



Република Србија
ВЛАДА

Канцеларија за регулаторну реформу и
анализу ефеката прописа

Број: 011-00-00005/2012-02

Београд, Булевар краља Александра 15/V

Датум: 25. јануар 2012. године

Београд

ПРЕДМЕТ: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о роковима измирења новчаних обавеза, садржи анализу ефеката у складу са чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 37/2011).

У складу са чланом 40. Пословника Владе („Сл. гласник РС“, бр. 37/2011) даје се

МИШЉЕЊЕ

Образложење Нацрта закона о роковима измирења новчаних обавеза, које је Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа поднело на мишљење Министарство економије и регионалног развоја, под бројем: 011-00-17/2012-05 од 18.01.2012. године, **САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА** у складу са чланом 40. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (у даљем тексту: Канцеларија) је Министарство економије и регионалног развоја доставило на мишљење Нацрт закона о роковима измирења новчаних обавеза, са образложењем које садржи прилог под насловом „АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА“.

У Анализи ефеката закона, обрађивач прописа није одговорио на сва питања формулисана у складу са чланом 40. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06 – пречишћен текст, 69/08, 88/09, 33/10, 69/10, 20/11 и 37/11), те у формалном смислу није испунио прописану обавезу. Канцеларија сматра да су одговори на поједина питања могли бити свеобухватнији, те позива обрађивача прописа да убудуће израђује детаљније анализе ефеката прописа.

ПРИМЕДБЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА ДОСТАВЉЕНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА ЗАКОНА

На питање на *кога ће* и *како највероватније утицати решења у закону*, обрађивач прописа је одговорио да ће одредбе овог закона утицати на све директне и индиректне кориснике буџетских средстава у смислу закона којим се уређује буџетски систем, односно органе и организације Републике Србије, органе и службе локалне власти, правосудне органе, буџетске фондове, месне заједнице, фондове и дирекције основане од стране локалне власти који се финансирају из јавних прихода чија је намена утврђена посебним законом, као и установе

основане од стране Републике Србије, односно локалне власти, над којима оснивач, преко директних корисника буџетских средстава, врши законом утврђена права у погледу управљања и финансирања, привредна друштва и предузетнике основане у складу са законом којим се уређују привредна друштва, задруге, јавна предузећа, као и на остала правна лица основана у складу са посебним законом.

Канцеларија констатује да је дат делимичан одговор на постављено питање, те да је приликом одговора на ово питање обрађивач прописа требало да одговори и на питање **како** ће предложена законска решења утицати на наведене субјекте.

На питање *какве ће трошкове примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима) и да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове*, обрађивач прописа је одговорио да привредни субјекти неће имати додатне трошкове. Такође, обрађивач прописа је навео да ће привредни субјекти имати само позитивне економске ефекте услед регулисања предметне области која ће унети сигурност приликом планирања наплате потраживања, као и једнак третман приватног и јавног сектора, и привредних субјеката различите економске снаге.

Обрађивач прописа приликом одговора на ово питање није презентовао податке на основу којих би се дошло да закључка да је урађена анализа која би указала на потенцијалне трошкове финансирања које ће привредни субјекти имати, ради обезбеђења Законом предвиђених услова плаћања, а које је реално претпоставити у условима неликвидности. С тим у вези, погрешан је приступ у анализи ефеката који се односи само на позитивне економске ефекте Закона, а који ће произвести једнак третман привредних субјеката различите економске снаге, имајући у виду разлику у трошковима њиховог финансирања.

Коначно, остаје нејасно на основу којих података обрађивач прописа истиче једнак третман приватног и јавног сектора, када из законског решења (члан 9. став 1. Нацрта закона) произилази да ће се привредни субјект, односно јавни сектор **изузев Републике Србије, државних органа, органа територијалне аутономије, града и јединице локалне самоуправе**, који не измири новчане обавезе у роковима утврђеним овим законом, казнити за прекршај.

На питање *да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове*, обрађивач прописа је, између осталог, одговорио да је приликом организовања „Округлог стола“ у Министарству економије и регионалног развоја на којем су присуствовали представници ресорних министарстава, Уније послодаваца Србије, Привредне коморе Србије, Народне банке Србије, представници медија, указано да је неопходно покренути и банкарски сектор, како би подржао привреду и помогао успешну реализацију овог закона.

Канцеларија поставља питање обрађивачу прописа шта је подразумевано под неопходним покретањем банкарског сектора у циљу пружања подршке привреди и помагања успешној реализацији овог закона. Како су пословне банке равноправне са свим другим привредним субјектима, у смислу овог закона, поставља се питање како ће банкарски сектор посебно утицати на реализацију овог закона, као и шта то привреда треба од њега да очекује у смислу подршке. Позивамо обрађивача прописа да одговор на ово питање допуни, између осталог, и изјашњењима самог финансијског и реалног сектора привређивања на Нацрт закона.

