



Република Србија
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00053/2013-02

Београд, Булевар краља Александра 15/V

Датум: 04.09.2013. године

Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли Нацрт закона о робним резервама 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 робним резервама, коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа на мишљење поднела Републичка дирекција за робне резерве, под бројем 011-158/2011-07 од 08.07.2013. године **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.**

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Републичка дирекција за робне резерве (у даљем тексту: обрађивач прописа) доставила је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) нову верзију Нацрта закона о робним резервама (у даљем тексту: Нацрт закона), са Образложењем и Извештајем о спроведеној анализи ефеката прописа, на мишљење.

Текст нове верзије Нацрта закона унапређен је у одређеним деловима у складу са сугестијама које је Канцеларија давала на претходне верзије Нацрта закона, али је и значајно измењен у делу који регулише обавезне резерве нафте и деривата нафте, што је учињено, како је обрађивач прописа навео, у складу са мишљењем Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.

Обрађивач прописа је доставио и нови Извештај о спроведеној анализи ефеката Нацрта закона, и он формално садржи одговоре на сва питања прописана чланом 40. 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). Иако су одговори овог пута детаљнији него одговори у претходно достављеним радним верзијама Извештаја о спроведеним анализама ефеката прописа, ипак, одговори на поједина питања нису адекватни, нити потпуни.

Конкретно, изостаје анализа потенцијалних позитивних и негативних, али и директних и индиректних ефеката неких од кључних предложених решења. Стога је Канцеларија са обрађивачем прописа одржала и неформалне консултације. Резултат неформалних консултација су изјашњења обрађивача прописа на одређене примедбе Канцеларије. Ипак, Канцеларија овом приликом поново доставља примедбе и сугестије на Извештај о спроведеној анализи ефеката Нацрта закона на које се обрађивач прописа није изјаснио, или није дао адекватан одговор.

ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА НАЦРТА ЗАКОНА

Генерална примедба Канцеларије је да је обрађивач прописа пропустио да анализира потенцијалне позитивне и негативне, директне и индиректне ефекте које примена неких кључних предложених решења која су нова у односу на постојећа, али и у односу на решења предложена претходним верзијама Нацрта закона, може да изазове у пракси.

Канцеларија истиче да је било неопходно анализирати и ефекте различитих разматраних опција појединачних решења, те навести разлоге због којих се одустало од раније предложених решења, а предложена су потпуно нова. Конкретно:

- Члан 28. Нацрта закона предвиђа да ће министарство надлежно за послове енергетике водити регистар обавезних резерви који ће, између осталог, садржати и податке о складиштарима и енергетским субјектима који користе резервоаре у јавној својини.

Пре свега, Канцеларија истиче да није јасно из којих разлога се обрађивач прописа одлучио за опцију вођење регистра, а не за опцију вођења евиденције. Обрађивач прописа је требало да предочи детаљну анализу ефеката потенцијалних позитивних и негативних ефеката обеју разматраних опција, и да нарочито анализира ефекте по субјекте који ће морати да се региструју (ефекте у виду трошкова које ће регулисани субјекти морати да снесу како би усагласили своје пословање са овим законом, потребна документација, дужина трајања уписа у регистар, итд.), како би утврдио која је опција боља. Друго питање које се поставља је, из којих разлога обрађивач прописа није детаљније регулисао садржај и начин вођења регистра обавезних резерви, већ је одлучио да ова питања буду регулисана касније, подзаконским актом.

У одговору на питање *на кога и како ће утицати решења предложена у закону*, обрађивач прописа је требало детаљније да анализира директне и индиректне ефекте предложених решења на све субјекте чије ће понашање бити регулисано Нацртом закона, и то:

- енергетске субјекте који имају лиценцу за обављање енергетске делатности складиштења нафте, деривата нафте и биогорива, а не користе резервоаре у јавној својини, односно на складиштаре, затим на енергетске субјекте који користе резервоаре у јавној својини, привредне субјекте и произвођаче у чијим складиштима Републичка дирекција за робне резерве складишти робне резерве, правна лица којима је издата дозвола за промет лекова и медицинских средстава на велико са којима се закључује уговор о чувању, складиштењу, односно обнављању робних резерви.

У одговору на питање *какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди, нарочито малим и средњим предузећима*, обрађивач прописа је дао делимичан одговор. Наиме, обрађивач прописа је представио анализу неких могућих ефеката предложеног решења да се енергетским субјектима који обављају енергетску делатност производње деривата нафте и трговине нафтом, дериватима нафте, биогоривима и компримованим природним гасом и имају лиценцу за обављање ових енергетских делатности, уведе накнада за формирање обавезних резерви нафте и деривата нафте. Обрађивач прописа је навео да ова накнада неће битно утицати на повећање цене коју ће плаћати крајњи купци, али да, уколико увођење ове накнаде буде утицало на значајнији и неоправдани пораст цена основних деривата нафте, Влада може прописати начин утврђивања највиших цена основних деривата нафте без фискалних дажбина у циљу спречавања поремећаја на тржишту нафте и деривата нафте или отклањања штетних последица поремећаја на тржишту нафте и деривата нафте.

Међутим, обрађивач прописа није предочио анализу опција које су разматране приликом формулисања овог предложеног решења, анализу циљева који се желе постићи увођењем накнаде, нити процену да ли су позитивне последице усвајања предложеног решења такве да оправдавају трошкове које ће он створити привредним субјектима и грађанима крајњим корисницима основних деривата нафте. Такође, могућност да Влада интервенише не значи да ће Влада заиста и интервенисати у пракси, те је стога обрађивач прописа требало да анализира потенцијалне ефекте у случају изостанка Владине интервенције у случају значајног и неоправданог пораста цена основних деривата нафте.

Обрађивач прописа је требало да предочи и анализу ефеката овог предложеног решења на буџет Републике Србије. Коначно, Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа на то да члан 18. Закона о буџетском систему („Сл. Гласник РС“, бр. 54/09, 73/10, 101/10, 101/11, 93/12, 62/13 и 63/13-испр.) предвиђа да се накнаде могу уводити за коришћење добара која су посебним законом утврђена као природна богатства, односно добра од општег интереса и добра у општој употреби; да се обвезник плаћања накнаде, основица за плаћање накнаде, висина накнаде, начин утврђивања и плаћања накнаде, као и припадност накнаде уређују посебним законом који предлаже и спроводи министарство надлежно за финансије, те да се накнаде не могу уводити ниједним другим законом осим поменутих посебним законом. С тим у вези, позивамо обрађивача прописа да у оквиру Извештаја о спроведеној анализи ефеката прописа предочи и функционалну анализу одређивања и наплате поменуте накнаде.

На питање *да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити*, обрађивач прописа је требало да пружи потпунији одговор. У том смислу, најпре је требало да предочи све потенцијалне позитивне и негативне последице предложених решења, да квантификује користи и трошкове које примена предложених решења може да изазове у пракси, затим да их упореди, и тек онда донесе коначан, аргументован став о томе да ли позитивне последице оправдавају трошкове које ће предложена решења створити током примене.

У одговору на питање *да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону*, обрађивач прописа је предочио информације о одржаним консултацијама са заинтересованим странама. Међутим, обрађивач прописа није навео информације о јавној расправи, ако је иста одржана у претходном периоду. Обрађивач прописа је требало да образложи из којих разлога јавна расправа није одржана,

нарочито имајући у виду значај материје коју закон регулише, али и изузетно дуг временски период у оквиру којег обрађивач прописа ради на изради Нацрта закона.

У вези са питањем *које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*, Канцеларија скреће пажњу на следеће:

- Прво, примена предложених решења зависиће од координације у раду великог броја државних органа, при чему су наведени само неки од њих - министарства надлежна за послове финансија, трговине, енергетике, одбране, унутрашњих послова и локалне самоуправе. У том смислу, обрађивач прописа требало је да наведе да ли су и који су то механизми координације предвиђени у циљу пуне примене предложених решења. Такође, имајући у виду да Нацрт закона упућује на сходну примену прописа којима се уређују области јавних складишта, јавних набавки, тајности података, јавне својине и накнада, Канцеларија истиче да је обрађивач прописа требало да наведе механизме усаглашавања примене свих ових прописа са предложеним Нацртом закона.

Коначно, када је сам текст Нацрта закона у питању, Канцеларија истиче да је обрађивач прописа пропустио да у казним одредбама Нацрта закона, предвиди одговорност одговорног лица у Републичкој дирекцији за робне резерве, а што је важећим законом регулисано.

Обрађивач прописа је образложио да је одговорност одговорног лица у Републичкој дирекцији за робне резерве регулисана другим законима. Међутим, из достављеног образложења није јасно којим ће законима одговорност одговорног лица у Републичкој дирекцији за робне резерве бити регулисана када Нацрт закона ступи на снагу, а престану да важе одредбе важећег закона који уређује област робних резерви.

Имајући у виду све наведено, Канцеларија констатује да анализа ефеката Нацрта закона о робним резервама коју је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднела на мишљење Републичка дирекција за робне резерве, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ПРОПИСА.

ЗАМЕНИК ДИРЕКТОРА



БОЈАНА ТОШИЋ