

**САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ  
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

21.07.2010. године

**Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о републичким робним резервама садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005)**

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

**МИШЉЕЊЕ**

Образложење Нацрта закона о републичким робним резервама, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство трговине и услуга, под бројем: 011-00-2/2010-07, од дана 25.06.2010. године, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

**ОБРАЗЛОЖЕЊЕ**

Савету за регулаторну реформу привредног система (у даљем тексту: Савет) је Министарство трговине и услуга доставило на мишљење Нацрт закона о републичким робним резервама, са Образложењем и прилогом Анализа ефеката прописа.

Обрађивач прописа је у Образложењу и Анализи ефеката прописа одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005). Међутим, одговори садржани у Образложењу и Анализи ефеката прописа нису довољни да се сагледа да ли је током израде Нацрта закона заиста вршена анализа ефеката предложених решења.

**I ПРИМЕДБЕ САВЕТА НА ДОСТАВЉЕНО ОБРАЗЛОЖЕЊЕ И АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЗАКОНА**

Савет није могао да стекне увид у разлоге за неопходност доношења потпуно новог закона који би регулисао област републичких робних резерви. Из Образложења и Анализе ефеката не може да се сагледа са којим смерницама СТО и директивама ЕУ је овај закон усклађен, као ни који конкретни проблеми су уочени у пракси приликом примене важећег Закона о робним резервама („Службени гласник РС“, број 18/92).

У делу Анализе ефеката прописа који се односи на то на кога ће и како утицати решења предложена овим законом, обрађивач прописа није образложио негативне ефекте

које ће конкретна решења проузроковати увозницима и/или произвођачима нафте и нафтних деривата.

На питање да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове о Закону, обрађивач прописа је навео да је Закон у изради од 2004. године, те да су формиране две међуресорне радне групе (министарство здравља, финансија, одбране, економије, енергетике, пољопривреде и трговине). Савет сматра да се ово не може сматрати консултацијама какве захтева овако битан закон, већ да је требало консултовати и субјекте на чије ће пословање овај закон имати утицаја. Приликом израде Нацрта закона морали су да буду консултовани управо економски субјекти чије ће пословање бити регулисано овим законом.

Анализа не садржи било какве податке који би могли да илуструју тренутно стање у области републичких робних резерви. Имајући ово у виду, као и достављено Образложење и Анализу ефеката прописа, **не може се стећи потпуни увид у то да ли су најзначајнији ефекти појединачних предложених решења и на који начин анализирани у току израде Нацрта закона. Обрађивач прописа је о овоме морао водити рачуна, јер је у питању закон чије доношење треба да обезбеди заштиту јавног интереса у Републици Србији.**

## **II РЕШЕЊА ПРЕДЛОЖЕНА НАЦРТОМ ЗАКОНА КОЈА МОГУ ИЗАЗВАТИ НЕГАТИВНЕ ЕФЕКТЕ ПРИЛИКОМ ЊИХОВЕ ИМПЛЕМЕНТАЦИЈЕ**

**1. Члан 8. Нацрта закона** предвиђа да се дугорочни развој система робних резерви и елементи програма робних резерви уређују стратегијом развоја робних резерви, према дугорочним проценама потреба основног снабдевања, а да стратегију развоја робних резерви доноси Влада.

Позивамо обрађивача прописа да прецизира у овом члану за који период ће Стратегија бити донета, као и да образложи у ком року ће иста бити донета.

Пошто Нацртом закона није предвиђено када ће бити донета Стратегија која треба да регулише концептуална питања у области републичких робних резерви, **сматрамо да би овим Нацртом закона требало да буде дефинисано јасно разграничење између стратешких и оперативних робних залиха, те посебно дефинисати државне робне залихе (резерве) одређених роба као што су нафта и нафтни деривати.**

**2. Члан 14. Нацрта закона** регулише питања набавке робе за робне резерве и то по ценама и под условима који су текући на тржишту у време набавке, осим у изузетним случајевима о чему Влада доноси посебну одлуку. **Члан 15. став 3. Нацрта закона** предвиђа да се продаја робе из робних резерви врши по тржишним условима, јавним оглашавањем, односно јавним надметањем и избором најповољније понуде, као и преко робне берзе.

Савет сматра да би ове одредбе требало да буду допуњене и прецизиране на тај начин што ће се ближе уредити начин и поступак примене начела снабдевености, тржишног пословања и пажње доброг привредника, који су предвиђени **чланом 2. Нацрта закона**, те обезбедити њихова сходна примена приликом имплементације овог закона.

**3. Члан 15. став 2. Нацрта закона предвиђа да се робне резерве обнављају заменом, продајом, набавком и давањем на зајам ради обнављања.**

Није јасно на који начин се робне резерве обнављају путем продаје, па позивамо обрађивача прописа да то појасни.

**4. Члан 17. став 2. Нацрта закона предвиђа да се резерве нафте и нафтних деривата утврђују Годишњим програмом, и то по производима, врстама и намени, као и према количинама које се одређују у односу на просечну дневну потрошњу на домаћем тржишту у претходној години, до нивоа од 90 дана нето увоза или 61 дан просечне потрошње у Републици Србији, у години која претходи доношењу програма.**

**Скрећемо пажњу да није јасно који ће од ова два критеријума бити и примењен у пракси, односно да ли онај који обезбеђује већи или мањи ниво резерви нафте и нафтних деривата, те да ли ова два критеријума могу обезбеђивати битно различите залихе нафте и нафтних деривата.**

**5. Члан 18. став 1. Нацрта закона предвиђа да се средства за обезбеђење и очување резерви нафте и нафтних деривата, као и инвестиције и инвестиционе трошкове за ове потребе, обезбеђују из накнаде коју плаћају увозници и произвођачи нафте и нафтних деривата на тржишту РС. Став 2. истог члана Нацрта закона предвиђа да се ова накнада плаћа при увозу нафте или нафтних деривата и/или током производње нафте или нафтних деривата, те да се утврђује према врсти и количини произведене и/или увезене нафте или нафтних деривата.**

Обрађивач прописа се одлучио за увођење обавезе плаћања накнаде увозницима и произвођачима нафте и нафтних деривата, иако је чланом 12. Нацрта закона предвиђено да се средства за обезбеђење и пословање робним резервама обезбеђују у буџету РС, прихода које остварује Дирекција у обављању својих послова и других извора.

