

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

01.07.2010. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о девизном пословању садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/2006, пречишћен текст 69/2008 и 88/2009)

У складу са чланом 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 61/2006, пречишћен текст 69/2008 и 88/2009) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о девизном пословању, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство финансија, под бројем: 011-00-656/2009-16, од дана 17.06.2010. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА У СКАДУ ЧЛ. 39. И 40. СТАВ 2. ПОСЛОВНИКА ВЛАДЕ.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство финансија доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о девизном пословању, са Образложењем и прилогом „Анализа ефеката закона“.

У прилогу „Анализа ефеката прописа“ обрађивач прописа је одговорио на питања предвиђена чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/2006, пречишћен текст 69/2008 и 88/2009) и у том смислу је испунио формалне услове. Обрађивач прописа је прецизно навео разлоге због којих се предлажу измене и допуне Закона о девизном пословању: реализација Акционог плана Владе Републике Србије о прописима које би требало ускладити са правилима и принципима Светске трговинске организације и стратешког опредељења Републике Србије да постане члан те организације, усклађивање са појединим одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању. Поред тога, указала се потреба за преузимањем одредби из Directive relating to taking up and pursuit of the business of credit institutions (2006/48/EC) у делу односа са трећим земљама, размене информација и очувања професионалних тајни, за усклађивање одредби везаних за нетинг изведених финансијских инструмената са Анексом III наведене директиве и Директивама 2006/48/EЦ и 2006/49/EЦ које представљају пропис Европске уније о адекватности капитала кредитних институција и инвестиционих друштава, за преузимањем дефиниције изведених финансијских

инструмената из Директиве о тржиштима финансијских инструмената 2004/39/ЕЦ и из Анекса IV Directive relating to taking up and pursuit of the business of credit institutions (2006/48/EC).

Анализирани су макроекономски проблеми због којих су предложене поједине измене и допуне Закона о девизном пословању, који су уочени у пракси, нарочито од почетка светске економске кризе. Неки од циљева које обрађивач прописа настоји да постигне доношењем и имплементацијом Нацрта закона су: уклањање административних ограничења у спољнотрговинском промету до рока од годину дана, након чега се посао евидентира као кредитни, без обзира на време наплате односно плаћања; прецизније дефинисање кредитних послова у Републици, гаранцијских послова, као и банкарских гаранција; омогућавање резидентима - правним лицима да у своје име а за туђ рачун узимају кредите и зајмове од нерезидената, као и да нерезидентима одобравају комерцијалне зајмове; давање могућности банкама да одобравају девизне кредите у земљи за куповину непокретности и домаћим правним лицима и предузетницима.

Предочена су образложења већине кључних измена и допуна, разлози због којих се предлажу и анализирани су ефекти истих. Наведено је и која заинтересована страна је иницирала предложену измену или допуну и из којих разлога. Међутим, Анализа ефеката не садржи било какве податке о јавној расправи, да ли је одржана и када, ко су били учесници и до којих се закључака дошло на самој јавној расправи. Од обрађивача прописа се, такође, очекивало да наведе и подробније податке везане за саму област девизног пословања и субјекте који послују са иностранством, податке о броју начињених прекршаја и друге податке, чиме би достављена Анализа ефеката била још комплетнија.

Обрађивач прописа је навео да примена овог акта неће изазвати стварање додатних трошкова ни грађанима ни привреди. Савет сматра да ова изјава не стоји, имајући у виду да се појединим предложеним решењима из Нацрта закона уведе нове административне процедуре резидентима, као и наведену процену финансијских средстава потребних за спровођење Закона о изменама и допунама Закона о девизном пословању у износу од 35,5 милиона динара за 2010. годину, а која би се обезбедила из буџета Републике Србије.

