

# ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

## I. УСТАВНИ ОСНОВ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Уставни основ за доношење Закона садржан је у одредбама члана 97. став 1. тачка 16. у вези члана 137. став 5. Устава Републике Србије, према којима Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа.

## II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Разлози због којих се предлаже доношење Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за привредне регистре садржани су у неопходности усклађивања важећих норми са законом којим се уређује рад јавних агенција и са другим посебним законима којима је прописано успостављање нових регистара, евиденција и база података у Агенцији за привредне регистре (у даљем тексту: Агенција).

Закон о Агенцији за привредне регистре („Службени гласник РС“, бр.55/04) донет је 2004. године и од тада није допуњаван ни мењан. У овом временском периоду Агенција се развијала и проширивала своју делатност, пре свега новим регистрима и евиденцијама, у складу са посебним законима и другим прописима, из чега је произашла неизоставна обавеза да се изменама и допунама текста важећег закона о Агенцији делокруг рада и функционисање Агенције уреди на основама које одговарају измењеним околностима у раду и пословању Агенције.

У току 2009. године Народна Скупштина Републике Србије усвојила је више закона и измена и допуна важећих закона, којима је прописано вођење нових регистара и евиденција, који нису обухваћени важећим законом о Агенцији и то:

*Регистар удружења и Регистар страних удружења*, дефинисани Законом о удружењима („Службени гласник РС“, бр. 51/09);

*Регистар туризма*, утврђен Законом о туризму („Службени гласник РС“, бр. 36/09);

*Регистар мера и подстицаја регионалног развоја*, прописан Законом о регионалном развоју („Службени гласник РС“, бр. 51/09);

*Регистар комора*, прописан Законом о привредним коморама („Службени гласник РС“, бр. 65/01 и 36/09);

*Регистар јавних гласила*, прописан Законом о изменама и допунама Закона о јавном информисању („Службени гласник РС“, бр. 43/03...71/09).

У односу на 2004. годину када је Агенција отпочела са радом и у свом саставу имала три регистра: *Регистар привредних субјеката*, *Регистар заложног права на покретним стварима и правима* и *Регистар финансијског лизинга*, Агенција ће крајем 2009. године водити 5 нових регистара и више евиденција.

Законом о стечају који је достављен Народној скупштини на усвајање предлаже се успостављање *Регистра стечајних маса*, који би по свему судећи у 2010. години отпочела да води Агенција, док се Нацртом Закона о изменама и допунама закона о рачуноводству и ревизији предвиђа да се *регистрација финансијских*

*извештаја и података о бонитету правних лица и предузетника, обједини и почев од јануара 2010. године води само на једном месту у Агенцији.*

Важећи закон о Агенцији за привредне регистре није у потребној мери одредио, нити ближе дефинисао делокруг рада и активности саме Агенције, већ се по угледу на друге законе којима су до 2004.године осниване јавне агенције, углавном задржао на општим одредбама, примењиваним на различите профиле агенција, не уважавајући у довољној мери њихове посебности и специфичности. Из тог разлога се изменама и допунама Закона о Агенцији за привредне регистре употпуњује и прецизира делокруг и начин њеног рада у смислу увођења нових регистара и евиденција, стварања услова за увођење електронских и других услуга у циљу повећања ефикасности и транспарентности рада и унапређења јавног сервиса за бројне и разноврсне кориснике услуга Агенције (привредни субјекти, грађани, државни органи и институције и други). Осим тога, прецизније се дефинишу обавезе и одговорности директора Агенције и регистратора, оснажује се финансијско управљање и контрола над материјалним и људским потенцијалима којима располаже Агенција увођењем функције унутрашње ревизије, финансирање Агенције се прецизира и систематизује, ближе се прописује јавност рада Агенције и стварају се услови за одржив и ефикасан развој Агенције.

Агенција је у току 2009. године спроводећи мере Владе везане за смањивање административних трошкова пословања и за редукацију административних процедура успоставила *Једношалтерски систем за отпочињање пословања привредних субјеката*, чиме су створене могућности привредним субјектима и другим правним лицима да подношењем једне јединствене регистрационе пријаве изврше потпуну регистрацију оснивања привредног субјекта која обухвата: добијање решења о оснивању привредног субјекта које садржи у себи поред матичног и регистарског броја и порески идентификациони број (ПИБ), као и пријаву на осигурање код надлежних фондова здравственог и пензијско.инвалидског осигурања. Поступак који је до сада трајао 23 дана при чему су привредни субјекти морали да се обраћају на адресе 4 јавне институције, данас се завршава у року од најдуже 5 дана код Агенције, а број потребних процедура се смањио са 11 на 7 процедура. Агенција обједињује укупну активност везану за отпочињање пословања са Пореском управом и Фондовима без додатних намета по привредне субјекте и друге кориснике ових услуга, тако да примера ради накнада коју предузетник плаћа Агенцији за укупну активност износи 540,0 динара.

Међутим, даље унапређење система пружања услуга Агенције у смислу обједињавања сродних послова који се сада обављају код више институција, као што је предавање и регистрација годишњих финансијских извештаја, као и примена електронског система регистрације, захтева да се створе потребне нормативне, техничке, развојне и друге претпоставке, што се омогућава доношењем овог закона.

Предложеним изменама и допунама текст важећег Закона о Агенцији за привредне регистре усклађује се са Законом о јавним агенцијама („Службени гласник РС“, бр. 18/05 и 81/05) који је донет после оснивања Агенције и представља системски закон који регулише материју јавних агенција: њиховог оснивања, поверавања јавних овлашћења, самосталности, финансирања, прописа који се примењују на њихов рад,

органа агенција, послова које обављају, заштите општег интереса у раду јавних агенција, односе са корисницима услуга и друго.

Предложена решења заснивају се на решењима и искуствима земаља које имају најнапредније системе регистрације статусних и финансијских података привредних субјеката и других правних лица.

### **III. САДРЖИНА ЗАКОНА - ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА**

**Чланом 1.** овог закона предложене су измене у циљу усаглашавања са Законом о јавним агенцијама, који је донет после усвајања Закона о Агенцији за привредне регистре. Појам „јавне службе“ замењен је појмом „јавне агенције“, имајући у виду да Закон о јавним службама („Службени гласник РС“, бр. 42/91, бр. 71/94 и бр. 79/2005) пре свега уређује делокруг јавних установа, предузећа и других облика организовања утврђених наведеним законом, а што се пре свега односи на остваривање функција и интереса побројаних у закону који нису из надлежности рада Агенције.

**Чланом 2.** Нацрта закона мења се текст члана 4. важећег закона. Предложеним одредбама проширује се делокруг рада Агенције новим регистрима, евиденцијама и базама података, чије вођење је прописано посебним законима донетим у 2009. години: Регистар удружења; Регистар страних удружења; Регистар јавних гласила; Регистар мера и подстицаја регионалног развоја; Регистар комора и Регистар туризма, чиме се стварају претпоставке за потпуно и делотворно вођење послова и спровођење јавног интереса из надлежности Агенције.

Измене и допуне одредби у овом члану извршене су ради прецизнијег одређивања послова из надлежности Агенције који се односе на овлашћење Агенције да преузима и размењује податке са другим државним органима и институцијама, врши обраду истих и издавање изворних и изведених података, анализа и извештаја за потребе државних органа и институција, привредних субјеката и предузетника и других корисника услуга Агенције. Овим се стварају претпоставке за успостављање и ажурно вођење регистара тако што се подаци из других надлежних регистара и евиденција које се не воде у Агенцији за привредне регистре преузимају ради ефикаснијег и по кориснике услуга јефтинијег вршења услуга. У том смислу Агенција је већ успоставила *једношалтерски систем* размењујући податке са Пореском управом, Народном Банком Србије, Фондом ПИО, Републичким заводом за здравствено осигурање и Републичким заводом за статистику, чиме већ остварује ову функцију, због чега је требало извршити увођење овог посла као редовног начина и принципа за обављање послова вођења регистара и евиденција.

Поред тога, предложене измене и допуне омогућавају Агенцији да у складу са прописима којима се уређује материја вођења појединих регистара обезбеди електронску повезаност регистара и евиденција које она води са другим регистрима, евиденцијама и базама података који се воде у Републици Србији и изван Републике Србије.

Обједињавањем више регистара, евиденција и база података Агенција постаје информационо чвориште здружених регистара, односно електронских база података за

преко 400.000 правних лица. Предложеним изменама прецизирају се послови Агенције који се односе на самостално старање о успостављању, развоју, управљању и заштити електронских база података из њене надлежности и за примену мера за унапређење електронских услуга у складу са одговарајућим националним и међународно прихваћеним стандардима и праксом.

Предложеним допунама прецизира се надлежност Агенције да обавља и статистичке послове, с обзиром да Агенција и сада врши разврставање јединица о претежној делатности у коју се јединице разврставања сврставају и о променама о разврставању, што је предвиђено и Предлогом Закона о класификацији делатности који се налази у скупштинској процедури.

Предложеним одредбама из става 2. тачка б) овог члана ближе се дефинише надлежност и обавеза Агенције да се стара о документацији и архивској грађи од око 7 милиона предмета, у погледу пријема, обраде, превођења у електронску форму, чувања, смештаја и техничко-технолошке и безбедоносне заштите у складу са прописима, стандардима и интерним актима Агенције.

**Чланом 3.** Нацрта закона предлаже се замена текста у члану 5. став 2. тачка 1. и додавање става 3. у члану 5. после става 2. важећег закона. Чланом 3. се на јединствен начин усклађен са Законом о јавним агенцијама прописује надлежност и поступак одређивања накнада за услуге које корисницима пружа Агенција у складу са законом и другим прописима, чиме се спречава да се, посебним законима којима се установљавају поједини регистри, ова материја различито регулише. Накнаде које Агенција преко Управног одбора одређује, ступају на снагу када на њих сагласност да Влада, уз претходно прибављање позитивних мишљења министарства финансија, ресорних министарстава, односно органа државне управе у чијем делокругу су послови Агенције и других надлежних органа и институција, чиме се обезбеђује надзор и заштита општег интереса, као и интереса корисника услуга Агенције у погледу врсте и висине накнада.

**Чланом 4.** Нацрта закона се у односу на постојеће законско решење материја везана за финансирање Агенције прецизира, систематизује и усклађује са одредбама Закона о јавним агенцијама и другим прописима којима се уређује финансијско, материјално и рачуноводствено пословање Агенције.

Предложеним допунама се у складу са Законом о јавним агенцијама и другим прописима ближе дефинишу одредбе везане за начин и рокове доношења и одобравања финансијског плана Агенције, као и одредбе којима се уређује расподела и коришћење вишка прихода над расходима Агенције. У односу на постојеће законско решење прецизира се могућност да се вишак прихода над расходима које оствари Агенција преноси у буџет или се користи за улагање у развој Агенције у складу са законом и Финансијским планом Агенције на који сагласност даје Влада. Регистри које води Агенција су посебним законима дефинисани као јединствене и централизоване електронске базе података, због чега улагање у развој Агенције представља њену законску и функционалну обавезу. С обзиром да Агенција не располаже другим трајним изворима финансирања, као и да се улагања у развој Агенције односе на пројекте чије трајање је по правилу дуже од једне године (системски софтвер, хардвер, интернет и информационе технологије, сложенији апликативни софтвер, електронске

услуге, електронска архива) предложено решење је крајње неопходно и целисходно, а при том је у складу са Законом о јавним агенцијама и са прописима којима се уређује рачуноводство и ревизија.

**Чланом 5.** Нацрта закона предлаже се брисање речи „надзорни одбор“. Законом о јавним агенцијама није предвиђен надзорни одбор као орган Агенције, па је овим извршено законско усаглашавање са Законом о јавним агенцијама.

**Чланом 6.** Нацрта закона, извршено је брисање из члана 8. став 3. тачка 1) важећег закона речи „акт о унутрашњој организацији и систематизацији радних места“, као и прецизирање надлежности управног одбора Агенције везано за одређивање накнада.

Надаље, предложено је и да се у члану 8. став 4. важећег закона текст замени текстом „на статут, правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места, годишњи план рада, програм развоја, годишњи финансијски план и годишњи извештај о финансијском пословању сагласност даје Влада.“

Доношење акта о унутрашњој организацији и систематизацији радних места овим законом стављено је у надлежност директора Агенције, чиме је извршено усаглашавање са Законом о јавним агенцијама.

Надлежност оснивача у смислу давања сагласности на акта Агенције које доноси Управни одбор Агенције проширују се на „извештај о годишњем финансијском пословању Агенције“, на „програм развоја Агенције“ и на „правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних места“, чиме се поред осталог оснажује право оснивача да давањем сагласности на најбитнија акта и одлуке Агенције (годишњи програм рада, годишњи финансијски план, годишњи извештај о финансијском пословању, програм развоја, врсту и висину накнада за услуге које по закону пружа Агенција, расподелу и употребу вишка прихода над расходима) и спроводи правремену и потпуну заштиту општег интереса.

**Чланом 7.** Нацрта закона, предложено је да се наслов изнад члана 9. и члан 9. важећег закона бришу, да досадашњи члан 10. постаје члан 9, а да се текст из важећег члана 9. мења. Предложеним променама надлежност директора Агенције се усклађује са прописима којима се уређује рад јавних агенција и прецизирају се надлежности и одговорности везане за руковођење Агенцијом.

**Чланом 8.** Нацрта закона предлаже се да досадашњи наслов изнад члана 11. и члан 11. важећег закона постају наслов изнад члана 10. и члан 10. Закона.

**Чланом 9.** Нацрта закона, предвиђено је да се после члана 10. додају нови наслови и текст нових чланова 11. и 11а. којима се на јединствен начин уређује вођење регистара, као и овлашћења и обавезе регистратора. Важећи Закон не садржи одредбе којима се прописује ко руководи регистрима које води Агенција, којима се регулише положај тог лица, као ни начин његовог именовања и разрешења, већ су исте до сада биле саставни део сваког од посебних закона којима су установљавани поједини регистри. Овакво решење би могло довести до тога да се од регистра до регистра разликује начин на који се појединим регистром руководи, што би могло отежати функционисање Агенције као целине, односно умањити ефикасност и економичност њеног рада.

Успостављање у оквиру Агенције већег броја регистра различите структуре и величине, намеће потребу да се Законом о Агенцији за привредне регистре пропише надлежност за руковођење регистрима, начин именовања и разрешења регистратора, као и његова овлашћења и обавезе. Уједно, прихватање оваквог решења не би

представљало препреку да се у одређеним случајевима, када то захтева специфичност неког регистра, ова материја регулише посебним законом на другачији начин.

У зависности од броја података који се региструју и законом прописаних евиденција, електронске базе података се разликују по величини и обиму. У вези с тим, а у циљу веће економичности и рационализације рада и пословања Агенције као целине, одредбама става 4. овог члана прописана је могућност да Управни одбор Агенције на образложни предлог директора Агенције повери именовање одређеног сродног регистра лицу које већ обавља функцију Регистратора, чиме се отклања потреба да сваки појединачни регистар води посебно одређени регистратор.

**Чланом 10.** Нацрта закона врши се допуна члана 12. и додавање новог члана 12а. у смислу да се обавезе Агенције по питањима интерне и екстерне ревизије пословања регулишу.

У односу на постојеће законско решење предложеним одредбама овог члана уводи се обавеза Агенције за успостављање функције интерне ревизије, која се обавља као стална активност са циљем да се финансијско управљање и контрола над коришћењем средстава са којима располаже Агенција додатно институционализују и оснаже.

Задатак интерне ревизије је да управном одбору, односно директору пружа независно и објективно мишљење о питањима која су предмет ревизије, прати идентификацију ризика и управљање тим ризиком, пружа помоћ у остваривању пословних циљева Агенције које одреди Управни одбор и директор Агенције, обавља саветодавну активност на унапређењу пословања Агенције, као и постојећег начина управљања и руковођења процесима употребом људских потенцијала и материјалних ресурса, утврђује да ли се пословне књиге и друга документа Агенције воде уредно и у складу са прописима, обавља и друге послове који се односе на интерну ревизију.

Агенција има обавезу да своје пословање подвргне екстерној ревизији и да у вези са тим извештај са мишљењем независне ревизије достави на усвајање Управном одбору Агенције и Влади као саставни део Годишњег извештаја о финансијском пословању Агенције.

**Чланом 10.** Нацрта закона је предложено да се после члан 12а. додаје нови наслов „**Јавност рада Агенције**“ и нови текст из члана 12б. Закона, којим се прописује обавеза Агенције да објављује на својој интернет страни: годишњи програм рада, финансијски план, годишњи извештај о раду и годишњи финансијски извештај, у складу са прописима којима се уређује правни положај и пословање јавних агенција и у складу са другим прописима и интерним актима Агенције. Циљ ових одредби је да се недвосмислено дефинишу обавезе Агенције које се тичу јавности рада и унапређења односа са корисницима услуга и другим заинтересованим странама, на начин да је Агенција дужна да благовремено, систематски и транспарентно обавештава кориснике услуга и јавност о свом раду, финансирању рада, као и другим значајним околностима које утичу на односе са корисницима услуга и државним органима и институцијама.

**Чланом 11.** Нацрта закона, дефинисане су прелазне и завршне одредбе Закона, којима се прописује престанак важења члана 77. Закона о регистрацији привредних субјеката („Службени гласник РС“, бр. 55/04 и 61/05) даном ступања на снагу овог закона.

**Чланом 12.** Нацрта закона прописује се у вези са чланом 11. Закона обавеза Агенције да донесе подзаконске акте из члана 3. став 2. овог Закона најкасније у року од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона и у вези с тим рок важења постојећих подзаконских аката.

**Чланом 13.** Нацрта закона предложено је ступање на снагу овог закона осмог дана од дана објављивања у „Службеном гласнику Републике Србије“, као редован начин ступања закона на снагу.

#### **IV. ФИНАНСИЈСКА СРЕДСТВА ПОТРЕБНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ОВОГ ЗАКОНА**

За спровођење овог Закона нису потребна додатна финансијска средства из буџета Републике Србије.

Успостављање и почетак рада нових регистара из члана 2. овог закона биће спроведени са постојећим бројем извршилаца и из прихода које Агенција остварује у складу са законом и финансијским планом Агенције.

#### **V. АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА**

Закон о Агенцији за привредне регистре, који није допуњаван ни мењан последњих 5 година, представља закон којим се ближе регулише рад и пословање Агенције.

Предложени Нацрт закона омогућиће да се поједини сегменти из делокруга рада и пословања Агенције прецизније и конкретније дефинишу и нормативно саобразе са новим надлежностима Агенције везаним за обавезу вођења 6 нових регистара и ускладе са одредбама Закона о јавним агенцијама, који је донет после оснивања Агенције. Поред тога спровођењем овог закона стварају се услови за успостављање јединствене, централизоване базе статусних података субјеката, података о заложном праву на покретним стварима и правима, података о финансијском лизингу и података из финансијских извештаја о финансијском положају свих субјеката у Србији, на једном месту у Агенцији, што представља снажан допринос у смислу доступности огромног броја потпуних, усклађених, правовремених и прецизних података и информација заинтересованим субјектима у земљи и иностранству, као и државним органима и институцијама за свакодневни рад и за доношење и спровођење конкретних секторских мера и политика.

Захваљујући напретку који је остварен успостављањем једношалтерског система у Агенцији, у области мерења услова за отпочињања пословања према извештају Светске банке (Doing business 2010) остварен је значајан напредак, те је тако Република Србија у оцењивању у односу на претходни извештај побољшала рејтинг за 35 места.

Предложено законско решење омогућиће даље смањење процедура и трошкова везаних за отпочињање пословања у Србији, што ће допринети стварању повољније институционалне и пословне климе за појаву нових и унапређење пословања постојећих привредних субјеката. Усвајањем предложених законских

решења стварају се услови да држава са своје стране, преко Агенције и других институција пружи мерљив и конкретан допринос јачању конкурентности наше привреде у односу на земље у региону.

## **VI. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА ПО ХИТНОМ ПОСТУПКУ**

Разлози за доношење Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за привредне регистре по хитном поступку произилазе из чињенице да је неопходно урадити велики број припремних радњи како би до краја 2009.године било могуће потпуније и прецизније успоставити и регулисати поједине сегменте рада и пословања Агенције, пре свега оне који се односе на функционално и ефикасно успостављање нових регистара и интегрисаних електронских база података у Агенцији, за потребе привредних субјеката и државних органа и институција.

Недоношењем овог закона по хитном поступку планиране мере Владе и активности Агенције на плану даљег поједностављења и појефтињења административних процедура везаних за отпочињање бизниса у Србији биле би успорене, што би негативно утицало на поправљање пословног амбијента у Србији, а самим тим и на домаће и стране инвеститоре и све оне који имају намеру да отпочну посао у Србији.