

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

У Београду, 28. август 2007. године

**Предмет:** Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о осигурању садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр. 100/2005)

У складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе (Сл. гласник РС, бр. 100/2005) даје се

**МИШЉЕЊЕ:**

Образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о осигурању, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство финансија под бројем 011-00-336/2007, од 27.08.2007 године, САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:**

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство финансија доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о осигурању са образложењем које садржи одељак V под насловом: „Анализа ефеката“. У том одељку, обрађивач прописа не образлаже да ли је вршио анализу предложених решења и какве ефекте од тих решења очекује. Само наводи: „Позитивни ефекти овог закона односе се на права грађана тако што се , прецизирањем одређених појмова и усаглашавањем са законом којим се уређује приватизација друштвеног и државног капитала у предузећима и другим правним лицима ,поштују начела једнакости грађана у правима и дужностима у складу са Уставом Републике Србије.“

Као што се види, обрађивач прописа је пропустио да у образложењу нацрта закона образложи вршену анализу ефеката прописа, што је био у обавези да учини по чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

Обзиром да се обрађивач прописа није изјаснио у вези са анализом ефеката Нацрта закона коју је вршио током израде прописа, ако ју је вршио, Савет га у даљем тексту, у циљу будуће израде овог обавезног прилога, који се доставља уз нацрте закона, подсећа шта исти треба да садржи, као и на разлоге из којих се анализа ефеката прописа врши.

Прилог „анализа ефеката прописа-акта“, мора посебно да садржи:

- одређење проблема који акт треба да реши;

- циљеве који се доношењем акта постижу;
- анализу о томе које су друге могућности за решавање проблема разматране изузев доношења акта;
- зашто је доношење акта најбоље за решавање проблема.

Такође, прилог „анализа ефеката прописа-акта“ мора да садржи следећа објашњења:

- на кога и како ће највероватније утицати решења предложена у акту;
- који су трошкови које ће примена акта изазвати грађанима и привреди, посебно малим и средњим предузећа;
- да ли су позитивни ефекти доношења акта такви да оправдавају трошкове;
- да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију;
- да ли су све заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о акту;
- које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта.

Ако обрађивач прописа сматра да образложење прописа-акта не треба да садржи анализу ефеката, дужан је да то посебно образложи.

Обрађивач прописа треба да наведе да ли су у вези са прописом-актом спровођене јавне расправе и у којој мери су на решења која се предлажу прописом-актом утицала мишљења изнета на тим јавним расправама.

Само на основу целовитог образложења, израђеног у складу са горе наведеним списком објашњења, Савет може да сагледа да ли је пропис-акт израђен уз анализу ефеката и да да сврсисходно мишљење о томе.

Наглашавамо да је анализа ефеката процес који обрађивач спроводи од почетка рада на пропису-акту, а да након његове израде, у прилогу „анализа ефеката прописа-акта“, само описује у чему се та анализа састојала. Дакле, сврха анализе ефеката прописа-акта није да након израде прописа-акта компликује обрађивачу израду образложења и прилога, већ да допринесе изради прописа-акта са најпозитивнијим могућим ефектима. Сврха самог описа анализе ефеката је да Савет и Владу, а на крају и Скупштину и све заинтересоване стране упозна са очекиваним ефектима предложеног прописа-акта и са тим како је анализа ефеката током израде прописа-акта вршена.

Такође истичемо да Савет врши процену тога да ли образложење прописа-акта треба или не треба да садржи анализу ефеката и о томе даје мишљење. Ту процену не врши обрађивач прописа, па он нацрт закона, односно предлог прописа-акта обавезно доставља Савету на мишљење.

**Како би се убрзао процес доношења овог прописа, Савет је, без обзира на чињеницу што није испуњен формални услов за давање позитивног мишљења (обрађивач прописа није одговорио на горе предочена питања, на шта је био у обавези по чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе) размотрио текст Нацрта закона о изменама и допунама Закона о осигурању и уочио следећа решења која имају ефекте (осталим измена се Закон усклађује са другим законима и попуњавају се правне празнине):**

- **Чланом 10. Нацрта закона** се у Закон додаје члан 108А који прописује искључење одговорности НБС и запослених у НБС за штету која настане у вршењу дужности утврђене овим законом, као и обавезу НБС да запосленима

надокнади **трошкове заступања** у судским и управним поступцима који се против њих покрену у вези са вршењем тих дужностима (и након престанка раднос односа).