Савет је анализирао и сам текст Нацрта закона, те овом приликом позивамо обрађивача прописа да размотри сугестије које следе:

1. Чланом 2. ст. 1. тачка 1. Нацрта закона дефинише се појам нерезидента, а исти укључује и „правно лице које је регистровано и има седиште у Републици“ што укључује и банке. Надаље је у ст. 1. тачки 2. прописано да су нерезиденти сва лица која нису наведена у тачки 1., али се онда ипак ван тачке 1. Банке дефинишу као резиденти под тачком 3. Ако је интенција била да се јасно дефинише појам резидента, те да све што није укључено у тај појам потпада под категорију нерезидената, није јасно зашто банка није укључена у листу резидената

која је дата у тачки 1. Овакво решење може опет довести до различитих тумачења и правне несигурности.

2. У вези члана 6. Нацрта закона, напомињемо да је Влада Републике Србије 29.12.2009. године, усвојила препоруку Јединице за спровођење СРП да се укине обавеза пријављивања компензационих послова на два места (у Министарству економије и регионалног развоја и у Министарству финансија - Девизни инспекторат), те да се усвоји одговарајући подзаконски акт који треба да омогући да се пријава врши само у Министарству финансија, као и најмање једнаке услове онима који су били прописани од стране Министарства економије и регионалног развоја. У том смислу, **Савет подржава измену члана 6. Закона, којом је либерализовано вршење компензационих послова тако што се више не прописује да је то могуће само „изузетно“.** Ипак, није јасно да ли постоји могућност да се пријава компензационог посла врши и пре и после реализације саме компензације, јер у тексту Нацрта стоји „по основу реализованог“ посла. У случају да се врши само након окончања посла, тиме би се знатно угрозила правна сигурност привредних субјеката који врше компензационе послове, те Савет препоручује да се ово прецизира у Нацрту закона.

Напомињемо да би било потребно регулисати у ком року ће бити донети потребни подзаконски акти за примену овог закона, те имајући у виду значај овог конкретног питања, сугеришемо да би подзаконске акте у складу са чланом 6. Нацрта закона требало донети најкасније у року од 30 дана од дана ступања на снагу Закона.

3. Чланом 10. Нацрта закона врши се допуна члана 9. Закона. Предвиђена је обавеза резидента који, у складу са законом који регулише привредна друштва, прими додатни улог од оснивача нерезидента, да доставља Девизном инспекторату податке о правној природи тог посла, укључујући услове и висину дате уплате.

Савет не види сврху увођења додатне административне процедуре резидентима – домаћим привредним субјектима, јер подаци које би резиденти требало да достављају Девизном инспекторату, сам Девизни инспекторат може да прибави од Народне банке Србије, у складу са чланом 126. став 3. Закона о општем управном поступку. У том смислу, није јасно које циљеве обрађивач прописа настоји да постигне увођењем оваквог решења.

Обрађивач прописа је у Образложењу навео да је овакво решење предвиђено из разлога што је контрола привредних субјеката показала да се путем коришћења овог института велики износи средстава уносе у земљу и слободно износе из земље, без неопходне евиденције. Предложено образложење је контрадикторно, јер наводи на закључак да евиденција о трансферима оваквих уплата, ипак, постоји.

Поред наведеног, **предлажемо обрађивачу прописа да питање додатних улога не регулише Нацртом закона о изменама и допунама Закона о девизном пословању, имајући у виду да овај институт није прецизно дефинисан ни важећим Законом о привредним друштвима, а да је у припреми нови закон који регулише привредна друштва који ће овај појам прецизније дефинисати.**

4. Чланом 15. Нацрта закона мења се члан 17. Закона и онемогућава се резидентима-правним лицима, осим банака, као и предузетницима и физичким лицима да врше плаћања ради улагања у инвестиционе и добровољне пензионе фондове. Иако, обрађивач наводи јасно зашто се определио за овакво решење, наводећи између осталог и неповољне последице кризе по финансијску стабилност у земљи, као и препоруке ММФ-а да треба одложити даљу либерализацију везану за улагање резидената у стране инвестиционе фондове, као и намеру обрађивача да заштити домаће фондове, поставља се низ питања. Прво, у случају да су одређена лица већ вршила уплате, које су новим решењем забрањене, потребно је овакву ситуацију решити у прелазним одредбама како се ова лица не би третирала као да су починила прекршај. Друго, шта са компанијама које су већ организовале редовне уплате за своје запослене. Треће, није јасно предочено на који начин ће се вршити примена ове одредбе и да ли је ефикасна контрола реално могућа.

5. Чланом 12. Нацрта закона није мењан став 2. члана 13. Закона, који уређује да резиденти – правна лица, предузетници и физичка лица могу вршити плаћање ради куповине и других дужничких дугорочних хартија од вредности у иностранству, али само оних чији степен ризика (рејтинг) и земљу издаваоца пропише тј. може прописати Народна банка Србије.

Овим је непотребно дато овлашћење Народној банци да практично прописује тј. одређује рејтинге (степене ризика) дужничких дугорочних хартија од вредности, које резиденти имају право да купују. Стога је неопходно **размотрити и измену члана 13. став 2. Закона о девизном пословању, тако што ће се или брисати могућност да Народна банка Србије прописује рејтинге дужничких дугорочних хартија од вредности или НБС јасно упутити на коришћење већ постојећих рејтинга, при чему би она прописала потребан ниво рејтинга.**

Позивамо обрађивача прописа да размотри следеће формулацију става 2. члана 13. Закона, те могућност за измену овог члана:

„РЕЗИДЕНТИ ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА МОГУ ВРШИТИ ПЛАЋАЊЕ РАДИ КУПОВИНЕ И ДРУГИХ ДУЖНИЧКИХ ДУГОРОЧНИХ ХАРТИЈА ОД ВРЕДНОСТИ У ИНОСТРАНСТВУ КОЈЕ ИМАЈУ РЕЈТИНГ КОД АГЕНЦИЈА ЗА ПРОЦЕНУ БОНИТЕТА.

МИНИМАЛНИ РЕЈТИНГ ПРОПИСУЈЕ НАРОДНА БАНКА СРБИЈЕ.

Алтернативно други став може да гласи:

„РЕЗИДЕНТИ ИЗ СТАВА 1. ОВОГ ЧЛАНА МОГУ ВРШИТИ ПЛАЋАЊЕ РАДИ КУПОВИНЕ И ДРУГИХ ДУЖНИЧКИХ ДУГОРОЧНИХ ХАРТИЈА ОД ВРЕДНОСТИ У ИНОСТРАНСТВУ КОЈЕ ИМАЈУ ОДРЕЂЕН РЕЈТИНГ КОД АГЕНЦИЈА ЗА ПРОЦЕНУ БОНИТЕТА, ОДНОСНО КОЈЕ СУ, ПРЕМА ПОСЛЕДЊЕМ РАНГИРАЊУ КОЈЕ ЈЕ ИЗВРШИО STANDARD AND POOR’S ИЛИ FITCH-IBCA, РАНГИРАНЕ С НАЈМАЊЕ ВВВ, ИЛИ КОЈЕ ЈЕ ИЗВРШИО MOODY’S СА НАЈМАЊЕ ВАА3.“

6. Чланом 27. Нацрта закона само је преформулисан став 2. члана 27. Закона, у смислу да Народна банка Србије прописује услове и начин под којима резиденти могу отворити девизни рачун код банке у иностранству и на том рачуну држати девизе.

Одлуком о условима под којима и начину на који резиденти могу држати девизе на рачуну код банке у иностранству („Службени гласник РС“, бр. 16/2007, 36/2007, 118/2007, 44/2009 и 64/2009), Народна банка Србије је прописала случајеве у којима резиденти могу држати новчана средства на рачунима банака. Држање девизних средстава је дозвољено само малој групи резидената и то у посебним случајевима. Овиме се уводе додатне рестрикције у погледу држања девиза у иностранству. Скрећемо пажњу обрађивачу прописа и на општепознату чињеницу да велики број резидената – домаћих физичких лица већ има отворене девизне рачуне у иностранству, тако да се ова одредба није примењивала у пракси.

Један од разлога зашто се у нашој земљи готово и не користе (изузев на неке посредне начине и уз честе злоупотребе и кршење постојећих прописа) услуге виртуелних банака за трговање преко интернета, јесу управо ригидни прописи који на посредан начин то спречавају. Наведено решење готово онемогућава развој интернет трговине (е-трговине) кроз долазак тзв. виртуалних банака као што је нпр. *PayPal*. На основу упоредне праксе, на картама тзв. виртуалних банака (преко којих се развија е-трговина односно интернет трговина), од земаља европског континента не налазе се само 3-4 државе међу којима је и Србија. Све земље у окружењу, налазе се на мапи *PayPal*-а.

Из наведених разлога, **ограничења која су поменутом Одлуком наметнута, могу се отклонити изменом члана 27. Закона, ако би се прописала могућност да резиденти – физичка лицима држе девизна средства на рачунима банака у иностранству.**

Позивамо обрађивача прописа да размотри следећу формулацију члана 27. Закона:

„Банка, без ограничења, држи девизе и на рачунима код банака у иностранству.

Резиденти – ПРАВНА ЛИЦА И ПРЕДУЗЕТНИЦИ могу држати девизе на рачуну код банке у иностранству под условима и на начин који пропише Народна банка Србије.

РЕЗИДЕНТИ – ФИЗИЧКА ЛИЦА, МОГУ ДРЖАТИ БЕЗ ОГРАНИЧЕЊА ДЕВИЗЕ И НА РАЧУНИМА КОД БАНАКА У ИНОСТРАНСТВУ.“

Позитивни ефекти или уштеде усвајања предложеног решења огледаће се у развоју е-трговине и путем тзв. виртуалних банака, повећању спољнотрговинске размене путем нових технологија, лакшем решавању одређених проблема и задовољењу потреба резидената у иностранству. Отварање могућности да домаћа физичка лица држе депозите у иностранству могло би резултирати реално очекиваним одливом у износу између 60 и 120 милиона евра.¹

¹ Ефекти интеграције Србије у Европску Унију (2009), С. Трбовић А., Црнобрња М., *Факултет за економију, финансије и администрацију*, стр. 25

Наравно, остаје питање када спровести либерализацију капиталних токова. У случају да обрађивач сматра да је то тренутно немогуће, или у случају да је то резултат договора са ММФ-ом разлог за ово ограничење и додатну рестрикцију је потребно посебно навести, као и процену самог министарства о могућим ефектима различитих алтернатива.

7. Чланом 36. Нацрта закона предвиђено је да послове контроле мењачких послова могу да обављају резиденти који за то имају овлашћење Девизног инспектората. Сматрамо да је **потребно предвидети прелазне одредбе** којима би се појаснило да до сада издата овлашћења од стране НБС важе све до њиховог истека. Такође, позивамо Обрађивача прописа да размотри и друга решења за које је потребно предвидети прелазне одредбе. Могуће је да је Савет добио верзију Нацрта која грешком не садржи исте.

8. Чланом 44. Нацрта закона предложен је **члан 52б. Закона**, у оквиру којег се прописује и то да девизни инспектор не плаћа таксе, накнаде и друге трошкове за радње и услуге које му пружају државни органи надлежни за вођење регистара, банке и други органи и организације.

Обрађивач прописа није навео разлоге због којих је предложио ово решење, те није јасна намера. Ако је обрађивач прописа хтео да регулише неплаћање такси, накнада и других трошкова за радње и услуге које девизном инспектору пружају државни органи надлежни за вођење регистара, банке и други органи и организације по службеној дужности, сматрамо да је нови предложени **члан 52б. став 3. Закона** сувишан.

9. Позивамо обрађивача прописа да још једном размотри доње лимите новчаних казни за учињене прекршаје, а који су предвиђени **чл. 50-54. Нацрта закона**.

Савет за регулаторну реформу констатује да образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о девизном пословању, који је Савету за регулаторну реформу поднело на мишљење Министарство финансија, **САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/2006, пречишћен текст 69/2008 и 88/2009).

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Милајан Динкић