакшати пословање.

Анализе показују да ефикасност пословања ових привредних субјеката значајно заостаје за великим, те је тешко очекивати да имају правне саветнике који би им помогли у тумачењу различитих одредби. Јасни и транспарентни услови ће олакшати пословање и отварање нових привредних субјеката у овој области. Трговина је и иначе делатности која бележи највећи број новооснованих фирми.

#### **Кључна појашњења која ће омогућити једноставнију примену прописа:**

1. Новим прописом у области трговине прописано су основни облици електронске трговине који су препознати као најзаступљенији модели електронског пословања.

Број корисника рачунара и Интернета у Републици Србији непрестано расте. Према подацима Републичког завода за статистику у 2018. години преко 3.750.000 лица користило је рачунар у последња три месеца што чини 70,7% грађана. За 3,3% се повећао број корисника рачунара у односу на 2017. годину, за 4,5% у односу на 2016. годину, а за 5,9% у односу на 2015. годину. Осим тога, преко 3.890.000 лица користило је Интернет у последња три месеца, што чини 73,4% становништва. За 1,4% повећао се број корисника Интернета у односу на 2017. годину, за 4,0% у односу на 2016. годину, а за 6,4% у односу на 2015. годину. Када говоримо о привредним субјектима, 100% њих користи рачунар, док 99,7% користи Интернет.

Порастао је и број плаћања трансакција куповине робе и услуга путем Интернета. Бележи се повећање са 2.757.790 трансакција у 2015. години на 10.223.964 у 2018. години. У 2015. години плаћања су вршена платном картицом и на домаћим сајтовима је реализовано 26,86% трансакцијама, док је на иностраним 73,14%. У 2018. години плаћања су вршена поред платних картицама и употребом е-новца, као и електронским банкарством. На домаћим сајтовима је реализовано 32,27% трансакција, док је на иностраним 67,73%.

Имајући у виду растући значај овог облика трговине, посебно су дефинисани следећи облици електронске трговине:

1) Продаја преко електронске продавнице трговца који нуди робу/услуге представља основни облик електронске трговине. Трговац на сопственој Интернет презентацији има е-продавницу (webshop) у коме нуди робу/услуге потрошачима. Потрошач наручује робу директно од трговца, а трговац робу испоручује из свог магацина/складишта;

2) Продаја робе/услуге преко електронске платформе која повезује трговце и потрошаче, при чему су уговорном купопродајном односу трговац и потрошач - Код овог облика електронске трговине, електронска платформа повезује потрошача и трговца, а врло често платформа пружа и услуге наплате и испоруке. Потрошач је у уговорном односу са трговцем, али сама процедура наручивања, плаћања и испоруке може да се обавља преко платформе која је у уговорном односу (B2B) са трговцем (нпр. Alibaba, Amazon и сл). Платформа такође може и продавати робу потрошачима, односно може имати својство трговца у односу према потрошачу, платформа: 1) може имати својство трговца робом, али 2) чешћи је случај да платформа заправо јесте само спона између трговца и потрошача.

3) Продаја робе потрошачима преко електронске продавнице или преко електронске платформе, при чему се роба испоручује потрошачу директно из магацина произвођача/велетрговца („dropshipping“ облик електронске трговине) Код овог модела електронске трговине, потрошач је у уговорном односу са трговцем, који преузима све обавезе према потрошачу које произилазе из закљученог уговора о продаји. Роба се испоручује потрошачу директно из магацина произвођача/велетрговца. Испорука робе на адресу потрошача представља извршење уговора који је потрошач закључио са трговцем.

Даље кроз текст закона су прецизиране обавезе трговаца који обављају електронску трговину, као и истицања податрака о трговцу и роби коју продају. Разлог за прецизирање одредаба које се односи на трговце који обављају електронску трговину је анализа спроведена у оквиру пројекта „Јачање електронске трговине у Републици Србији“ коју је надлежно министарство радило уз помоћ USAID и која показују да је један од разлога зашто трговци немају развијену електронску трговину непрецизност обавеза које морају да испуне у складу са законом.

Такође, у Стратегији развоја трговине Републике Србије до 2020. године, акценат је на развоју електронске трговине треба да утиче на обим промета који се оствари у електронској трговини, али и на ефекте које електронска трговина има на све учеснике на тржишту. Циљ је да се створи окружење у коме ће синергетски ефекти комбиновања традиционалне и електронске трговине у пуној мери доћи до изражаја. Вишеканални приступ у трговини или стратегија вишеструких канала маркетинга се показала као веома успешна у развијеним земљама и у великој је експанзији.

