

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

21.09.2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о приватизацији 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 приватизацији, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство економије и регионалног развоја дана 20.09.2007. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТАТА у складу чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство економије и регионалног развоја доставило на мишљење Нацрт закона о изменама и допунама Закона о приватизацији, са Прилогом I у коме се образлаже анализа ефеката предложеног прописа. У том прилогу је наведено да је доношењем Закона о приватизацији омогућена је приватизација друштвеног и државног капитала, што је био предуслов за стварање ефикасног привредног амбијента и прилив иностраног капитала и на крају за брже укључивање Србије у европске и светске интеграционе токове. У прилогу се наводи да се усвајањем решења из Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији, отклањају недостаци Закона који компликују ефикасније спровођење поступка приватизације.

Обрађивач прописа је даље образлагао вршену анализу предложених решења у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе:

I ОДРЕЂЕЊЕ ПРОБЛЕМА КОЈИ АКТ ТРЕБА ДА РЕШИ

Обрађивач прописа је навео да су проблеми који су идентификовани током примене Закона о приватизацији, а које овим законом жели да реши следећи:

1. дилема у пракси о томе да ли се приватизација државног капитала израженог у акцијама врши у складу са Законом о приватизацији или у складу са прописом који уређује промет акција, односно хартија од вредности;
2. немогућност контроле поступка принудне ликвидације субјеката приватизације;
3. куповина у приватизацији од стране лица која би требала дас буду искључена из круга могућих купаца, јер члан 12. Закона о приватизацијине не спречава посредну куповину, преко привредних друштава која та лица контролишу;



4. примена одредбе о отпуштању дуга субјекту приватизације у поступку његовог реструктурирања од стране државних повериоца и када је структура капитала субјекта приватизације већински приватна;
5. члан 20. ст.2. Закона о приватизацији прописује да Агенција за осигурање депозита треба да отпусти дуг субјекту приватизације у поступку његовог реструктурирања и када врши функцију ликвидационог управника над банкама у ликвидацији, чиме су ускраћена права власницима акција на исплату ликвидационог вишка;
6. копликовање приватизације од стране судова и Народне банке Србије - Одељења за принудну наплату, који у пракси заузимају став да се условно отпуштање дуга и забрана одређивања и спровођења поступка извршења према субјекту приватизације примењују само у случају ако је приватизацији претходило реструктурирање;
7. пролонгирање поступка приватизације због законске обавезе Агенције за приватизацију да контролише процену вредности капитала или имовине која се приватизује методом јавне аукције (члан 24. Закона);
8. нефлексибилна одредба о висини капитала који се приватизује – 70% (члан 25. ст.1. Закона), не узима у обзир стратешки интерес Републике Србије, да се у одређеним случајевима изврши продаја којом се одступа од поменутог процента;
9. Агенција за приватизацију не може да прекине или обустави поступак приватизације, ако након покретања поступка приватизације наступе околности које онемогућавају продају капитала;
10. процес приватизације нема механизам који спречава „прање новца“ кроз куповину у приватизацији;
11. Закон не пружа могућност да се у поступку тендерске продаје, након раскида уговора, закључи нови уговор са првим следећим на тендер листи;
12. када се раскине уговора са купцем, јавља се проблем у пракси да тај купац остаје власник акција или удела по основу докапитализације, чиме се даља приватизација компликује, па чак и онемогућава (ако је купац докапитализацијом стекао контролни пакет акција);
13. постојеће законско решење не пружа могућност раскида уговора о продаји капитала, односно имовине из разлога што купац радницима не исплаћује зараде у дужем временском периоду, а такво поступање обесмишљава приватизацију;
14. није прописана ни могућност раскида уговора са купцем који је правноснажно осуђен за кривично дело које га дисквалификује као привредника;
15. могуће су злоупотребе од стране органа управљања који је поставио купац са којим је уговор раскинут, до именовања новог органа управљања, јер овлашћења тог органа нису законски лимитирана;
16. члан 43. Закона неселективно прописује право запослених на бесплатно стицање акција, што у одређеним случајевима непотребно компликује приватизацију великих система (јавна предузећа), а у одређеним случајевима није у интересу ни самих радника (реструктурирани субјекти приватизације)
17. затварање отворених акционарских друштава, у којима акције има Акцијски фонд, без сагласности Акцијског фонда, онемогућава продају тих акција на слободном тржишту, па самим тим успорава или блокира њихово отуђење;
18. постојећи рок за окончање приватизације друштвеног капитала није прописан на начин који омогућава окончање приватизација које су већ започете, а нису прописане ни последице непоштовања тог рока.

II ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ АКТА ПОСТИЖУ

Обрађивач прописа је навео да су циљеви који се постижу усвајањем овог закона следећи:

- побољшање транспарентности и спречавање прања новца кроз процес приватизације;
- омогућавање процеса ликвидације предузећа која не могу да се приватизују;
- регулисање приватизације државног капитала;
- отклањање идентификованих препрека у процесу спровођења процеса приватизације.

III ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА;

Обрађивач прописа је навео да се искључиво изменама Закона о приватизацији могу попунити правне празнине у том закону.

Даље је навео да је разматрана могућност да се проблем прања новца у процесу приватизације реши кроз ефикасније деловање правосудних органа и да је закључено да би убрзавање кривичних поступака који се воде против извршилаца кривичног дела прања новца из члана 231. ст.2. Кривичног законика или других кривичних дела неспојивих са пословањем у привреди, поправило актуелну ситуацију. Међутим, закључено је да правосуђе не може да правноснажно оконча те поступке у кратким роковима, у којима приватизација треба да се оконча, па се искључиво предузимањем мера у оквиру правосудних органа овај проблем не може решити.

Обрађивач прописа је навео и да Закон о спречавању прања новца не регулише на прецизан начин процедуру сарадње Агенције за приватизацију и Управе за спречавање прања новца, у спречавању прања новца у поступку приватизације, па је било неопходно да се то учини чланом 11. Нацрта закона.

Даље је наведено да је узета у обзир могућност суда да пресудом изрекне меру одузимања имовине прибављене извршењем кривичног дела, али да се та мера односи само на имовину стечену извршењем кривичног дела за које је лице осуђено. У том смислу, да би такве пресуде имале ефекат на приватизацију, то се мора прописати самим Законом о приватизацији.

IV ЗАШТО ЈЕ ДОНОШЕЊЕ АКТА НАЈБОЉЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Обрађивач прописа је навео да сви цитирани проблеми нису могли бити решени на други начин сем изменама закона.

V НА КОГА И КАКО ЋЕ УТИЦАТИ ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА

Обрађивач прописа је навео да ће предложена решења утицати на:

- **учеснике у поступку приватизације**, тако што ће право да се појаве у својству купаца ускратити лицима која реално стоје иза досадашњих неуспелих приватизација или су због извршења кривичних дела неприхватљив купац;
- **купце капитала, односно имовине у поступку приватизације**, на тај начин што ће довести у питање њихова власничка права, ако континуирано (девет месеци током године) не буду исплаћивали зараде радницима или буду правноснажно осуђени за извршење кривичних дела која их дисквалификују као привреднике;

- **запослене у приватизованим привредним субјектима**, јер ће се елиминацијом неадекватних купаца, повећати шансе за развој субјеката приватизације, па ће запослени ређе остајати без посла или зарада;
- **запослене у јавним предузећима**, јер ће њихова права у поступку приватизације бити регулисана посебним прописима а не Законом о приватизацији;
- **„државне повериоце“** који су отпустили дуг према субјекту приватизације, који ће то потраживање моћи да се наплате из продаје акција које су у власништву Републичког фонда за пензијско и инвалидско осигурање;
- **све грађане**, пошто се стварањем услова за брже окончање поступка приватизације повећава ефикасност укупне привреде, што је услов за даље побољшавање животног стандарда

VI КОЈИ СУ ТРОШКОВИ КОЈЕ ЋЕ ПРИМЕНА АКТА ИЗАЗВАТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ, ПОСЕБНО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋА

Обрађивач прописа је навео да имплементација предложених решења неће стварати додатне трошкове грађанима и привреди.

VII ДА ЛИ ПОЗИТИВНИ ЕФЕКТИ ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ

Обрађивач прописа је навео да већина одредби из Нацрта закона само прецизира већ постојећа решења и не одступа од постојећег концепта приватизације, те да те одредбе не могу да имају негативне већ искључиво позитивне ефекте. Идентификовао је измене које могу битно да утичу на даљи ток приватизације, и навео је да се ради о одредбама које:

- **онемогућују учешће у поступку приватизације лицима која се због извршења кривичних дела сматрају неприхватљивим купцем** (члан. 3. ст. 2. Нацрта закона);
- **онемогућују посредно учешће у поступку приватизације лица која по члану 12. Закона не могу бити купци капитала и имовине у поступку приватизације** (члан. 3. ст. 3. Нацрта закона);
- **прописују раскид уговора, ако током извршења уговорних обавеза купац не исплати у целини минималне зараде запосленима у субјекту приватизације и припадајуће доприносе за период од најмање девет месеци у току календарске године** (члан. 15. ст.1. Нацрта закона);
- **прописују раскид уговора, ако током извршења уговорних обавеза купац, односно његов контролни члан или акционар, буде правноснажно осуђен за извршење кривичног дела које га дисквалификује као привредника** (члан. 15. ст. 3. и 4. Нацрта закона)

Даље је наведено да те одредбе умањују шансе за приватизацију мање атрактивних субјеката приватизације, али да не може да се толерише да власници приватизованих предузећа, непосредни или посредно, буду лица која су извршиоци кривичних дела, чије је биће у директној супротности за законитим пословањем. Наведено је да је случају куповине субјеката приватизације од стране таквих лица, логично је очекивати да ефекти такве приватизације буду негативни, како по запослене, тако и по сам субјект приватизације.

