

АНАЛИЗА ЕФЕКТА ЗАКОНА

Приликом израде Нацрта закона о извозу и увозу робе двоструке намене пошло се од циљева спровођења свеобухватне реформе прописа, као и усвојених националних стратегија у области безбедности, политике развоја индустрије и привредног развоја, односно од настојања Републике Србије да се укључи у процес придруживања Европској унији, те у том смислу предузме све активности на путу ка модерном друштву, развијенијој економији, поједностављењу и појефтињењу услова пословања привредних субјеката у РС.

Ради остварења тих циљева, неопходно је ускладити домаће законодавство са законодавством, правилима и праксом земаља ЕУ, као и чланом 3. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, обавезујућом Уредбом Савета (ЕК) Бр. 428/2009 и 388/12 о успостављању режима Заједнице о извозној контроли, трансферу, брокерингу и транзиту робе двоструке намене, међународним споразумима, конвенцијама и међународним контролним режимима, које је наша земља прихватила, или које намерава да прихвати (Васенарски аранжман, Група нуклеарних снабдевача, Аустралијска група, Зангер комитет и Режим контроле ракетне технологије).

После детаљне анализе решења у закону који је на снази - Закон о спољној трговини наоружањем, војном опремом и робом двоструке намене („Службени лист СЦГ”, бр. 7/05 и 8/05- исправка) дошло се до закључка да се важећи закон односио на државну заједницу Србије и Црне Горе, која је престала да постоји, да је правни оквир за спровођење извозне контроле у европском законодавству претрпео многе измене, нарочито у области дефинисања робе двоструке намене, да су све земље у региону (Македонија, Хрватска, Црна Гора) већ донеле сличне законе којима је посебно уређена материја контроле извоза и увоза робе двоструке намене, као и пружања брокерских услуга и техничке помоћи у вези са том робом, чију праксу треба да следи и Република Србија, тако да је у овој области неопходно створити правне претпоставке којима се обезбеђује чвршћи систем контроле и елиминације нежељених извоза и трговине овим производима. Важно је истаћи, да је по угледу на правно обавезујућу Уредбу ЕУ 428/2009 и 388/12 било неопходно конкретније дефинисање постојећих решења у односу на контролу извоза и увоза робе двоструке намене, посебно пружања брокерских услуга и техничке помоћи, транзита и „свеобухватну клаузулу“ (catch-all).

1. На кога ће и како највероватније утицати решења у Закону?

Овим Нацртом унапредиће се нормативне претпоставке за легалне токове трговине робом двоструке намене, те пружање услуга том робом, као и испуњење основног циља – успостављање јаче државне контроле у области извоза и увоза робе двоструке намене и пружања услуга у вези са робом двоструке намене, ради остваривања и заштите одбрамбених, безбедносних и спољнополитичких интереса Републике Србије, њеног међународног кредибилитета, као и обезбеђење поштовања међународних обавеза које је преузела наша земља.

Доношење овог закона представља значајан корак у хармонизацији нашег система извозне контроле у области извоза и увоза робе и технологија двоструке намене и пружања услуга у вези са том робом са системом Европске уније у истој области.

Од овог закона се, уз повољнији економски амбијент, очекује већа спољнотрговинска размена, а тиме и већи девизни прилив и бољи пословни резултати у овој области у односу на претходни период. Према подацима из Годишњег извештаја о реализацији спољнотрговинског промета контролисане робе за 2010. годину, у Регистар који води ово Министарство уписано је 28 нових привредних субјеката, док је од 80 уписаних током 2005. године пререгистровано 49, а од преосталих 31 (три лица су пререгистрована јануара 2011. године, једно се припојило већ уписаном лицу, три су наставила рад по прописима Републике Црне Горе, док њих 24 није поднело захтев за поновни упис). На дан 31. децембра 2010. године, број укупно регистрованих привредних субјеката овлашћених за обављање послова спољне трговине контролисаном робом био је 136. Посматрајући регистроване привредне субјекте према облику власништва капитала, на дан 31. децембра 2010. године, преовлађује приватна власничка структура са 81,81%, мешовита са 5,19%, друштвена са 9,10% и предузећа у државном власништву са 3,90%. Према пореклу оснивачког капитала лица уписаних у Регистар, на дан 31. децембра 2010. године преовлађује домаћи капитал са 84,42%, учешће мешовитог износи 7,79%, а страног капитала 7,79%. Према величини лица у 2010. години по критеријуму утврђеном Законом о рачуноводству и ревизији („Службени гласник РС”, бр. 46/06 и 111/09) у Регистар је уписано 11 великих, 11 средњих и 55 малих привредних субјеката. Њихови процентуални удели у укупном броју уписаних субјеката регистрације износе: 14,28% великих, 14,28% средњих и 71,44% малих.

Табела бр. 1: Решења о упису према врсти контролисане робе

Врста контролисане робе	Број издатих решења 2010.г.	%
Наоружање и војна опрема	7	9,09
Роба двоструке намене	8	10,39
Наоружање, војна опрема и роба двоструке намене	62	80,52
Укупно:	77	100

Према подацима о реализацији извоза по издатим извозним дозволама за робу двоструке намене, према дестинацији извоза, разврстано према Националној контролној листи робе двоструке намене, реализација извоза по издатим дозволама за извоз робе двоструке намене, у 2010. години је износила 0,15 мил. УСД, што износи 50% одобреног извоза од укупно 0,30 мил.УСД, док је реализација увоза по издатим дозволама за увоз робе двоструке намене у 2010. години је износила 30,32 мил. УСД, што износи око 87 % одобреног увоза у износу од 34,93 мил. УСД. Највећа вредност

у реализацији увоза робе двоструке намене у 2010. години је остварена увозом из: Француске (24,82 мил.УСД - реализација 100% вредности издатих дозвола), Словеније (1,31 мил.УСД) и Пољске (1,00 мил. УСД). Увоз робе двоструке намене из Француске чини 71% од укупног увоза робе двоструке намене у 2010. години. У 2010. години није било одбијених захтева за извоз робе двоструке намене, а одбијена су два захтева за увоз робе двоструке намене, у укупној вредности од 0,70 мил. УСД, због непотпуне документације подносиоца захтева.

Поред дефиниције Националне контролне листе робе двоструке намене формулисане у члану 3. тачка 11), у тачки 12) истог члана дата је и дефиниција Националне контролне листе наоружања и војне опреме, из разлога што се роба двоструке намене у појединим случајевима може наћи и на једној и на другој листи, имајући у виду потенцијалну „крајњу војну намену“ ове робе.

Са становишта непролиферације оружја за масовно уништавање (ОМУ) овај закон ће допринети јачем и ефикаснијем систему контроле домаћег извоза, којим се контролише како извоз тако и транзит робе која је повезана са оружјем за масовно уништавање, те услуга које су намењене или се могу употребити у целини или делимично, за развој, производњу, модификацију, руковање, склапање, тестирање, поправку, располагање, примену, одржавање, складиштење, детекцију или ширење оружја за масовно уништавање, као и робе која може бити намењена за крајњу војну употребу у земљи купца или земљи крајњег корисника, или може бити коришћена као делови или компоненте производа наоружања и војне опреме из Националне контролне листе наоружања и војне опреме (листа којом се утврђује класификација или кодификација наоружања и војне опреме за чији је извоз или увоз неопходно прибавити дозволу од стране надлежног органа), те ограничити могућност неовлашћених крајњих корисника да дођу до незаконито извезених роба/технологија, као и омогућити поштовање међународних обавеза Републике Србије спречавањем планиране крајње војне намене са циљем извоза на одредишта која су под ембаргом на наоружање и војну опрему на основу одговарајућих одлука Савета безбедности Уједињених нација, Организације за европску безбедност и сарадњу и других међународних организација које обавезују Републику Србију или на основу релевантних одредаба националног законодавства. Осим тога, у многоме ће допринети лакшем и бржем приступању РС међународним контролним режимима за извоз и увоз контролисане робе.

По својој правној природи одредбе овог закона имају ефекат на све привредне субјекте који обављају или ће обављати послове извоза и увоза робе двоструке намене и пружање услуга у вези са том робом. Такође, закон о којем је реч и систем који се њиме успоставља значајно ће утицати како на смањење администрирања тако и већи степен транспарентности у овој области, као и унапређењу система унутрашње сигурности у оквиру појединих привредних субјеката.

2. Какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима)?

Доношење овог закона не изискују додатне трошкове и његова примена неће захтевати издвајање додатних средстава из буџета Републике Србије јер се:

- број запослених у надлежном министарству (Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација) неће повећавати;

- рад председника и чланова Посебне радне групе за идентификацију робе двоструке намене и њихових заменика не наплаћује - ова група основана је Решењем министра економије и регионалног развоја 2008. године, на основу члана 28. Уредбе о начелима за унутрашње уређење и систематизацију радних места у министарствима, посебним организацијама и службама Владе („Службени гласник РС”, бр. 81/07-пречишћен текст и 69/08). Поменута група и сада обавља послове који су јој поверени. Критеријуми за састав групе били су и биће уска специјалност појединих струка;

- уводи као изузеће - посебну процедуру за издавања извозно увозних дозвола за робу двоструке намене, ако се:

1) извози и увози роба која припада безбедносним или одбрамбеним снагама Републике Србије, односно безбедносним или одбрамбеним снагама друге државе, која улази на, прелази преко, или излази са царинске територије Републике Србије ради:

- (1) испуњавања обавеза Републике Србије које проистичу из међународних споразума и чланства у међународним организацијама;
- (2) учешћа у мултинационалним операцијама;
- (3) учешћа на међународним вежбама, сајмовима или другим манифестацијама која се изводе на или ван територије Републике Србије.

2) у хитним случајевима пружа хуманитарна помоћ или донације.

која смањује администрирање, а тиме трошкове.