Осим тога, поменута анализа је показала да је једна од баријера за развој електронске трговине велики удео сиве економије. Имајући у виду Интернет као савремено средство комуникације представља велики проблем за надзорне органе, а нарочито чињеница да се велики део сиве економије обавља преко Интернета ову снажну новину у овом делу закона представља увођење овлашћења инспектора да обави прикривену куповину. У члану 50. прописано је да у вршењу инспекцијског надзора, тржишни инспектор има овлашћење да у складу са прописима којим се уређује инспекцијски надзор обави прикривену куповину робе/услуге. У питању је инспекцијски метод који познају и европски управни и инспекцијски простор. Наиме, Словеначки Закон о инспекцијском надзору, садржи ово овлашћење инспекције (eng. mystery shopping) у члан 19. став 1. претпоследња алинеја (унето кроз измене и допуне тог закона). Основни мотив за увођење овог института јесте већа ефикасност у откривању нелегалне трговине, сузбијању сиве економије и спречавању нелојалне конкуренције, будући да се на овај начин надлежном органу даје адекватан инструмент за прикупљање доказа, а што је кључно за утврђивање чињеничног основе за изрицање управне мере. Ову околност је посебно тешко утврдити када је реч о даљинској трговини путем интернета, која је посебно

Суштински је било важно одредити шта се сматра обављањем даљинске трговине у Републици Србији и који су то пресудни критеријум који се узимају приликом оцене да ли је даљинска трговина усмерена на потрошаче из Србије.

Страно лице обавља даљинску трговину у Србији ако је усмерена на потрошаче у Србији. Постављени су услови који одређују када се сматра да је даљинска трговина усмерена на потрошаче у Србији нарочито ако користи језик у употреби у Републици Србији или валуту платног промета у Републици Србији и нуди испоруку робе на територији Републике Србије. На овај начин се покушавају онемогућити извесне злоупотребе које су се јављале у пракси.

2. Прописане су обавезе организатора привредних изложби и традиционалних манифестација који мора да истакне име, трајање манифестације, обележи простор, води евиденцију лица која излажу или продају робу, као и да обезбеди услове за присуство и рад надлежних инспекција.

Разлози за ближе уређење ових тржишних институција су велике злоупотребе које су биле присутне у пракси. Идеја је да се на таквим манифестацијама продаје роба која је у складу са обичајима везаним за одвијање тих активности и за то подручје (нпр. „Дани вина“, „Роштиљијаде“, „Косидбе“ и сл.).

Јасно су прописане и обавезе трговаца који продају робу на привредним изложбама и манифестацијама који мора да испуњава услове који су прописани за трговину на продајном месту.

3. Новим законом којим се уређује трговина ближе су прописани услови и начин нуђења робе/услуга са нарочитим продајним подстицајима и оглашавање продаје робе са продајним подстицајима.

У важећем закону продајни подстицају су били уопштено дефинисани, међутим

то је у примени изазвало низ нејасноћа. Од почетка примене важећег Закона о трговини највећи број захтева за мишљење односио се на члан којим су дефинисани продајни подстицаји. Све то је указивало да одредбе морају бити прецизније.

Осим тога, у пракси су коришћени различити термини који на прави начин не обавештавају потрошача. Примећено је да се веома често користи реч „распродаја“ која упућује да је реч о роби која се више неће продавати или бар не код тог трговца и да су цене ниже, међутим у кратком року се тај исти производ често појави код тог истог трговца у редовној понуди. То често наводи потрошаче да донесе одлуке коју иначе не би донели. Постојала је потреба да се наведу основни облици снижења и за свака од њих посебна правила. Законом је дефинисана акцијска продаја, сезонско снижење и распродаја. Код сезонских снижења реч је и о питању конкурентности домаће трговине у односу на земље у окружењу и то у смислу утврђених рокова сезонских снижења.

Дефинисање периода снижења је дато на основу анализе упоредне праксе земаља чланица Европске уније. Сезонска снижења су прописана у 10 земаља чланица и то углавном два пута годишње, зимско и летње снижење у трајању од 60 дана и односе се на текстил и обућу. Нпр. Словенија има два утврђена термина, зимско не може започети пре првог радног понедељка у јануару, а друго пре другог радног понедељка у јулу и у том утврђеном раздобљу трговци сами одређују када им почиње снижење и не сме трајати дуже од 60 дана. Два термина сезонских снижења има и Хрватска у којој се спроводе од 27. децембра зимско и од 1. јула летње која не смеју трајати дуже од 60 дана. У Италији свака регија одређује своје термине снижења. У Франуској трговци могу имати само два сезонска снижења годишње, зимско и летње и могу трајати најдуже шест недеља.

Направљена је разлика између унапређења продаје и оглашавања начина унапређења продаје. Унапређење продаје подразумева подстицање продаје на самом месту продаје, односно приликом склапања купопродајног уговора и имајући у виду да се тада доноси коначна одлука о куповини прописан је сет података који морају бити обезбеђени.

Прописано је и шта не сме да садржи огласна порука која се односи на продајни подстицај. Јасно је да ће огласана порука бити краћа, нарочито када се емитује преко медија масовног комуницирања, али је јако важно да одлучујуће информације буду транспарентне. Овим чланом дефинисан је минимум о коме се мора водити рачуна приликом оглашавања како би потрошач добио прецизну информацију.

С обзиром на циљеве, које би требало Законом остварити, а пре свега избегавање различитих тумачења појединих одредаба, као и смањење трошкова привреде и користи које то доноси са собом превазилазе трошкове.

