



Република Србија  
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и  
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00113/2013-01

Београд, Рузвелтова 61

Датум: 23.12.2013. године

Београд

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење о томе да ли Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају садржи анализу ефеката у складу са чл. 40. и 46. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11, 37/11 и 30/13).

У складу са чланом 2. Уредбе о Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа („Сл. гласник РС“, број 89/10), даје се:

#### **МИШЉЕЊЕ**

Приложена анализа ефекта Нацрта закона о изменама и допунама Закона о стечају коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство привреде, под бројем 011-00-188/а 2013-01 од 18.12.2013. године **НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.**

#### **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Министарство привреде (у даљем тексту: обрађивач прописа) доставило је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката прописа, обрађивач прописа је пропустио да одговори на сва питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/06 - пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 и 37/11), док су достављени одговори непотпуни, а у неким случајевима и неодговарајући.

#### **ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА**

Канцеларија, пре свега, упућује обрађивачу прописа начелни коментар да се из достављене Анализе ефеката не може са сигурношћу утврдити на који се конкретан нацрт закона она односи (да ли на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о стечају, на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за приватизацију, или на Нацрт закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за осигурање и финансирање извоза). Такође, имајући у виду да обрађивач прописа није предочио, са једне стране, било какву анализу кључних предложених решења из Нацрта закона,

анализу позитивних и негативних, директних и индиректних ефеката које ће њихова примена произвести у пракси, и са друге стране - значај материје која се регулише Нацртом закона, немогуће је у потпуности сагледати ефекте предложених законских решења у кратком року који је Канцеларији био остављен за давање мишљења.

Закон о стечају би требало да пружи скуп дугорочних, ефективних и ефикасних решења за предузећа која нису солвентна, и предвидив законодавни оквир за инвеститоре. Управо из тих разлога, обрађивач прописа је требало да изврши детаљну анализу ефеката предложених законских решења, односно да предочи јасан преглед постојећег стања, *ex post* анализу важећег Закона са употребом квантитативних и квалитативних показатеља, који би на целовит и исцрпан начин указали на постојеће проблеме у овој области. Тек након овакве анализе, као и детаљне анализе предложених законских решења, могуће је разумети разлоге, циљеве и будуће ефекте предложених измена.

Обрађивач прописа је требало, да образложи и предочи анализу ефеката свих кључних решења предложених Нацртом закона, као и позитивне и негативне ефекте које ће њихова примена произвести у пракси, а нарочито ефекте најважнијих измена постојећег закона:

- редоследа намирења стечајних поверилаца;
- концепта надзора и избора стечајног управника;
- третмана повезаних лица;
- увођења термина заложних поверилаца и њиховог разликовања са разлучним повериоцима;
- увођења нових института „вероватна потраживања“ и „стечај повезаних лица“;
- измењене улоге стечајног судије у погледу реорганизације;
- увођења новог - обавезног механизма продаје;
- увођења могућности да повериоци могу усвојити план реорганизације све до доношења решења о главној деоби.

У оквиру одговора на питање *На кога ће и како утицати предложена решења* обрађивач прописа је требало да идентификује све субјекте регулације, да предвиди која решења ће непосредно, а која посредно имати ефекте на њих, као и на који начин ће се они највероватније испољити. У том смислу, нарочито је важно указати на утицај предложених решења на саме стечајне дужнике, стечајне повериоце, запослене у предузећима у стечају, стечајне судије, стечајне управнике, канцеларије стечајних управника, запослене у Агенцији за лиценцирање стечајних управника и друге субјекте регулације и заинтересоване субјекте.

Због недостатка анализе ефеката прописа, поставља се и низ питања и недоумица приликом анализе предложених решења. Неке од њих образложене су у даљем тексту мишљења:

- Предложеним изменама и допунама **уводи се нови појам „вероватних“ потраживања која чине потраживања евидентирана у пословним књигама и она заснована на извршној исправи.** Имајући у виду да је поверилац у стечају свако лице које је стекло потраживање према стечајном дужнику пре отварања стечајног поступка, није јасно како би се по овој одредби третирали повериоци који своје потраживање доказују фактуром или изводом из својих пословних књига, а дужник их није завео у пословним књигама (што може бити учињено како из немара тако и из намере). Термин „вероватна“ потраживања се користи у низу чланова у тексту Нацрта закона, и креира недоумице око стицања и губљења поверилачких права у стечају чиме се ствара правна

несигурност за учеснике у поступку. Тако, на пример, у **члану 3. Нацрта закона** предвиђа се да уколико стечајни повериоци чија потраживања чине више од 60% вероватних потраживања предложе стечајног управника, стечајни суд је обавезан да га именује. Како није одређен рок у коме се овај предлог може поднети, произилази закључак да је то могуће до закључења поступка, што узрокује питања о односу поверилаца „вероватних“ и поверилаца утврђених, односно оспорених потраживања. Поставља се питање - ко од њих и у којој фази поступка има право да предлаже стечајног управника и до када статус вероватних потраживања може резултирати у стицању права поверилаца.

