

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ПРОПИСА НАЦРТ ЗАКОНА О ИЗМЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О КОНТРОЛИ ПРЕДМЕТА ОД ДРАГОЦЕНИХ МЕТАЛА

Уводне напомене

Систем стављања на тржиште и контроле предмета од драгоцених метала у Републици Србији уређен је Законом о контроли предмета од драгоцених метала из 2011. године.

Овим законом су, између осталог, уређени услови, начин и поступак контроле предмета од драгоцених метала, услови и начин оцењивања усаглашености предмета од драгоцених метала и признавања иностраних жигова, вршење инспекцијског надзора, као и друга питања од значаја за контролу предмета од драгоцених метала.

Законом је прописано да Дирекција за мере и драгоцене метале обавља стручне и са њима повезане извршне послове у области контроле предмета од драгоцених метала.

Закон је донет да би се обезбедио висок квалитет предмета од драгоцених метала на тржишту, као и поштена тржишна утакмица у циљу заштите интереса како потрошача тако и произвођача, увозника, односно заступника предмета од драгоцених метала.

Овим законом је омогућено испуњавање услова за приступање Републике Србије Конвенцији за контролу и жигосање предмета од драгоцених метала, што би олакшало промет предмета од драгоцених метала, смањило трошкове, омогућило већи избор производа на домаћем тржишту и дало подстрек даљем развоју ове привредне делатности у Републици Србији.

С тим у вези, мора се поменути да су се, на састанку у Тел Авиву (Израел) 10. марта 2015. године, чланови Сталног одбора (Standing Committee) једногласно сложили да се предложи владама 19 држава чланица Конвенције да Република Србија постане чланица Конвенције.

Доношењем овог закона створили су се услови за улазак нових привредних субјеката на тржиште (овлашћена тела за обављање послова испитивања и жигосања предмета од драгоцених метала и испитивање драгоцених метала и њихових легура), чиме су се створили услови за отварање нових радних места.

Такође, овим законом је прописано да се систем контроле предмета од драгоцених метала спроводи у складу са Законом о општем управном поступку.

У досадашњој примени Закона о контроли предмета од драгоцених метала уочени су одређени недостаци закона који ограничавају активности произвођача предмета од драгоцених метала пре свега у препознавању њихових производа на тржишту, а такође ограничавају активности и инспекцијског надзора над предметима од драгоцених метала у циљу заштите интереса потрошача, произвођача, увозника, односно заступника предмета од драгоцених метала.

1. Одређивање проблема које закон треба да реши.

1. Непотребна ограничења у трговини:

Имајући у виду да је одредбама важећег закона уређено да предмете од драгоцених метала могу ставити на тржиште само произвођач, увозник односно заступник

произвођача, оваквим законским решењем уочена су непотребна ограничења у трговини предметима од драгоцених метала.

2. Ограничења која се односе на означавање предмета од драгоцених метала:

Важећим законом је прописано да произвођач предмета од драгоцених метала може означити ове предмете само ознаком финоће и знаком произвођача, који се одређује решењем које на захтев произвођача доноси Дирекција. Оваквим законским решењем није омогућено означавање предмета од драгоцених метала другим знацима или ознакама, односно заштићеним знаком произвођача, по коме би произвођач био препознат на домаћем и страном тржишту предмета од драгоцених метала, нити је омогућено означавање предмета од драгоцених метала међународним жигом.

У складу са важећим законом само у 2013. и 2014. години донето је 129 решења о знаку произвођача предмета од драгоцених метала.

На то колико је означавање предмета од драгоцених метала битно за произвођаче указује и чињеница да је иницијатива за измену и допуну законских одредби које уређују означавање предмета од драгоцених метала управо покренута од стране произвођача ових предмета.

У области контроле предмета од драгоцених метала, Република Србија има статус посматрача у оквиру међународне Конвенције за контролу и жигосање предмета од драгоцених метала. Ове године, након провере система контроле предмета од драгоцених метала, Република Србија је предложена за пуноправно чланство Конвенције, чиме ће се створити могућност да се предмети од драгоцених метала произведени у Републици Србији означе међународним жигом за означавање предмета што ће олакшати прекогранични промет предметима од драгоцених метала са чланицама Конвенције и другим државама које међународни жиг признају као знак квалитета.

С тим у вези неопходно је омогућити да се предмети од драгоцених метала могу означавати и међународним жигом.