Наведено је и да су сагледани ефекти одредбе која прописује раскид уговора, када током извршења уговорних обавеза купац, односно његов контролни члан или акционар, буде правноснажно осуђен за извршење кривичног дела прописаног подзаконским актом Владе (члан. 15. ст. 3. и 4. Нацрта закона), и да се негативни ефекти те одредбе умањују

управо стављањем у надлежност Влади да крајње рестриктивно одређује о којим кривичним делима је реч (кривична дела која по свом бићу нису у супротности са законитим пословањем).

VIII ДА ЛИ АКТ СТИМУЛИШЕ ПОЈАВУ НОВИХ ПРИВРЕДНИХ СУБЈЕКТА НА ТРЖИШТУ И ТРЖИШНУ КОНКУРЕНЦИЈУ

Нведено је да се, формално гледано, предложеним изменама не утиче директно на појаву нових привредних субјеката, али да убрзање приватизације доприноси да се на тржиште врате постојећи привредни субјекти, који тренутно не послују или слабо послују. Такође, је наведено да се успешном приватизацијом великих система у јавном сектору, стварају услови за појаву нових привредних субјеката, који ће пословати као кооперанти тих система.

IX ДА ЛИ СУ СВЕ ЗАИНТЕРЕСОВАНЕ СТРАНЕ ИМАЛЕ ПРИЛИКУ ДА ИЗНЕСУ СВОЈЕ СТАВОВЕ

Обрађивач прописа је навео да се ради о изменама закона којима се не утиче на његов основни концепт, а да је измене неопходно хитно усвојити, јер у противном неће постићи сврху због којих се предлажу. Даље је наведено да су кључне измене предложене управо у складу са замеркама јавног мњења и стручне јавности у Србији на досадашњи ток приватизације (учешће у приватизацији лица сумњиве прошлости и капитала сумњивог порекла), такло да се може рећи да је за све време трајања приватизације постојала дебата о овим питањима, а да су предложена решења управо резултат те дебате.

X КОЈЕ ЋЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ АКТА БИТИ ПРЕДУЗЕТЕ ДА БИ СЕ ОСТВАРИЛИ РАЗЛОЗИ ДОНОШЕЊА АКТА

Обрађивач прописа је навео да ће мплементацију решња из Нацрта Закона о изменама и допунама Закона о приватизацији вршити Агенција за приватизацију, а да ће Управа за спречавање прања новца бити благовремено обавештавана о намераваним закључењима уговора, како би имала довољно времена да изврши проверу купаца, што је већ у оквиру њене надлежности по Закону о спречавању прања новца (Сл. гласник РС бр. 107/05; 117/05).

Такође је наведено да ће Влада подзаконским актом одредити која кривична дела дисквалификују потенцијалног купца у поступку продаје капитала или имовине и услов су за раскид уговора чије је извршење у току.

Цитирана анализа је дата детаљно и Савет може да констатује да су узети у обзир и позитивни и негативни ефекти предложених решења.

Када је у питању покушај обрађивача прописа да избегне посредно учешће у приватизацији лица која су из тог процеса искључена чланом 12. Закона о приватизацији (члан 3. ст.3. Нацрта закона), треба приметити да та лица могу купити субјект приватизације и преко физичких лица „од поверења“, што је чест случај у пракси. Управо лица која су спремна на злоупотребе и извршења кривичних дела најлакше изигравају законске рестрикције, пошто своје односе не регулишу у складу са законом, па се не доводи у питање „лојалност“ људи на чије име купују предузећа у поступку приватизације. Ипак, иако овај проблем не може бити решен искључиво изменом закона, предложена формулација у значајном мери попуњава постојећу

правну празнину, која је омогућавала очигледно изигравање закона. У том смислу се може рећи да предложена одредба, којом се забрана куповине пропирује и на привредно друштво у којем се то лице сматра контролним чланом или акционаром, као и на друго привредно друштво чији је то лице контролни члан или акционар, и њихова зависна друштва, решава проблем у највећој могућој мери.

Прихватљиво је образложење обрађивача прописа из којих разлога препушта Влади да одреди која кривична дела могу бити разлог за:

- искључење из круга лица која могу бити купци у поступку приватизације (члан 3. ст.2. Нацрта закона);
- раскид уговора о приватизацији (члан 15. ст.3. Нацрта закона).

Анализом Кривичног законика је уочено да је готово немогуће конкретна кривична дела и облике, унети у текст Закона, а да се не неаправи превид који би било могуће исправити само новим изменама Закона.

Из горе наведених разлога, Савет је мишљења да образложење Нацрта закона о изменама и допунама Закона о приватизацији САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.



ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Млађан Динкић