- **Чланом 5. Нацрта закона** предвиђа се да посао надзора, извештавања и праћења стечајних поступака врши Организација за надзор стечајних поступака, која је посебним законом одређена да обавља ове послове. Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа на који начин ће орган јавне управе (агенција, организација) вршити надзор над стечајним поступком, будући да је стечај судски поступак у коме се одлуке суда побијају улагањем правних лекова прописаних законом. Такође, обрађивач прописа је требало да за ово законско решење предочи детаљну анализу ефеката, која ће обухватити и питање односа Организације за надзор са Комором стечајних управника и њиховом међусобном расподелом надлежности, затим на који начин Организација прати стечајне поступке, врши извештавања, на који начин сакупља податке, које податке и од кога, као и о чему тачно извештава и са којим ефектима?
- **Чланом 6. Нацрта закона** поштравају се услови за лице коме се може издати лиценца - да има три године радног искуства на руководећим местима или три године радног искуства на спровођењу стечајних поступака као асистент стечајног управника или као овлашћени рачуновођа или овлашћени ревизор у складу са прописима којима се уређује рачуноводство и ревизија. **Канцеларија позива обрађивача прописа да детаљно образложи разлоге за увођење овог рестриктивног услова, пре свега, имајући у виду да је исто у супротности са скорашњим извештајима и препорукама ЕУ.** Даље, није јасно које се функције сматрају „руководећим местом“, па ни како би се овај услов тумачио и његова испуњеност ценила у пракси.
- У **члану 8. Нацрта закона** предвиђено је да је за штету коју стечајним, разлучним и заложним повериоцима проузрокује стечајни управник, главни дужник стечајни управник, а канцеларија стечајног управника солидарно одговара до висине штете од 5.000.000 динара. Позивамо обрађивача прописа да предочи каква је тренутна ситуација у погледу одговорности стечајних управника у пракси, као и какав ће утицај предложено решење највероватније произвести у пракси, нарочито имајући у виду велику одговорност коју ће сносити канцеларије за стечајне управнике у случајевима кад стечајни управник не располаже довољним средствима.
- **Чланом 10. Нацрта закона** уводи се нова обавеза стечајног управника, и то да изврши анализу пословања стечајног дужника за период од 5 година пре покретања стечаја, и за сваку годину сачини листу прилива и одлива, листу отуђене имовине и све уговоре о отуђењу, анализира пословање са повезаним лицима, утврди поштовање забране сукоба интереса и поштовање одредаба закона о привредним друштвима које се тичу поступања у најбољем интересу стечајног дужника и његових поверилаца и поднесе извештај суду и организацији за надзор. Канцеларија позива обрађивача прописа да презентује економску оправданост овог законског решења, имајући у виду да оваква обавеза представља обиман додатни захтев према стечајном управнику за који није одређен рок, нити су наведене евентуалне последице пропуштања као ни сврха таквог извештаја, и која може да доведе до знатног одуговлачења његовог

примарног задатка да на економски рационалан начин, без непотребних застоја и одуговлачења, обезбеди што повољније намирење поверилаца.

На питање *Које трошкове ће примена Закона изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећима*, обрађивач прописа је требало да укаже на све евентуалне трошкове до којих би примена предложених решења могла да доведе. При том, потребно је указати како на трошкове који ће настати непосредном применом решења, тако и на трошкове које би њихова примена посредно могла да изазове. У оквиру овог питања обрађивач прописа је требало да презентује трошковну анализу како оснивања и рада Коморе и Организације за надзор стечајних поступака, тако и оснивања и рада Дисциплинске комисије.

Имајући у виду да се предложеним законским решењима предвиђа да Организација за надзор стечајних поступака преузима сву имовину, права и обавеза Агенције за лиценцирање стечајних управника, а да Комора од Агенције преузима сву документацију и именик стечајних управника, обрађивач прописа је требало да представи и пројекцију трошкова овог преузимања, пресељења (трошкове пресељења опреме, архиве, сервера односно базе података и осталих неопходних елемената за несметано функционисање како Коморе тако и Организације за надзор). Такође, обрађивач прописа је требало да презентује и трошкове прилагођавања постојеће стечајне базе података, с обзиром на то да се у складу са предложеним законским решењима очекују знатне измене овог система.

Правилно извршена пројекција могућих трошкова, као и детаљно анализирани позитивни и негативни ефекти предложених решења, од изузетног су значаја за сагледавање оправданости увођења предложених решења. Оваква оцена се изводи у оквиру питања *Да ли позитивне последице доношења Закона оправдавају трошкове његове примене*. Наиме, тек након што су анализирани и предочене све очекиване користи с једне стране, и могући трошкови са друге, могуће је основано извести закључак о оправданости увођења предложених решења.

Обрађивач прописа је пропустио да одговори на питање *Које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*. У оквиру одговора на ово питање обрађивач прописа је требало да наведе које ће конкретне законодавне и организационо-институционалне мере бити спроведене, као и оквирне рокове за њихово спровођење како би остварило оно што се доношењем закона намерава.

Желимо да укажемо још и на то да је саставни део одговора на ово питање и навођење списка подзаконских аката који ће се донети на основу овог закона, као и рокови у којима ће ти подзаконски акти бити донети, у складу са чланом 40. став 3. Пословника Владе.

Имајући у виду све наведено, Канцеларија констатује да анализа ефеката Нацрта закона о изменама и допунама Закона о стечају коју је Канцеларији за анализу ефеката прописа и регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство привреде, **НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА**, те позива обрађивача прописа да усвоји изнете сугестије, изради и достави детаљнију анализу ефеката предложеног Нацрта закона.

ЗАМЕНИК ДИРЕКТОРА  
  
Бојана Тошић