3. Препреке у контроли предмета од драгоцених метала:

Једна од значајних активности Дирекције за мере и драгоцене метале у систему контроле предмета од драгоцених метала је и испитивање и жигосање предмета. Сprovedено је испитивање и жигосање 575.630 комада предмета у току 2013. и 2014. године што је захтевало ангажовање значајних ресурса Дирекције, с обзиром да за обављање тих послова нема овлашћених тела која је важећи закон предвидео. Када се приликом редовног испитивања предмета посумња да предмет не испуњава прописане захтеве у погледу финоће, представници Дирекције су, у складу са важећим законом, у обавези да о томе обавесте подносиоца захтева за испитивање и жигосање предмета и предложи да се изврши статистичко испитивање током којег се узорак из серије оштећује или уништава. На основу анализе захтева за испитивање и жигосање предмета, уочено је да су по правилу подносиоци захтева одбијали да се узорак предмета из серије додатно испита и повлачили су све предмете из серије са испитивања и жигосања. У таквим случајевима се поступак испитивања и жигосања предмета значајно успорава, не може се донети одлука док се подносилац захтева не изјасни о потреби додатног испитивања предмета, и остаје непознаница шта се дешава са тим предметима који нису испитани и жигосани, а враћени су подносиоцу захтева

Ради ефикаснијег искоришћавања ресурса Дирекције и скраћивања рокова за поступање по захтеву, неопходно је важећи закон допунити одредбама којима ће се уклонити уочене препреке и омогућити ефикасније испитивање и жигосање предмета.

4. Непоуздано праћење порекла предмета у производњи:

За предмете који се не жигосу већ се за њих обезбеђује прописана документација, доказ о степену финоће легуре није довољан доказ да је предмет израђен од баш те легуре, јер постоји могућност да предмет има идентични степен финоће као легура у

документацији, али да је произведен од друге легуре истог степена финоће што ствара могућност за злоупотребу, односно не може се са сигурношћу пратити порекло предмета у производњи.

5. Употреба знака произвођача након одузимања:

У претходном периоду су повећане активности инспекцијског надзора над предметима од драгоцених метала који, делом у складу са законом, спроводи Дирекција за мере и драгоцене метале, односно извршено је 762 надзора над предметима од драгоцених метала. Том приликом су код 426 произвођача предмета од драгоцених метала установљене неправилности у погледу предмета стављених на тржиште, као и у погледу опреме и радних просторија. Истовремено је за 22.115 комада предмета од драгоцених метала утврђено да нису били усаглашени са прописаним захтевима. Инспекцијским надзором над предметима од драгоцених метала утврђено је да су четири произвођача предмета од драгоцених метала употребљавала знак произвођача, иако је истекао рок важења решења о знаку произвођача.

6. Проблеми у вршењу инспекцијског надзора:

Важећим законом је прописано да у вршењу надзора, лице овлашћено за вршење надзора над предметима има право и дужност да улази само у просторије произвођача, увозника односно заступника, у којима се предмети стављају на тржиште, или држе припремљени ради стављања на тржиште, ради проверавања усаглашености предмета са прописаним захтевима. Ове одредбе закона су ограничавале поступање инспекцијског надзора на терену што су привредни субјекти злоупотребљавали и држали предмете који нису испуњавали прописане захтеве у просторијама које инспекцијски надзор није проверавао. Такође, у важећем закону није прецизно прописано поступање надзора над предметима који се не жигошу, али морају да испуне захтеве у погледу степена финоће, односно уколико се у надзору посумња на степен финоће предмета, без одбзира што се не жигошу неопходно је предмете додатно испитати.

С тим у вези потребно је решити непрецизности појединих одредби закона које се односе на ингеренције у вршењу надзора над предметима од драгоцених метала.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу.

1. Либерализација учешћа у трговини – нови привредни субјекти:

Предложеним решењем предвиђено је да, поред произвођача, увозника и заступника произвођача, предмете од драгоцених метала могу ставити на тржиште и други привредни субјекти. Ове измене закона имају за циљ стварање услова за улазак нових привредних субјеката на тржишту предмета од драгоцених метала.

2. Омогућавање обележавања предмета од драгоцених метала заштићеним знаком и међународним жигом:

Стварање могућности да произвођач означи предмете својим заштићеним знаком, има за циљ да произвођач буде препознат на домаћем и страном тржишту предмета од драгоцених метала, као и да буде изједначен са привредним субјектима из других привредних грана.

Такође, означавање предмета међународним жигом има за циљ да омогући лакши прекогранични промет предметима од драгоцених метала

3. Ефикасније испитивање предмета од драгоцених метала:

Допуна закона у делу који се односи на испитивање и жигосање предмета има за циљ ефикасније испитивање предмета од драгоцених метала, стављања на тржиште предмета који испуњавају прописане захтеве, пре свега у погледу финоће и правилног означавања предмета, смањиће могућност рекламација од стране потрошача на домаћем и

иностраним тржишту, као и омогућити усклађивање поступка испитивања и жигосања предмета са чланицама Конвенције за контролу и жигосање предмета од драгоцених метала.

4. Поузданије праћење порекла предмета у производњи:

Додавање одредбе о нужности поседовања доказа и о саставу легуре драгоценог метала је неопходно, како би се за произведене предмете од драгоцених метала који се не жигосу већ се за њих обезбеђује прописана документација, могло пратити порекло у производњи, односно како би се смањила могућност манипулисања легурама драгоценог метала од којих су израђени предмети.

5. Спречавање злоупотребе неважећих знакова произвођача:

Спроведеним инспекцијским надзором, утврђено је да су поједини произвођачи користили знак произвођача иако је истекао рок важења решења, односно изгубили су право да користе знак. Прецизирањем одредби које се односе на доделу знака произвођача има за циљ унапређење система контроле, односно да се ефикасније онемогући коришћење и злоупотреба знакова произвођача када се изгуби право на коришћење.

6. Ефикасније спровођење надзора и смањење могућности за манипулацију предметима од драгоцених метала:

Истовремено, измене и допуне одредби закона које се односе на инспекцијски надзор имају за циљ ефикасније спровођење надзора и смањење могућности за манипулације предметима од драгоцених метала, на тај начин што ће се, с једне стране, омогућити да лица која врше инспекцијски надзор улазе у све просторије које чине пословни и продајни простор произвођача, увозника односно заступника и привредног субјекта, а с друге стране, обезбедиће се основ за контролу предмета који се не жигосу али морају да испуне захтеве у погледу степена финоће, што ће додатно обезбедити сигурност свим учесницима на тржишту.

3. Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења закона.

Доношењем закона, могли би да се на ефикасан начин реше проблеми уочени у пракси при чему су разматране и друге могућности за решавање проблема, па и могућност да се задржи *status quo* ситуација, односно да се ништа не мења.

Имајући у виду да су у периоду примене закона уочени одређени проблеми који су од утицаја на функционисање система који закон уређује, а који нису обухваћени важећим законским решењима, неопходно је да се ти проблеми реше управо изменама и допунама закона.

4. Зашто је доношење закона најбољи начин за решавање проблема.

Током примене важећег закона примећени су одређени проблеми који су наведени у посебној тачки анализе, а који су последица непрецизности самог закона.

У контексту уочених проблема, оцењено је да је немогуће да се проблеми реше на други начин осим изменама и допунама закона, јер су одредбе које представљају проблем за функционисање система контроле, као што су нпр. обавезе произвођача у поступку добијања, односно одузимања знакова произвођача, управо прописане важећим Законом о контроли предмета од драгоцених метала, а не подзаконским актима.

5. На кога ће и како највероватније утицати решења у закону.

Предложена решења ће утицати на:

- привредне субјекте који су заинтересовани за стављање на тржиште предмета од драгоцених метала, а важећим законом им та делатност није дозвољена, јер нису произвођачи, увозници или заступници произвођача предмета;
- произвођаче предмета од драгоцених метала, пре свега предузетнике и микро предузећа којима би се омогућило означавање предмета и другим знацима по којима би произвођач био препознат на домаћем и страном тржишту предмета од драгоцених метала, олакшао приступ страним тржиштима и смањили трошкови;
- органе државне управе, којима се омогућава лакша контрола прекограничног промета предметима од драгоцених метала, као и олакшан и ефикаснији надзор над произвођачима, увозницима и заступницима произвођача предмета;
- потрошаче, којима ће се обезбедити додатна сигурност у квалитет предмета, као и повећан избор предмета на тржишту уласком нових привредних субјеката на тржиште.

6. Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочити малим и средњим предузећима.

Примена предложених решења неће изазвати додатне трошкове код грађана и привредних субјеката, односно микро и малих предузећа, јер се изменама не уводе додатне фискалне и административне обавезе, нити се поштравају прописани услови пословања у овој области.

Олакшани и ефикаснији надзор који спроводи орган државне управе неће изазвати додатне трошкове јер се не повећава обим активности.

Потенцијални трошак привредних субјеката који стављају предмете од драгоцених метала на тржиште, услед непредвиђених додатних испитивања предмета, се дешава у изузетним случајевима када постоји сумња да предмети не испуњавају прописане захтеве и може дати само додатни подстрек привредним субјектима да стављају на тржиште само предмете који испуњавају прописане захтеве.

У досадашњој пракси је додатна испитивања било потребно спровести на 5 до 6 узорака годишње, што је мали број имајући у виду да се недељно само на подручју Београда поднесе око 20 захтева за испитивање и жигосање предмета од драгоцених метала.

7. Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити.

За спровођење овог закона није потребно обезбедити додатна средства из буџета Републике Србије.

Приступање Републике Србије Конвенцији, односно могућност означавања предмета међународним жигом би олакшало промет предмета од драгоцених метала, смањило трошкове привредним субјектима који стављају предмете од драгоцених метала на тржиште, омогућило већи избор производа на домаћем тржишту и дало подстрек даљем развоју ове привредне делатности у Републици Србији.

Потенцијални трошак произвођача који стављају предмете од драгоцених метала на тржиште услед непредвиђених додатних испитивања и оштећења предмета од драгоцених

метала, смањиће могућност рекламација од стране потрошача на домаћем и иностраном тржишту.

Потенцијални трошак произвођача предмета који се не жигосу већ се за њих обезбеђује прописана документација се не може проценити из разлога што до сада није било произвођача „самодеклараната” који су на тај начин стављали предмете од драгоцених метала на тржиште, али је овакво решење унето у Закон како би се за произведене предмете од драгоцених метала могло пратити порекло у производњи, односно како би се смањила могућност манипулисања легурама. Такође, ова одредба је унета на препоруку тима за процену испуњености услова за приступ Конвенцији.

Ефикаснији надзор који спроводи орган државне управе, смањиће материјалне трошкове за испитивање и жигосање, што ће омогућити додатна улагања у развој нових метода испитивања и набавку савременије опреме.

8. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција.

Важећим законом предмете од драгоцених метала могу ставити на тржиште произвођач, увозник или заступник произвођача предмета. Предложеним изменама и допунама закона уводи се привредни субјект као правно, односно предузетник или физичко лице које се уписује у одговарајући регистар у складу са прописима којим се уређује регистрација привредних субјеката, а које предмете од драгоцених метала ставља на тржиште. Истовремено привредни субјект је дужан да на тржиште стави предмете од драгоцених метала који су усаглашени са прописаним захтевима.

Увођењем нових привредних субјеката на тржиште очекује се јачање конкурентности, као и унапређење пословног окружења и приступ новим тржиштима.

Ефикаснијим надзором смањује се могућност нелегалног пословања и омогућава се конкурентност привредних субјеката у законским оквирима.

9. Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону

Имајући у виду значај питања која уређује овај закон, министар надлежан за драгоцене метале је решењем формирао Пројектну радну групу која је припремила текст Нацрта закона.

Нацрт закона припремила је Пројектна радна група коју су чинили представници Министарства привреде, Дирекције за мере и драгоцене метале, Министарства здравља, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства унутрашњих послова, Националне организације потрошача Србије, власник златарске радње „Zlatara Pingvin Gold & Silver” из Љубовије, представници Општине Љубовија, као и представник Уније златара Србије.

Измена закона покренута је на иницијативу произвођача предмета од драгоцених метала који је предложио да се произвођачима предмета од драгоцених метала омогући да предмете од драгоцених метала које производе означе својим заштићеним знаком, што је прихваћено и уграђено у текст нацрта овог закона.

Такође, у периоду од 18. септембра до 14. октобра 2015. године спроведена је јавна расправа, чиме је омогућено и другим заинтересованим странама да се укључе у израду Нацрта закона.

Иако је текст Нацрта закона био постављен на интернет страници Министарства привреде и Дирекције за мере и драгоцене метале, као и на порталу е-управе, чиме је било

омогућено јавности да примедбе, предлоге и сугестије на текст Нацрта закона достави путем поште или електронским путем, Министарство привреде у периоду одређеном за спровођење јавне расправе није добило ни један предлог, сугестију нити примедбу на текст Нацрта закона.

Све заинтересоване стране имале су прилику да изнесу своје ставове и на округлом столу који је у оквиру јавне расправе био организован 14. октобра 2015. године у просторијама Дирекције за мере и драгоцене метале.

Поред представника Министарства привреде и Дирекције за мере и драгоцене метале, учесници јавне расправе у форми округлог стола били су представници Пројектне радне групе која је учествовала у изради Нацрта закона, и то представници Министарства унутрашњих послова, Министарства трговине, туризма и телекомуникација и Уније златара Србије, као и представник Привредне коморе Србије и Републичког секретаријата за јавне политике.

Учесници јавне расправе у форми округлог стола су навели да немају примедбе на текст Нацрта закона, али су затражили појашњења одређених предложених законских решења.

У вези са предложеним решењем да, уколико се у току испитивања предмета од драгоценог метала не може са сигурношћу утврдити да ли тај предмет испуњава прописане захтеве, Дирекција за мере и драгоцене метале, односно овлашћено тело испитаће тај предмет на начин који може захтевати његово оштећење односно уништење, без сагласности подносиоца захтева, појашњено је да су критеријуми и методе испитивања прописани подзаконским актом, и да уколико се након додатних испитивања узорака утврди да предмети од драгоцених метала испуњавају прописане захтеве, подносилац захтева не би сносио трошкове испитивања, као и да би уколико предмети не испуњавају прописане захтеве, трошкове испитивања сносио подносилац захтева. С тим у вези, учесници су предложили да се, у циљу заштите потрошача, унесе одредба којом би се Дирекцији или овлашћеном телу омогућило да предмете учине неподобним за стављање на тржиште уколико ти предмети не задовољавају прописане захтеве. Предложена одредба је након јавне расправе унета у текст Нацрта закона.

У случају произвођача предмета који се не жигосу већ се за њих обезбеђује прописана документација тј. у случају „самодеклараната”, појашњено је да је доказ о саставу легуре драгоценог метала неопходан, како би се за произведене предмете од драгоцених метала могло пратити порекло у производњи. У случају да се остане при важећем законском решењу може се доћи у ситуацију да се манипулише пореклом предмета, односно да предмет од драгоценог метала буде произведен од неке друге легуре.

На округлом столу је такође предложена и накнадно унета у текст Нацрта закона одредба да у продајном простору произвођача, увозника, односно заступника, или другог привредног субјекта, поред слика државних жигова и лупе, који морају бити на видном месту, буде истакнуто и обавештење намењено купцима предмета од драгоцених метала, о предметима који не подлежу обавези жигосања (предмети од платине, злата и паладијума масе до 1 g и предмети од сребра масе до 3 g).

По окончању јавне расправе израђен је коначни текст Нацрта закона и затражена су мишљења органа државне управе са чијим делокругом рада је повезано питање на које се Нацрт закона односи.

10. Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа.

Дирекција за мере и драгоцене метале и Министарство привреде ће предузимати све потребне мере у спровођењу Закона и успостављању система контроле предмета од драгоцених метала.

У складу са чланом 13. Нацрта закона о изменама и допунама Закона о контроли предмета од драгоцених метала којим се после члана 37. Закона о контроли предмета од драгоцених метала додаје нови члан 37а, у року од годину дана од дана ступања на снагу Закона о изменама и допунама Закона о контроли предмета од драгоцених метала (члан 15. Нацрта закона) донеће се Правилник о узимању предмета од драгоцених метала и методама испитивања које се користе код надзора над предметима.

Такође, од дана ступања на снагу Закона и након што Република Србије добије статус пуноправног члана Конвенције, чиме ће бити омогућено означавање предмета међународним жигом, у што краћем року извршиће се усклађивање Правилника о државним жиговима за предмете од драгоцених метала („Службени гласник РС”, број 7/13).

У погледу институционалних мера, треба указати да се изменама и допунама Закона не мења надлежност институција за спровођење закона.

Наставиће се мере и активности за праћење остваривања циљева преко података који ће се редовно објављивати у Извештајима о раду Дирекције за мере и драгоцене метале.

Дирекција за мере и драгоцене метале ће континуирано вршити неопходне измене и техничка унапређења интернет странице Дирекције, са циљем да информације које се на њој објављују буду прецизне и доступне заинтересованим странама.