#### **ПРИМЕДБА:**

Иако није објашњено који се проблем решава овом одредбом, јасан је разлог за њено доношење. Обрађивач прописа је **пропустио да овом одредбом покрије остале трошкове спора, односно поступка, а то су трошкови судских, односно административних такси, као и осталих трошкова на чије плаћање је запослени обавезан правноснажном одлуком, у случају губитка спора.** Дакле, ако је разлог за ову измену оправдан, онда није прихватљиво да се запосленима надокнађује само део трошкова поступка, већ треба да му се надокнаде сви трошкови поступка, а потребно је прописати и да је запослени у обавези да НБС врати трошкове које му је суд досудио, у случају успеха у спору (пошто их он није ни плаћао, већ НБС).

Ова одредба је проблематична из разлога што ускраћује друштвима за осигурање право на накнаду штете, сем у случају ако је штета порузрокована „намерно или крајњом непажњом“, чиме се терет доказивања те чињенице пребацује на тужиоца, а ускраћује му се право на накнаду штете проузроковане у другим случајевима (нпр. случајно или услед нестручног рада). Поставља се и питање **да ли је оваква одредба неуставна**, о чему ће вероватно своје мишљење дати Секретаријат за законодавство. Такође, није сагледан ефекат овакве одредбе на будући квалитет рада запослених у НБС.

- **Чл. 12. и 13. Нацрта Закона** мењају се чл. 234. и 235. Закона у смислу продужења за две године рокова за разграничавање послова животног и неживотног осигурања, као и послова осигурања и реосигурања.

#### **КОМЕНТАР:**

У образложењу Нацрта закона није наведен ни разлог за продужење рокова, па самим тим није могуће сагледати ефекте ове измене.

- **Чл. 15, 16, 17, 18. и 19. Нацрта Закона** мењају се одредбе Закона које регулишу приватизацију друштава за осигурање

#### **КОМЕНТАР:**

У образложењу Нацрта закона је наведено да је разлог за измену постојећег решења усаглашавање са законом којим се уређује приватизација друштвеног и државног капитала у предузећима и другим правним лицима, чиме се изједначавају права запослених на бесплатну доделу акција. Међутим, Савету није предочено да ли је вршена анализа ефеката овог решења на приватизацију друштава за осигурање, посебно имајући у виду чињеницу да та друштва имају различит проценат друштвеног капитала који се приватизује. Генерално, намеће се питање адекватности оваквог метода приватизације у осигуравајућим друштвима, у којима је учешће друштвеног капитала мало.

Посебно се наметнуло питање утицаја ове измене на приватизацију ДДОР НОВИ САД, у коме је проценат друштвеног капитала око 44%.

Од Агенције за осигурање депозита смо добили усмену информацију да су потенцијални купци упознати са овим изменама и да оне не би требале да компликују приватизацију обзиром да се и даље продаје већински пакет, јер се уз друштвени капитал продају и акције Фонда за развој, као и акције једног дела мањинских акционара.

Такође се поставља питање, када се већ врше измене Закона, да ли је требало предвидети и други метод приватизације друштвеног капитала сем путем тендера, када је проценат тог капитала јако мали (нпр. ТРИГЛАВ КОПАОНИК адо, где је проценат друштвеног капитала 7,97% и није исказан у акцијама)

Надамо се да ће обрађивач прописа размотрити изнете примедбе и коментаре како би преиспитао ефекте решења на која у њима указујемо. Ипак, имајући у виду да се ради о малом броју измена и да се оне вероватно предлажу управо из негативних искустава примене постојећих законских решења, Савет даје мишљење да образложење **Нацрта закона о изменама и допунама Закона о осигурању САДРЖИ НЕПОТПУНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић