

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

03.06.2010. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о трговини 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 трговини, који је Савету за регулаторну реформу привредног система поднело на мишљење Министарство трговине и услуга, под бројем: 011-00-00155/2010-04, од дана 01.06.2010. године, НЕ 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 трговине и услуга доставило на мишљење Нацрт закона о трговини, са Образложењем и прилогом Анализа ефеката прописа.

У Образложењу и Анализи ефеката прописа (у даљем тексту: Анализа), обрађивач прописа је делимично одговорио на питања формулисана у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 100/2005).

Савет је у веома ограниченом периоду разматрао Нацрт закона, те овом приликом скреће пажњу на одређена предложена решења. У првом делу наводимо три кључне примедбе, након чега се осврћемо на она решења код којих би се појашњењем избегли могући негативни ефекти по привреду.

1. Посебно су разматрани могући исходи процедуре којом се чланом 46. Нацрта закона уводи Студија утицаја на структуру тржишта. Иако је обрађивач прописа у Анализи навео да се ова мера уводи ради спречавања појаве нелојалне конкуренције и злоупотребе постојећег положаја или утицаја, утисак је да би примена ове одредбе у пракси довела до битног ограничавања конкуренције и увођења потпуно непотребне административне процедуре. Наиме, уместо наведене намере обрађивача прописа, предвиђеном одредбом могу се постићи управо резултати супротни жељеним, омогућавањем конзервације монополског положаја оних трговаца који већ поседују велике или средње трговинске објекте на одређеном подручју. Поред аспекта на постојеће решење има и низ других негативних импликација:

- **Поменуто решење уводи непотребну административну процедуру.** Ако су већ детаљним урбанистичким планом (односно регулационим планом или планом детаљне регулације) предвиђени објекти тог типа, сада се потенцијални инвеститори упућују да испуне додатне и нејасне захтеве.
- **Реч је о изузетно дискутабилној методологији, а посебно када су у питању предвиђене сврхе, при чему је лако избећи обавезе коју намеће пропис.** Наиме, да би привукли потенцијалног клијента, институције које би припремале студију утицаја, имају подстицај да „гарантују позитивно мишљење“, чиме се основни захтев оваквог решења у пропису лако дају избећи. Други начин једноставног избегавања је градња објекта који имају површину мању од законом предвиђене (нпр. 1999 м²), у сарадњи са локалним самоуправама, чији је интерес привлачење инвеститора.
- **Поред несигурности инвестирања, студија утицаја значајно би успорила доношење инвестиционих одлука.** Период израде студије (претпоставља се да је у суштини реч о студији која је по методологији најближа кост-бенефит анализи, а обухвата и формирање узорка, анкетирање потрошача, анализу финансијских извештаја трговаца, итд.) која би задовољила минимални квалитет, у најбољем случају износи неколико месеци. У међувремену, инвеститор не би предузимао било какве кораке.
- **Пословни простори које имају локалне самоуправе или су у приватном власништву - не би биле у својој функцији** у појединим случајевима, а посебно када је реч о већ изграђеним објектима у којима се претходно обављала трговина.
- **Ствара се услов за корупцију запослених у новоформираним органима који дају мишљење према члану 48. Нацрта закона.** Наиме, нису јасне консеквенце негативног мишљења на Студију од стране Центра за развој трговине, и поред тога што је на Студију добијено позитивно мишљење одговарајуће научне институције. Чини се да тиме **Нацрт закона отвара врата коруптивном понашању које је пропорционално дискрецији коју тај орган има, а у конкретном случају дискреција је изузетно велика.**
- **Није јасно да ли је ова процедура у складу са обавезама преузетим у процесу придруживања СТО, као и са домаћим прописима у области заштите конкуренције.** Иако је наведено да се на овај начин спречавају потенцијални договори трговинских субјеката да на одређеним тржишним подручјима остварују монополске позиције, поменути проблем треба да решава Закон о заштити конкуренције, при чему се уместо картелских споразума овде омогућава злоупотреба доминантног положаја.

Члан 46. став 1. Нацрта закона, којим се намеће обавеза свим трговинским форматима чији укупни продајни и складишни простор износи преко 2000 м² бруто површине да испуне услове утврђене студијом утицаја на структуру тржишта, што је само по себи нејасна формулација, ова обавеза се намеће и бројним другим великим инвеститорима, као што је нпр. компанија **ИКЕА**. Поставља се питање на који начин би овако велики инвеститори разумели предвиђену административну процедуру, имајући у виду да им се, на овакав начин, шаљу контрадикторни сигнали, те да су се са таквом

процедуром вероватно сусретали у изузетно ретким приликама у пракси других земаља. Из Образложења се не види да ли је обрађивач прописа анализирао да ли оваква процедура постоји у другим земљама ЕУ и какви су њени резултати.

Такође, намеће се питање да ли трговце треба штитити тако што ће потрошачи бити принуђени да код њих купују по вишим ценама или ће држава стати у заштиту малих и средњих трговаца путем обезбеђивања нпр. пореских подстицаја.