### **Да ли пропис утиче на развој конкуренције и на који начин?**

Трговина представља сегмент привреде у коме је све већа конкурентска борба. Наиме, много је теже продати него произвести робу, па трговина као делатност све више добија на значају. Тржиште Републике Србије је још увек умерено концентрисано, па ће једноставнији и транспарентнији услови пословања довести до отварања нових привредних и доласка међународних трговинских ланца.

Додатна појашњења одређених института, како би се избегла разна тумачења која се у пракси могу појавити и унети правну несигурност треба да доведе до појаве нових привредних субјеката у области трговине.

Трговина је и иначе делатност која бележи највећи број новооснованих привредних субјеката, међутим, велики број се и затвара. Углавном је реч о предузетницима где је највећа стопа опадања управо у делатности трговине на велики и мало. Растућа концентрација која је карактеристична за тржишта у развоју је и овде дошла до изражаја.

Прописи којима се уређује тржиште треба да буду такви да омогућавају лак приступ тржишту и фер и једнаке услове пословања. Закон о трговини не прописује ограничења и трговина представља погодан тло за развој нових облика пословања, нарочито микро и малих предузећа.

## **6. Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

Одредбе новог закона не проузрокују додатне трошкове грађанима. Прописи којима се уређује функционисање тежишта на једноставнији и транспарентнији начин и који немају баријере утичу на подизање ефикасности привреде, али и развој конкуренције у трговинском сектору. Снажна конкуренција довешће до снижавања цена, а све у циљу добробити потрошача.

Осим тога, поједине одредбе које се односе на услове које морају да испуне трговци на мало утичу на могућност да потрошачи доносе економски оправдане одлуке. Пре свега, одредбе којима се прописује обавеза истицања јединичне цене која представља транспоновање европске Директиве 98/6 о заштити потрошача у означавању цена производа који се нуде на продају потрошачима, али и транспарентнији услови у погледу продајних подстицаја.

## **7. Кључна питања за анализу ефеката на животну средину**

Нацрт закона о трговини не утиче на животну средину.

## **8. Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

Нова законска решења не захтевају организационе промене у надлежном министарству. Осим тога, у погледу стварне надлежности за вршење инспекцијског надзора, овај закон задржава раније законодавно решење да се поверавају послови инспекцијског надзора јединицама локалне самоуправе (општине, градови и град Београд), али сходно новој подели трговине, у делу надзора над трговином личним нуђењем, трговином из члана 14. став 1. тачка 2) и 3), изузев киоска, као и у погледу истицања и придржавања радног времена и истицања пословног имена. На овај начин се врши децентрализација дела послова инспекцијског надзора, који су у тесној вези са комуналним редом (тзв. улична трговина, тезге и сл.), као и пословима локалне самоуправе. С друге стране, задржава се јединствено организационо решење тржишне инспекције, у делу послова инспекцијског надзора над прометом робе и услуга који је

од суштинског значаја за јединство и целовитост тржишта Републике Србије, као и једнаки правни положај субјеката на њему. Новина у погледу стварне надлежности за спровођење инспекцијског надзора над пословањем кисока, оправдана је са разлога што је по правилу реч о великим привредним субјектима који своју делатност обављају децентрализовано, на подручју више јединица локалане самоуправе, с тим да одређена продајна места ових субјеката нису нужно смештена на јавној површини, као објекти релативно везани за одређену површину, већ се јављају и у форми продајног објекта са фиксном локацијом, а за које сходно новој подели трговине, важе иста правила. Имајући у виду наведено не би било оправдано и целисходно са становишта уједначавања праксе органа, предвидети различиту стварану надлежност за поједина продајна места истог трговца.

Јединице локалне самоуправе ће поверене послове обављати преко комуналних инспектора, који испуњавају услове прописане законом, а који у вршењу надзора имају исте дужности и овлашћења као тржишни инспектора, са изузетком иницирања и обављања прикривене куповине.

## **9. Кључна питања за анализу ризика**

Приликом израде текста Нацрта закона о трговини заинтересоване стране имале су прилику да доставе конкретне предлоге за измене одређених чланова закона. Радна група формирана да припреми Нацрт закона о трговини имала чланове из НАЛЕД-а и Привредне коморе Србије који су представљали интересе привреде.

Сви предлози су разматрани и настојало се да се нађе најбоље решење за превазилажење нејасноћа, а резултат тог процеса је Нацрт закона који укида и мења управо оне одредбе на које су заинтересоване стране указале и око којих смо сматрали да је неопходно интервенисати.

Осим тога, током јавне расправе која је спроведена од 5. до 21. фебруара 2019. године све заинтересоване стране су имале прилику да доставе предлоге, сугестије и примедбе на предложени Нацрт. Прихваћене су у целини или делимично примедбе и сугестије који су релевантни са становишта предмета закона и унете су у текст Нацрта закона о трговини, и то: додата је дефиниција произвођача у појмове; измењен је наслов члана 16. Нацрта закона, прецизирано је на које алтернативне начине се истиче декларација; прецизиран је начин означавања периода важења продајног подстицаја у понуди; делимично је измењена одредба која уређује непоштену трговачку праксу; проширена је надлежност комуналне инспекције у погледу истицања података о трговцу и пружаоцу услуга; измењен је члан 54. став 3. Нацрта закона.