Такође, приликом одговора на ово питање обрађивач прописа је навео да је једно од битнијих питања у дискусији било везано за рок који је предвиђен за почетак примене овог закона (60 дана од дана ступања на снагу закона), а који је тако одређен ради припреме за реализацију предметног закона. Наиме, Министарство економије и регионалног развоја је става да је рок који је предвиђен примерен ради доношења подзаконског акта, као и ради организовања Пореске управе и припреме привредних субјеката (планирање прихода и расхода).

Постављамо питање обрађивачу прописа зашто није навео примедбе и сугестије које су биле против оваквог законског решења, као и зашто предвиђа почетак примене Закона по истеку рока од два месеца, с обзиром да је Законом предвиђено да ће подзаконски акт бити донет у року од месец дана од дана ступања на снагу овог закона.

Одговор на ово питање је требало да садржи и податке о томе који су све предлози прикупљени, да ли су неки од њих усвојени, и ако нису, из којих разлога. Ова објашњења су од суштинског значаја за анализу ефеката прописа, с обзиром да је обрађивач прописа навео да је овај закон настао као последица указивања привредних субјеката и удружења о насталим поремећајима на тржишту и смањења ликвидности привредних субјеката услед одлагања измиривања новчаних обавеза.

Канцеларија констатује да обрађивач прописа приликом израде анализе ефеката овог закона није одговорио на питање *које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило оно што се доношењем закона намерава*. Истичемо да је одговор на ово питање обрађивач прописа морао да уврсти приликом израде Анализе ефеката закона, како би се могла сагледати решења која ће се ближе уредити подзаконским актом, а која се односе на поступак контроле и примене овог закона.

СУГЕСТИЈЕ КАНЦЕЛАРИЈЕ НА НАЦРТ ЗАКОНА

Члан 1. став 1. Нацрта закона уређује максималне рокове измирења новчаних обавеза, а у комерцијалним трансакцијама између јавног сектора и привредних субјеката, односно између привредних субјеката, а у циљу спречавања доцње у измирењу новчаних обавеза.

Како из овакве формулације произилази да су одредбе овог закона *lex specialis* у односу на одредбе Закона о облигационим односима, мишљења смо да је неопходно у овам члану додати нови став који би прописао да уколико није другачије предвиђено овим законом, да се на комерцијалне трансакције између наведених субјеката примењују одредбе Закона о облигационим односима.

Члан 3. став 2. Нацрта закона предвиђа да се уговором између привредних субјеката не може предвидети дужи рок од 60 дана за измиривање новчаних обавеза, осим ако су привредни субјекти разврстани у категорију мало правно лице, у складу са законом који се уређује рачуноводство, под условом да није реч о малом правном лицу, које је повезано са средњим или великим правним лицем у смислу закона којим се уређују привредна друштва.

Канцеларија је мишљења да је ову одредбу потврдно допунити и прецизирати, тако да из текста Нацрта закона јасно произилази да је реч о **два или више малих правних лица која улазе у међусобне уговорне односе**.

Члан 9. став 1. Нацрта закона предвиђа да ће се привредни субјекат, односно јавни сектор изузев Републике Србије, државних органа, органа територијалне аутономије, града и јединице локалне самоуправе, који не измири новчане обавезе у роковима утврђеним овим законом, казнити за прекршај новчаном казном у висини од 5% до 20% износа неизмирене новчане обавезе, а да у сваком случају новчана казна не може бити мања од 100.000 динара.

Мишљења смо да овакво законско решење, које предвиђа изузетно велики распон новчане казне за прекршај (од 5% до 20% износа неизмирене новчане обавезе) оставља широка дискрециона права надлежним органима приликом одређивања висине казне, као и приликом контроле примене овог закона. Стога, сматрамо да је потребно ову одредбу прецизирати

увођењем додатних критеријума, тако што би се висина новчане казне у овом распону одређивала, између осталог, према величини и економској снази привредних субјеката (малих, средњих и великих) у смислу Закона о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС“ бр.46/06 и 111/09) и сл.

Имајући у виду да је овај закон *lex specialis* у односу на Закон о облигационим односима, те да ограничава аутономију воље привредних субјеката у комерцијалним трансакцијама, као и да предвиђа да ће се подзаконским актом ближе уредити поступак контроле тих трансакција, начелна примедба Канцеларије се односи на непостојање одредби у Закону, које би представљале смернице приликом уређења поступка контроле подзаконским актом, што може резултирати селективном применом прописа и великим дискреционим овлашћењима надлежних органа у пракси. Канцеларија скреће пажњу обрађивачу прописа да би овакво решење могло довести до правне несигурности и непредвидивости пословног окружења, а што је у супротности са циљем доношења овог закона.

Имајући у виду наведено, Канцеларија је мишљења да образложење Нацрта закона о роковима измирења новчаних обавеза, који је Канцеларији поднело на мишљење Министарство економије и регионалног развоја, САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чланом 40. Пословника Владе.

ДИРЕКТОР КАНЦЕЛАРИЈЕ



Мира Прокопјевић