2. **Чланом 48. Нацрта закона** предвиђено је формирање новог тела – Центра за развој трговине. **Поставља се питање у којој мери је заиста потребно стварати ново тело, посебно имајући у виду, са једне стране, рационализацију државне управе коју Влада Републике Србије настоји да спроведе, и са друге стране то да су неки од поменутих послова Центра за развој трговине (нпр. праћење и анализирање спровођења усвојених стратешких докумената из области развоја трговине, припрема стручне основе за израду прописа из области промета робе/услуга или пружање савета и давање мишљења на захтев државних органа и других носилаца јавних овлашћења о питањима из области стања и развоја тржишта и трговине), у домену самог министарства.**

Иако је **чланом 49. Нацрта закона** предвиђено адекватно решење да се у случајевима када траженим подацима располажу други државни органи или имаоци јавних овлашћења, у склопу евиденција које воде или података које прикупљају, а нарочито путем статистичких истраживања, исти, по захтеву, достављају Центру, те се не спроводи њихово прикупљање, **могуће је предвидети да се за оне податке, које је потребно евентуално додатно прикупити, надлежност повери Заводу за статистику који већ у великој мери прати кретања у сектору трговине.**

Додатни информациони захтеви трговцима стварају још један административни трошак, при чему и поред **става 4. овог члана Нацрта закона**, остаје питање заштите пословне тајне неког привредног друштва, а у Анализи није наведено да ли је с тог аспекта ово решење прихватљиво и за трговце као регулисане субјекте. Обрађивач прописа треба детаљније да наведе информационе захтеве.

3. У **члану 57. Нацрта закона**, који прописује дужности инспектора, потребно је унети нову тачку којом би се тржишном инспектору **наметнула дужност да координира свој рад са другим органима инспекцијског надзора (пољопривредном, санитарном инспекцијом, пореском управом, итд.).**

4. **Члан 53. Нацрта закона** прописује забрану организовања, обављања, рекламирања и подстицања пирамидалне продаје. У **ставу 2. тачка 1. овог члана Нацрта закона**, предвиђено је да се пирамидалном трговином сматра и околност у којој продавац условљава купца, давањем накнада другим члановима мреже. Наглашавамо да је овај механизам уобичајен и за неке граничне области за које претпостављамо да интенција обрађивача прописа није била да имају третман пирамидалне трговине. Како би се спречило различито тумачење, позивамо обрађивача да прецизира на шта се термин накнада односи.

Такође, позивамо обрађивача прописа да јасно наведе разлоге због којих жели да забрани овај вид трговине. Наиме, овакав начин продаје омогућава да неке производе грађани набављају по прихватљивим ценама. Ако постоји могућност адекватне контроле те трговине (порески, безбедносни, и други аспекти), није јасно ко се штити стављањем ван закона ове врсте трговине, док ће кључни ефекат оваквог решења бити смањење

понуде на тржишту. Такође, велики број лица која учествују у оваквом типу продаје, купци-посредници, те овим видом трговине остварују зараду, остају без тих прихода. Порески третман тих лица можда представља проблем, али се поставља питање да ли је ово био једини начин решавања горе наведеног проблема, ако је то био мотив да се предвиди оваква забрана. Позивамо обрађивача прописа да преиспита наведене одредбе и да предочи податке о томе у којим земљама ЕУ постоји исти облик забране.

5. У члану 25. став 6. тачка 3. Нацрта закона, није јасно на који начин пијача може да обезбеди да лица која продају робу на пијаци имају својство трговца, посебно имајући у виду дефиниције својства трговца из члана 11. Нацрта закона. У овом случају можемо само да претпостављамо да ће пијача издавати неку легитимацију или омогућити неки други начин идентификације трговца, али је то потребно прецизно навести. **(Напомена: Сама дефиниција својства трговца је дата прешироко у односу на неке захтеве који се јављају у наредним члановима Нацрта закона, нпр. чл. 35., 36., 42., итд., чиме се ствара низ контрадикторности о дужностима трговца у појединим случајевима).**

6. **У члану 30. став 1. Нацрта закона није јасно на који начин лица поседују доказе о својству трговца,** имајући у виду да су то и остала физичка лица у погледу продаје сопствених половних ствари, рукотворина, уметничких и занатских производа домаће радиности.

7. **Члан 41. став 2. Нацрта закона** предвиђа да роба у трговини на мало мора имати декларацију. Позивамо обрађивача прописа да размотри могућност прецизирања да се за робу која се продаје у расутом стању декларација може налазити и на јасно уочљивом месту - поред саме ринфузне робе или у суду у којем се налази, јер се не може налазити на роби, а у једном броју случајева ни на њеном паковању, премда се таква роба продаје изручивањем у посебне судове.

8. У члану 45. Нацрта закона, приликом одређивања битних елемената продајних подстицаја, наводи се да они треба да буду примереног трајања и учесталости, у односу на редовну понуду истог трговца. Услед дискреционог права приликом одређивања примереног трајања и учесталости, није јасно на који начин би се спроводила оваква одредба.

9. У члану 47. став 1. тачка 1. Нацрта закона, треба дати прецизније критеријуме којима се утврђује када наступа, односно постоји непосредна опасност од наступања озбиљних поремећаја на тржишту.

Имајући у виду наведено, Савет констатује да образложење Нацрта закона о трговини, који је Савету поднело на мишљење Министарство трговине и услуга, НЕ САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. став 2. Пословника Владе и позива обрађивача да још једном размотри сугестије Савета, те угради исте у коначну верзију Нацрта закона о трговини.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА

Млађан Динкић