

САВЕТ ЗА РЕГУЛАТОРНУ РЕФОРМУ
ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Београд, 04.12.2007. године

Предмет: Мишљење о томе да ли образложење Нацрта закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације садржи анализу ефеката у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе ("Службени гласник РС" бр. 100/2005)

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

МИШЉЕЊЕ:

Образложење Нацрта закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације, који је Савету за регулаторну реформу привредног система доставило на мишљење Министарство економије и регионалног развоја под бројем: 011-00-244/2007-04 од 30.11.2007. године, САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ:

Савету за регулаторну реформу привредног система је Министарство економије и регионалног развоја доставило на мишљење Нацрт закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације са образложењем које не садржи посебан прилог под насловом: „Анализа ефеката“. Разматрајући текст образложења приложен уз Нацрт закона Савет је нашао да је обрађивач прописа на том месту презентовао анализу ефеката вршену током израде прописа, у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

I ОДРЕЂЕЊЕ ПРОБЛЕМА КОЈИ АКТ ТРЕБА ДА РЕШИ

У прилогу под насловом: „Анализа ефеката“ је наведено да су проблеми који Законом треба да се реше следећи:

- Закон о приватизацији не регулише прецизно начин остварења права која установљава чланом 54;
- Акције и удели из Приватизационог регистра не могу се поделити грађанима који до сада нису остварили право на акције без накнаде, а да се не наруши принцип једнакости њихових права, јер је таквих грађана преко 4 милиона, а у Приватизационом регистру је евидентиран неупоредиво мањи број акције (или јединственог удела) појединачних друштава, па би њихова подела подразумевала да се грађанима деле акције различитих друштава, које имају различиту номиналну и тржишну вредност;
- Постојећа регулатива не омогућава стицање без накнаде акција у јавним предузећима, односно привредним друштвима са већинским учешћем државног капитала, односно привредним друштвима која обављају делатност од општег интереса, у роковима који су у складу са очекивањем грађана;

- Капитал јавних предузећа представља највећу економску вредност домаће економије која до сада није била предмет приватизације, па је неопходно регулисати поделу акција тих предузећа без накнаде грађанима;
- Приватизација јавних предузећа треба да обезбеди вишеструке циљеве, од којих су најважнији очување и повећање њихове друштвене вредности, као и економске вредности за привреду и све власнике капитала.

II ЦИЉЕВИ КОЈИ СЕ ДОНОШЕЊЕМ АКТА ПОСТИЖУ

У прилогу под насловом: „Анализа ефеката“ је наведено да су циљеви доношења овог прописа:

- стварање услова за реализацију права грађана установљених Законом о приватизацији;
- одрживе високе стопе привредног раста привреде на средњи и дужи рок;
- прикупљање значајних средстава за изградњу кључне инфраструктуре;
- динамичан развој тржишта капитала и развоја акционарства;
- висок прилив страних инвестиција у распону од 4 до 8 милијарди долара у наредним годинама;
- увођење нових високо ликвидних хартија које ће пружити могућности даљег раста Београдске берзе;
- пласман на друга инострана тржишта капитала што ће допринети потврђивању Србије као инвестиционе дестинације и српских друштава капитала као значајних регионалних играча на својим тржиштима;
- реализација права грађана на бесплатне акције, установљених Законом о приватизацији, на начин који елиминише опасност од превеликих осцилација вредности таквих акција на Београдској берзи.

III ДРУГЕ МОГУЋНОСТИ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Обрађивач прописа је навео да су разматране и друге могућности за решење наведених проблема. Навео је да је једна од разматраних алтернатива била да се акције и удели из Приватизационог регистра унесу у посебно основани инвестициони фонд (или фондове), те да се инвестиционе јединице поделе грађанима који нису остварили право на акције без накнаде у складу са Законом о својинској трансформацији или Законом о приватизацији. Обрађивач прописа је навео да је од те алтернативе одустао јер она није била у складу са одредбом члана 54. Закона о приватизацији, односно са обећањем датим грађанима да ће и они који то право нису остварили у складу са Законом о својинској трансформацији или Законом о приватизацији остварити право на акције без накнаде. Наведено је и да би трансакциони трошкови ове алтернативе вероватно били већи. Обрађивач прописа је нагласио и да би усвајањем те алтернативе право грађана на располагање појединачним акцијама било умањено, а да би ризик од лошег менаџмента таквим фондом (односно фондовима) могао цео концепт компромитовати током његове имплементације.

