



Република Србија  
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и  
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00109/2013-01

Београд, Рузвелтова 61

Датум: 30.12.2013. године

Београд

**ПРЕДМЕТ:** Мишљење о томе да ли Нацрт закона о робним берзама 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**

Приложени Нацрт закона о робним берзама коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, под бројем 011-00-00435/2013-03 од 13.12.2013. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.

#### **ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација (у даљем тексту: обрађивач прописа) доставило је Канцеларији за регулаторну реформу анализу и ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) на мишљење Нацрт закона о робним берзама (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Анализом ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката закона, обрађивач прописа је одговорио 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).

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

Канцеларија, пре свега, истиче да је обрађивач прописа урадио изузетно добру Анализу ефеката прописа, дао веома исцрпне одговоре на питања, са мноштвом нумеричких показатеља, одличним приказом садашњег стања, анализом разматраних опција и уоченим проблемима у пракси. Достављена Анализа ефеката прописа на недвосмислен начин показује да је потребно донети предложена законска решења, и које користи ће произвести у пракси. Одговори на поједина питања могли су да буду потпунији, те у наставку мишљења износимо сугестије за допуну Анализе ефеката прописа.

У одговору на питање *на кога ће и како највероватније утицати решења у закону*, обрађивач прописа је правилно идентификовао субјекте регулације, како у приватном (мала и средња предузећа, пољопривредна газдинства, финансијске институције и посредници, постојеће берзе, и др.), тако и у јавном сектору, и описао како ће предложена законска решења утицати на наведене субјекте.

Канцеларија је мишљења да је у оквиру одговора на ово питање обрађивач прописа требало да пружи детаљније информације о *институту овлашћеног берзанског службеника*, с обзиром на то да су овлашћени берзански службеници битан субјект регулације. Обрађивач прописа је могао мало детаљније да регулише, и нарочито да у оквиру Анализе ефеката прописа детаљно анализира статус овлашћених берзанских службеника, њихову одговорност и однос са робном берзом где су запослени, као и услове које морају да испуњавају како би могли бити стално запослени на робној берзи.

Обрађивач прописа је на питање *какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди, нарочито малим и средњим предузећима* дао изузетно исцрпан одговор, са одговарајућим квантификацијама које указују на који начин мала и средња предузећа и пољопривредна газдинства могу да уштеде тргујући преко робне берзе.

Међутим, обрађивач прописа је требало да наведе и образложи и директне и индиректне трошкове који ће робне берзе морати да сносе, имајући у виду да се правни режим у овој области битно мења Нацртом закона и да се поштравају услови за оснивање робних берзи. Конкретно, обрађивач прописа је требало да предочи анализу трошкова које ће сносити постојеће берзе (организатори тржишта) због прилагођавања новим законским решењима, укључујући и трошкове по основу промене правне форме, статусних, организационо-техничких и кадровских промена, доношења/усклађивања интерних општих правних аката, управних процедура за добијање сагласности за рад берзе, и др.

У анализи трошкова, обрађивач прописа је, такође, могао детаљније да анализира трошкове које ће сносити потенцијални учесници у берзанској трговини, као што су накнаде које плаћају чланови клиринга и салдирања на тржишту робе за обављање услуга клиринга и салдирања и на тржишту терминских уговора, провизије које берза наплаћује по основу трансакција, чланарине у клирингу и салдирању, чланарине робне берзе, остале накнаде по основу едукације, продаје лиценци и тржишних информација, накнаде по основу обављања додатних послова робне берзе и друге трошкове.

Конечно, обрађивач прописа је требало детаљније да анализира трошкове за које је проценио да се могу јавити због проширења надлежности Комисије за хартије од вредности као надзорног органа. У том смислу, требало је урадити и предочити анализу ефеката на буџет Републике Србије.

Поред тога што је навео и образложио многе позитивне ефекте које ће предложена решења произвести у пракси, обрађивач прописа је у оквиру одговора на питање *да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити*, требало, у складу са могућностима, да изradi и предочи квантификацију односа позитивних ефеката и трошкова које ће Нацрт закона створити у пракси, а која би боље поткрепила тврдњу обрађивача прописа да укупни трошкови неће бити већи од укупних очекиваних користи.

На питање *да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*, обрађивач прописа је навео да је у току израде Нацрта закона, а пре почетка

званичне јавне расправе, текст радне верзије Закона о робним берзама био доступан на интернет страници надлежног министарства, као и да су спроведене бројне консултације, фокус групе, и детаљна јавна расправа са стручњацима из области коју Нацрт закона уређује. Такође, обрађивач прописа је навео да је званична јавна расправа трајала у периоду од 28. октобра до 28. новембра 2013. године, док је централни догађај био одржан 18. новембра 2013. године.

Канцеларија, пре свега, истиче да је за сам квалитет Анализе ефеката прописа од кључног значаја да се спроведу озбиљне консултације и јавна расправа, што је обрађивач прописа и учинио. Међутим, одговор на питање о заинтересованим странама које су добиле прилику да се изјасне и које су се изјасниле, требало је да садржи и које конкретно заинтересоване стране су консултоване, шта је био исход консултација, које су сугестије унете у текст Нацрта закона, а које нису и из којих разлога. Иста примедба Канцеларије односи се и на исход јавне расправе. Обрађивач прописа је могао да наведе и програм јавне расправе у складу са чланом 41. Пословника Владе ("Сл. гласник" РС.бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 и 30/2013).

На питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, обрађивач прописа је навео да је претпоставка за примену предложених законских решења - доношење тих аката до момента почетка примене Закона о робним берзама, као и да је за процес израде подзаконских аката обезбеђена подршка међународних и домаћих експерата. Поред навођења ових **регулаторних мера**, прецизирања ко је надлежан за доношење подзаконских аката (Комисија за хартије од вредности) и рокова у којима ће бити донети, обрађивач прописа је требало да наведе и образложи и:

- **Институционалне мере и активности** – укључујући навођење свих органа и организација које су на директан или индиректан начин надлежне за спровођење предложених решења (Комисија за хартије од вредности, Народна банка Србије, Агенција за привредне регистре, ресорно министарство), и анализу њихових финансијских, техничко-технолошких, организационих и кадровских капацитета. Требало је навести и образложити мере за успостављање посебног одељења Комисије за хартије од вредности у циљу омогућавања надзора над радом робних берзи. Требало је образложити и на који начин ће бити успостављена међуинституционална сарадња између наведених органа и организација, као и на који начин ће се обезбедити координација примене свих законских и подзаконских аката који су неопходни како би се обезбедила пуна примена Нацрта закона (укључујући законе који уређују привредна друштва, арбитражу, инвестиционе фондове и преузимање акционарских друштава, прописе који уређују тржиште капитала и платни промет, и др.);

- **Друге мере и активности** – Требало је образложити да ли ће се, на који начин и којом динамиком организовати и реализовати промоција робно-берзанског тржишта у Републици Србији, едуковати учесници на робно-берзанском тржишту, овлашћени берзански службеници и друго особље робних берзи, организовати одређене мере стимулације, и др. Овде се поставља и питање да ли је вршена оквирна процена кадрова на тржишту рада за обављање основних и додатних робно-берзанских послова. Такође, требало је навести и анализирати и све остале мере и активности које за циљ имају пуну примену законских решења и система контроле примене, укључујући и мере за праћење остваривања зацртаних циљева (тј. за спровођење *ex-post* анализе).

У наставку мишљења указујемо на решења која су могла да буду детаљније образложена у циљу бољег сагледавања ефеката које ће ова решења проузроковати субјектима регулације, и како би урађена Анализа ефеката прописа била још боља:

- **Члан 5. став 3. Нацрта закона** предвиђа да ниједно лице, односно лица која су блиско повезана, изузимајући Републику, не може да стекне више од 33% учешћа у капиталу, односно акција с правом гласа у једној робној берзи. Обрађивач прописа је требало јасно да наведе разлоге за предлагање оваквог решења, као и да детаљније анализира ефекте које ће произвести у пракси, јер није јасно зашто се Републици *de facto* даје повлашћен положај тиме што може стицати и више од 33% учешћа у капиталу робне берзе, за разлику од осталих акционара;

- **Члан 15. Нацрта закона** уређује трговце и клијенте на тржишту робе. Обрађивач прописа је требало да образложи разлоге због којих је у **ст. 2. и 3. овог члана Нацрта закона** предвидео да клијенти овлашћених берзанских службеника могу бити сва домаћа правна лица и предузетници, док су клијенти инвестиционих друштава на тржишту робе домаћа и страна лица. Такође, обрађивач прописа је требало да предочи на који начин ће се у пракси спроводити **став 5. истог члана Нацрта закона** који предвиђа обавезу робне берзе, да ако организује трговање преко овлашћених берзанских службеника, обезбеди равноправност у условима поступања и симетрију информација у односу на инвестициона друштва, као и да анализира потенцијалне негативне ефекте који могу настати у случају непоштовања поменуте одредбе. Обрађивач прописа је требало да образложи из којих разлога је **ставом 6. истог члана Нацрта закона** предвидео да трговина на тржишту робе не може да се одвија преко овлашћених берзанских службеника када вредност промета на том тржишту на годишњем нивоу преко овлашћених службеника падне испод 30% укупног промета на том тржишту. Такође, није јасно на који начин је обрађивач прописа дошао до закључка да је праг од 30% укупног промета на тржишту робе оптимално решење, као и да ли су разматране друге опције када је предложени праг у питању;

- **Члан 33. став 1. Нацрта закона** предвиђа да је робна берза дужна да установи берзански суд, као арбитражни суд и да има посебна правила о његовом положају, организацији, саставу, избору, судијама, надлежности, финансирању, поступку, трошковима и другим питањима значајним за његов рад, а у складу са законом који уређује арбитражу. **Став 4. истог члана Нацрта закона** регулише да се самим чланством на берзи прихвата и надлежност берзанског суда у споровима на робној берзи. Обрађивач прописа је Анализу ефеката прописа могао да допуни образложењем трипартитног механизма заштите учесника трговине на робној берзи који чине **берзански суд** као арбитражни орган берзе (у арбитражном поступку), **Комисија за хартије од вредности** као надзрони орган (у управном поступку) и **суд** као орган судске власти (у парничном поступку, управном спору).

Имајући у виду све наведено, Канцеларија констатује да **Нацрт закона о робним берзама** коју је Канцеларији за анализу ефеката прописа и регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, **САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.**

ДИРЕКТОР

Мира Прокопијевић