



Република Србија
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа
Број: 011-00-115/2013-01
Београд, Рузвелтова 61
Датум: 23.12.2013. године
Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли Нацрт закона о приватизацији 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 приватизацији, коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство привреде, под бројем 011-00-188/2013-01 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 приватизацији (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката закона, 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 одговори који су достављени - непотпуни, а неки чак и неодговарајући.

ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА

Канцеларија упућује обрађивачу прописа начелни коментар на текст Анализе ефеката Нацрта закона да је, сходно значају материје која се регулише, као и чињенице да постоји широк круг заинтересованих страна за процес приватизације, требало детаљније да образложи постојеће стање у области приватизације. Наиме, имајући у виду да је приватизација континуирани процес са применом у дугом року у Републици Србији, обрађивач прописа је, пре свега, требало концизно да представи постигнуте

результате на пољу приватизације. Такође, обрађивач прописа је требало да образложи проблеме који су се појављивали у пракси, као и негативне ефекте који су идентификовани током примене важећег закона (која су то решења донела лоше резултате, или бар - резултате који се драстично разликују од жељених), а због којих се приступило доношењу новог закона.

Посебно је било битно да се, у оквиру ове *ex post* анализе ефеката важећег закона, представе квантитативни подаци о броју приватизованих субјеката и оних који су још увек неприватизовани, броју субјеката у процесу реструктурирања, приливу средстава по основу продаје друштвеног и државног капитала, али и очекиваним приливима у будућем периоду. Коначно, имајући у виду да се Нацртом закона суштински мења концепт приватизационог процеса, било је потребно навести циљеве и жељене резултате од усвајања новог концепта, тј. шта се жели постићи приватизацијом у будућем периоду.

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, укључујући и ефекте које ће произвести следећа решења:

- промена делокруга, права и обавеза Агенције за приватизацију у складу са новим предложеним концептом приватизације;
- увођење приватизационих управника и обавезе да добију лиценцу;
- спремност и капацитети Агенције за приватизацију да контролише приватизационе управнике и спроводи поступак упознавања крајњег власника купца;
- решење да купац капитала не може бити страном правно и физичко лице које долази са територија са пореским суверенитетом које имају неадекватан порески систем и систем транспарентности, и уопште - решење које уређује ко може а ко не може бити купац капитала или имовине у поступку приватизације;
- решење којим се даје овлашћење Агенцији да побија правне послове и правне радње субјекта приватизације, као и право вета на одређене одлуке када је купац капитала купио више од 50% капитала уз опцију откупа укупног или дела преосталог дела капитала;
- решење које уређује случајеве када се губи својство купца;
- решење које предвиђа да усвајањем унапред припремљеног плана реорганизације (у даљем тексту: УППР) престаје да важи колективни уговор о раду и појединачни уговори о раду, да УППР мора да предвиди повезивање стажа свим запосленим на нивоу минималних зарада и исплату свих неисплаћених минималних зарада, да УППР обавезно садржи систематизацију радних места и уговора о раду за све запослене, а да се исплата зарада преко минималних и отпремнина врши зависно од степена намирења осталих поверилаца;
- реалност и очекиване ефекте од тога да се реструктурирање оконча до 30. јуна 2014. године, а приватизација капитала је 31. децембра 2014. године.

У одговору на питање *На кога ће и како највероватније утицати решења у Закону*, обрађивач прописа је пропустио да пружи потпун одговор у смислу идентификовања свих директних и индиректних субјеката регулације. Осим тога, обрађивач прописа је требало да предочи анализу тога на који начин ће кључна предложена решења утицати на идентификоване субјекте регулације, односно -

позитивне и негативне утицаје којима ће они бити подвргнути. У том смислу, обрађивач прописа је требало да изврши анализу економских и социјалних ефеката на субјекте приватизације који су директни субјекти регулације, затим ефеката на институције надлежне за спровођење процеса приватизације, и коначно на физичка лица у процесу, тј. запослене у субјектима приватизације и ширу друштвену заједницу.

У одговору на питање *Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)* обрађивач прописа је пропустио да идентификује и представи било какве трошкове које ће сносити субјекти регулације. Као најевидентнији трошкови које је обрађивач требало да представи, издвајају се трошкови које ће сносити сами субјекти приватизације у процесу приватизације. Наиме, у поменутој трошковној анализи требало је представити пројекцију очекиваних трошкова по субјекте приватизације, као и информацију о преливању трошкова на друге субјекте у случајевима када субјекат приватизације није у стању да измири поменуте трошкове. Такође, обрађивач прописа је требало да процени колика ће средства за отклањање штете коју су субјекти приватизације нанели животној средини до сада, морати да се издвоје из буџета Републике Србије у складу са новим предложеним решењем. Поред наведеног, позивамо обрађивача прописа да представи и остале директне и индиректне трошкове који се односе на трошкове спровођења поступка приватизације а које ће морати да снесе субјекти регулације.

У одговору на питање *Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити*, обрађивач прописа је требало да идентификоване трошкове стави у однос са очекиваним користима за појединачне групе субјеката регулације, те на такав начин дође до оцене да ли су користи веће од трошкова. Посебно је било потребно извршити анализу трошкова и користи за субјекте у реструктурирању, у виду ефеката на приливе и одливе у буџету Републике Србије и очекиваних социјалних ефеката за запослене у поменутиим предузећима на име социјалних програма и евентуалног повећања животног стандарда.

Такође, Канцеларија позива обрађивача прописа да представи ефекте који се очекују од примене приватизационе методе продаје капитала и имовине субјеката приватизације, као и предложених алтернативних метода (докапитализација, заједничко улагање, поверавање управљања субјекта приватизације). Наиме, имајући у виду да су ове методе у пракси већ утемељене, потребно је представити позитивне и негативне ефекте који се очекују у пракси примене ових метода продаје. Такође, обрађивач прописа је требало детаљно да образложи очекиване позитивне и негативне ефекте од увођења опција куповине капитала у систем приватизације у Републици Србији. Систем лиценцирања приватизационих управника такође је захтевао детаљну анализу трошкова са једне стране, и позитивних ефеката које ће овакав систем управљања у субјектима приватизације донети у пракси.

Коначно, како би обрађивач прописа могао да да прецизну оцену тога да ли су последице које ће предложена кључна решења произвести у пракси такве да оправдају трошкове који ће настати, обрађивач прописа је требало да представи анализу на основу које би се видело да су кључна предложена решења оптимална. Конкретно, обрађивач прописа је требало да предочи анализу на који начин је дошао до процената предложених у:

- **члану 11. став 1. Нацрта закона**, који предвиђа да минимална прихватљива цена приликом продаје капитала, односно имовине субјекта приватизације, износи 70% процењене вредности капитала;

- **члан 12. став 3. Нацрта закона**, који уређује докапитализацију и предвиђа да се вредност неновчаног улога утврђује на 70% процењеног износа и у том износу се признаје као улагање, а да новчани део улога не може бити мањи од 50% укупног износа који се докапитализује;
- **члан 14. став 5. Нацрта закона**, који предвиђа да се награда за успешно управљање субјектом приватизације може уговорити од 5% до 20% нето остварене и наплаћене добити, независно од добити која се остварује по другом основу;
- **члан 15. став 4. Нацрта закона**, који предвиђа да се, у оквиру максималног рока важења од 5 година, цена капитала из опције за сваку годину одређује посебно, тако да цена годишње расте за 5% у односу на претходну годину.

У одговору на питање *Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржиштима и тржишна конкуренција*, обрађивач прописа је требало да изврши анализу утицаја законских решења на конкурентност, смањење неликвидности, ефикасност управљања субјеката приватизације и сл. Посебно је битно сагледати спектар утицаја на конкурентност у случајевима када је субјект приватизације или предузеће у реструктурирању везан за специфичну грану привреде или специфични географски регион. У том смислу, позивамо обрађивача прописа да представи све директне и индиректне ефекте који могу имати утицаја на еластичност радне снаге и конкурентност, како националне, тако и локалне привреде.

У одговору на питање *Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*, обрађивач прописа је навео да је у току јавне расправе нацрт закона са образложењем предложених решења био оглашен на сајту Министарства привреде, да су организовани бројни округли столови и расправе, да су заинтересоване стране достављале своје ставове, предлоге и мишљења путем поште и имејла, те да су обављени бројни директни разговори са заинтересованим лицима.

Међутим, обрађивач прописа је требало да наведе које конкретне заинтересоване стране су имале прилике да доставе своје примедбе, предлоге и сугестије у процесу јавне расправе, као и како се поступало са прикупљеним примедбама, предлозима и сугестијама, тј. које су усвојене и интегрисане у текст Нацрта закона, а које нису и из којих разлога. Такође, одговор на ово питање требало је допунити и подацима у вези обављених консултација са заинтересованим странама, уколико су оне вршене пре и за време израде текста Нацрта закона, а све у циљу сагледавања да ли су све заинтересоване стране заиста имале прилику да искажу своје ставове о предметној материји.

Обрађивач прописа је пропустио да одговори на питање *Које ће се мере предузети да би се постигло оно што се законом намерава*. Одговор на ово питање треба да садржи листу подзаконских аката неопходних за примену законских решења, као и рокове за њихово доношење. Такође, одговор на ово питање треба да садржи списак и опис активности у вези успостављања нових процедура, процеса и учесника у поступку приватизације које налаже нови концепт. Конкретно, обрађивач прописа је морао ближе да дефинише мере за успостављање института приватизационог управника, тј. које је све мере неопходно спорвести да би се установио неопходан број приватизационих управника са потребним квалификацијама. Такође, обрађивач прописа је требало детаљно да анализира постојеће финансијске, техничке, технолошке, организационе и кадровске капацитете Агенције за приватизацију,

Централног регистра и самог надлежног министарства за пуну примену предложених законских решења, те окончање поступка приватизације у Републици Србији.

Коначно, Канцеларија позива обрађивача прописа да предочи анализу ефеката казnenих одредаба и мера предложених у Нацрту закона, те да образложи да ли ће и на који начин предвиђене казнене одредбе и мере поспешити примену предложених решења, односно да ли ће и на који начин утицати на учеснике у поступку приватизације да поштују предложена решења.

Имајући у виду све наведено, Канцеларија констатује да анализа ефеката Нацрта закона о приватизацији коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство привреде, **НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА**, те позива обрађивача прописа да усвоји изнете сугестије, и уради и предочи детаљну анализу ефеката предложеног Нацрта закона.

ДИРЕКТОР

Мира Прокотијевић