Поставља се питање целисходности оваквог начина финансирања формирања и одржавања резерви нафте и нафтних деривата, као и изградње и одржавања резервоарских капацитета, имајући у виду да нису регулисана питања стратегије развоја ових робних резерви као што су врста и количине обавезних стратешких залиха нафте и нафтних деривата, ко су све обвезници осигурања обавезних залиха, начин осигурања ових залиха и надзор над складиштењем ових залиха.

**Поставља се питање да ли је увођење накнаде једино и најбоље решење, као и да ли је могуће једноставно Нацртом закона прописати обавезне залихе нафте и нафтних деривата које би обвезници осигурања залиха морали да обезбеде. На овај начин би се предвидело да обвезници осигурања залиха морају да осигурају одређени проценат нето увоза или потрошње нафте и нафтних деривата у односу на период у протеклој години.**

Поред тога, начин на који је формулисан став 2. члана 18. Нацрта закона крајње је нејасан, јер наводи на тумачење да ће субјекти који и увозе и производе нафту и нафтне деривате плаћати исту накнаду два пута. Такође, није регулисан начин на који ће се накнада обрачунавати и плаћати.

Из ових разлога, Савет позива обрађивача прописа да прецизира чланове који регулишу управљање резервама нафте и нафтних деривата (чл. 17. и 18. Нацрта закона) у складу са изнетим сугестијама.

Иако је обрађивач прописа у анализи ефеката навео да ће висина накнаде зависити од исхода преговора са ЕУ, није у потпуности јасан смисао таквог образложења.

Обрађивач прописа могао је да наведе број субјеката који увозе и/или производе нафту и нафтне деривате у Републици Србији, и апроксимативне процене висине трошкова који ће бити наметнути увозницима и/или произвођачима нафте и нафтних деривата, односно прихода који ће бити убрани од ових субјеката. Такође, на основу расположивих података (процењени износи средстава које је потребно инвестирати како би се изградиле резервоарски капацитети и купиле потребне залихе, број субјеката који увозе и производе нафту) могуће је лако утврдити колико би на овакав начин, за различите висине накнаде, било прикупљено средстава.

Имајући у виду да је у Анализи ефеката обрађивач прописа навео да је предложено увођење накнаде преузето од земаља чланица ЕУ, позивамо обрађивача прописа да образложи на који се начин ове резерве образују у земљама које је анализирао, те на који начин ове земље прикупљају средства за образовање и одржавање обавезних резерви нафте. У крајњој линији, ако обрађивач прописа сматра да је ово једино могуће решење, сматрамо да је од суштинског значаја овим законом регулисати и начин на који ће се ова накнада плаћати. Сматрамо да субјекти који ће бити у обавези да ову накнаду плаћају морају да буду ослобођени непотребних административних активности, те да би плаћање ове накнаде на кварталном нивоу било оптимално решење.

**6. Члан 22. став 2. Нацрта закона** предвиђа начин на који се средства и непокретности које користи Дирекција дају у закуп, али је пропустио да регулише у **ставу 3. истог члана Нацрта закона** начин на који ће се вршити давање на коришћење непокретности и опреме.

У том смислу, сматрамо да је **став 4. истог члана Нацрта закона** потребно употпунити тако што ће се предвидети да Влада ближе прописује услове у погледу давања на коришћење непокретности и опреме.

Скрећемо пажњу обрађивачу прописа и на то да се у **ст. 1. и 3. члана 22. Нацрта закона** недоследно примењују термини: средства и опрема.

**7. Члан 24. став 2. Нацрта закона** прописује да се робне резерве не могу складиштити код лица којима је у претходне две године изречена правоснажна судска или управна мера забрана обављања делатности складиштења или су у судском спору са Дирекцијом.

Поставља се питање на који начин ће се решити проблем када су робне резерве већ ускладиштене, а судски спор настане после ускладиштења. Које су правне последице предложеног решења у наведеној ситуацији?

Такође, скрећемо пажњу обрађивачу прописа и на могуће ситуације када су трећа лица у спору са Дирекцијом, јер, на пример, Дирекција није извршила своје финансијске обавезе према њима, а била би додатно кажњена ако би се предложено

решење и применило у пракси, односно ако би се спречило складиштење робних резерви код њих.

Коначно, у одређеним околностима (непостојање складишног простора или када је територијални размештај складишних капацитета такав да се робне резерве морају држати у одређеном складишном простору), ако би лица која обављају делатност складиштења била у спору са Дирекцијом, Дирекција не би могла да складишти робне резерве тамо где је то најекономичније, како са аспекта трошкова, тако и са аспекта територијалног размештаја и чувања робних резерви.

Позивамо обрађивача прописа да преформулише став 2. члана 24. Нацрта закона, како би се отклонили потенцијални проблеми које би предложено решење могло да проузрокује у пракси.

Имајући у виду недостатке Анализе ефеката прописа, да Образложење не садржи анализу кључних решења, те изнете примедбе на кључна решења предложена Нацртом закона о републичким робним резервама, Савет констатује да образложење Нацрта закона о републичким робним резервама, који је Савету поднело на мишљење Министарство трговине и услуга, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА  
Млађан Динкић