IV ЗАШТО ЈЕ ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА НАЈБОЉЕ ЗА РЕШАВАЊЕ ПРОБЛЕМА

Обрађивач прописа је навео да се усвајањем Закона о праву на бесплатне акције које грађани остварују у поступку приватизације ствара се правни оквир за реализацију права која они остварују у односу на акције и уделе евидентиране у Приватизационом регистру. Навео је да предложена решења у погледу начина остварења права и поступка у коме се то право остварује нису могла бити прописана подзаконским актима, већ искључиво законом.

Обрађивач прописа је даље навео да је, приликом анализе ефеката предложеног решења на грађане који остварују право по овом закону, кренуо од потребе утврђивања граничне вредности преко које треба да се одреди бесплатна подела акција носиоцима права, у складу са следећим критеријумима:

- да је број акција који ће сваки носилац права добити довољно велики да користи бесплатне поделе буду веће од трансакционих трошкова које ће носиоци имати у реализацији својих права;
- да ни један од субјеката приватизације чије се акције тренутно налазе у приватизационом регистру не може да се квалификује за бесплатну поделу акција носиоцима права из разлога неадекватности висине капитала;
- да је субјекат приватизације чије се акције бесплатно деле солидан и стабилан и да не ствара превише недисперзованог ризика (типично су то предузећа која врше јавне услуге и обезбеђују јавна добра), чиме се постиже очекивана стабилност цена таквих акција и дугорочна ликвидност на финансијском тржишту.

V НА КОГА И КАКО ЋЕ УТИЦАТИ ПРЕДЛОЖЕНА РЕШЕЊА

Обрађивач прописа је навео да ће предложена решења утицати на:

- грађане, који остварују права на акције и уделе евидентирани у Приватизационом регистру;
- друштва, чије су акције и удели евидентирани у Приватизационом регистру, односно њихове већинске власнике тако што им се пружа могућност откупа тих акција или удела, односно прописује последица у случају да се такве акције, односно удели не продају у предвиђеном року;
- тржиште хартија од вредности, тако што се подстиче његов развој, обзиром да ће се велики број акција појавити у продаји.

VI КОЈИ СУ ТРОШКОВИ КОЈЕ ЋЕ ПРИМЕНА АКТА ИЗАЗВАТИ ГРАЂАНИМА И ПРИВРЕДИ, ПОСЕБНО МАЛИМ И СРЕДЊИМ ПРЕДУЗЕЋА

Обрађивач прописа је навео да предложена решења неће проузроковати трошкове грађанима, пошто је чл.20, 21. и 22. Нацрта закона прописано ослобођење од тих трошкова. Даље је навео да су једини трошкови које привреди могу да проузрокују предложена решења трошкови отварања друштава у складу са чланом 17. ст. Нацрта закона, али да друштва те трошкове могу избећи тако што ће откупити, односно обезбедити да неко (попут већинског власника) откупи те акције, односно уделе у складу са чланом 13. Нацрта закона. Обрађивач приписа даље наводи да сматра да ће најзаинтересованији за куповину акција из приватизационог регитра, бити већински акционари таквих предузећа, који су акције стекли у поступку приватизације методом тендера, јер су већински акционари мотивисани да стекну 100% власништва. Даље наводи да је потражња на тржишту капитала за куповину акција велика, те да је, имајући у виду приватизационе фондове којих ће ускоро бити десетак, за очекивати да би они били спремни да се надмећу за стицање једног економски значајног пакета акција и да је у том смислу пожељно, због јачања конкурентности, да се продаја врши комбиновано и већинским акционарима и другим заинтересованим инвеститорима.

VII ДА ЛИ ПОЗИТИВНИ ЕФЕКТИ ОПРАВДАВАЈУ ТРОШКОВЕ

Обрађивач прописа је навео да сматра да позитивни ефекти предложених решења оправдавају трошкове. Наводи да је кључни ефекат предложених решења испуњење обавезе Републике Србије према грађанима на поделу без накнаде акција и удела евидентираних у Приватизационом регистру. Такође наводи да је позитиван ефекат и то

што се најшире грађанство уводи у акционарство и што се подстиче динамичан развој тржишта капитала.

VIII DA LI AKT STIMULIŠE POJAVU NOVIH PRIVREDNIH SUBJEKATA NA TRŽIŠTU I TRŽIŠNU KONKURENCIJU

Обрађивач прописа наводи да овом закону није основни циљ стимулисање појаве нових привредних субјеката, нити тржишна конкуренција, али да ће предложена решења створити услове да привредна друштва коначно реше проблем власништва на уделима и акцијама евидентираних у Приватизационом регистру, на који начин ће се окончати поступак приватизације у складу са преузетим обавезама Републике Србије према грађанима.

IX DA LI SU SVE ZAINTERESOVANE STRANE IMALE PRIЛИКУ DA ИЗНЕСУ СВОЈЕ СТАВОВЕ

Обрађивач прописа наводи да су о предложеним решењима своје ставове изнели Агенција за приватизацију, Акцијски фонд и Централни регистар, депо и клиринг хартија од вредности, као и Комисија за хартије од вредности и да су њихове сугестије узете у обзир приликом израде текста Нацрта закона. Даље се наводи и да су коментаре на предложени закон такође имали прилику да дају и експерти Светске банке.

X KOJE ЋЕ МЕРЕ ТОКОМ ПРИМЕНЕ АКТА БИТИ ПРЕДУЗЕТЕ ДА БИ СЕ ОСТВАРИЛИ РАЗЛОЗИ ДОНОШЕЊА АКТА

Обрађивач прописа наводи да Нацрт закона регулише да ће Влада и Министар економије и регионалног развоја донети прописе за спровођење овог закона у року од 6 месеци од његовог ступања на снагу. Такође наводи да су јасно прописане надлежности у спровођењу овог закона.

Савет констатује да је анализа ефеката предложених решења, вршена током израде текста Нацрта закона, презентована врло детаљно, имајући у виду да се ради о пропису који није великог обима.

Савет је уочио да обрађивач прописа у прилогу „Анализа ефеката“ није предочио ток јавне расправе, у делу који се односи на укључење свих заинтересованих страна (нпр. грађана и привредних друштава чије су акције евидентиране у Приватизационом регистру). Такође није наведено ни у чему су се састојале сугестије експерата Светске банке. Међутим, Савет је имао у виду да се дебата у јавности о бесплатној подели акција грађанима води још од усвајања Закона о приватизацији, те да су током те дебате презентирани могући концепти исте и да је јавност износила своје примедбе и сугестије, које су вероватно узете у разматрање приликом израде Нацрта закона. Савет је уочио и да се обрађивач прописа јасно одредио из којих разлога је одустао од концепта да се акције и удели из Приватизационог регистра унесу у посебно основани инвестициони фонд (или фондове), те да се инвестиционе јединице поделе грађанима који нису остварили право на акције без накнаде.

Приликом давања овог мишљења, узети су у обзир и разлози из којих је обрађивач прописа предложио да се Закон о праву на бесплатне акције које грађани остварују у поступку приватизације донесе по хитном поступку.

Имајући у виду наведено Савет даје мишљење да образложење Нацрта закона о праву на бесплатне акције и новчану накнаду коју грађани остварују у поступку приватизације САДРЖИ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА у складу са чл. 39. и 40. ст.2. Пословника Владе.

ПРЕДСЕДНИК САВЕТА
Млађан Динкић