Што се тиче малих и средњих предузећа, према одредбама овог закона она су изједначена у погледу услова за обављање послова из ове области. Посебно се напомиње да Закон не прописује лимит оснивачког капитала, нити финансијски обим који треба испунити, већ се као једини услов поставља да привредни субјект не послује са губицима.

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

Закон који је на снази, у погледу трошкова које изискује почев од регистрације привредних субјеката, па до издавања дозволе захтева веће трошкове од оних који предстоје ступањем на снагу закона о коме је реч. Наиме, Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација, у чијој је надлежности спровођење овог закона, не може утицати на висину такси прописаних Законом о републичким административним таксама. Оно што се са сигурношћу може рећи је, да од овог Министарства неће потицати иницијативе за повећањем административних такси, што је оно и у ранијем периоду избегавало. Такође, подзаконским актима није, нити ће бити

прописане било које таксе, осим постојећих такси за Сертификат крајњег корисника и Међународни увозни сертификат при увозу контролисане робе.

Овим законом уводе се дефиниције употребљених појмова које закон на снази није имао, што ће олакшати примену и разумевање закона, а елиминисати потребу његовог накнадног тумачења, што ће са своје стране у многоструку смањити захтеве за одређеним мишљењима а тиме и трошкове привредних субјеката за плаћање таксе ради добијања мишљења.

Такође, предвиђена је и могућност продужења важења издате дозволе за још шест месеци, јер се по правилу издаје са роком важења до једне године, због ефикаснијег система контроле реализације дозвола, што је и међународни стандард.

По угледу на Уредбу ЕУ у овај закон смо инкорпорирали и тзв. „свеобухватну клаузулу“ (catch-all) којом се јача извозно - увозна контрола робе двоструке намене и пружање услуга у вези са том робом.. Осим тога, иако је Законом о општем управном поступку („Службени лист СРЈ“, бр. 33/97, 31/01 и „Службени гласник РС“ бр. 30/10) најдуже утврђени рок од 2 месеца, дозволе се углавном издају у року од 30 дана. Међутим, овим Нацртом није стриктно утврђен крајњи рок за издавање дозволе, имајући у виду да је пракса показала да поједини случајеви захтевају много дужи рок за решавање предмета (нпр. провера Међународног увозног сертификата, надлежност органа земље који га издаје, што је лакше у земљама у којима имамо дипломатска представништва него у онима где их немамо и сл.). Такође и немачка Агенција за економију извозну контролу (BAFA) је приликом давања коментара о Нацрту овог закона, а и раније сугерисала да не треба утврђивати рокове за издавање дозволе, посебно када се има у виду које све контроле треба извршити.

Код овога се напомиње, да су за све врсте дозвола једнаки износи прописаних такси, те да је највећи износ таксе био предвиђен за упис у Регистар лица која могу да обављају спољну трговину контролисаном робом, имајући у виду чињеницу да је рок важења решења о упису у поменути Регистар важио пет година, док се сада регистрација не предвиђа. Такође, део Нацрта који се односи на казнене одредбе усаглашен је са Министарством правде и државне управе, као и Управом за извршење кривичних санкција.

4. Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката на тржишту и тржишна конкуренција?

Нацрт овог закона допринеће пре свега смањењу трошкова и процедура, што ствара повољну климу за појаву нових и унапређење пословања постојећих привредних субјеката. Првенствено што Нацртом није предвиђен институт регистрација привредних субјеката за обављање послова извоза, увоза, пружања брокерских услуга и техничке помоћи у вези са робом двоструке намене, што је изискивало материјалне трошкове за подносиоце захтева за упис, односно регистрацију за обављање ових послова (плаћање таксе за упис у регистар и других такси за прибављање доказа о испуњености законом предвиђених услова- извода, уверења, потврда, извештаја). Осим тога, Уредба Савета (ЕК) Бр. 428/2009 и 388/12 не предвиђа поменути институт у овој области, нити је исти предвиђен у законима земаља региона, које су се усаглашавале са овом Уредбом.

Такође, евидентан вид смањења трошкова привредних субјеката је и увођење новог правног решења, односно могућност продужења рока важења већ издате дозволе за додатних шест месеци. Ово из разлога, што у конкретном случају ималац дозволе може користити већ расположиве доказе које је приложио приликом тражења дозволе чији се рок важења продужава, чиме је поштеђен поновних трошкова прибављања документације од инопартнера, таксе за поновно издавање дозволе и др.

5. Да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону?

За израду текста Нацрта овог закона образовано је Заједничко тело за праћење и унапређење прописа из области производње, промета, увоза и извоза контролисане робе састављено од представника Министарства одбране, Министарства спољних послова, Министарства унутрашњих послова, Министарства правде и државне управе - Управа за извршење кривичних санкција, Министарства финансија и привреде - Управа царина, Безбедносно - информативне агенције и Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација.

Такође, овај Нацрт послат је на мишљење, у складу са Пословником Владе, Министарству финансија и привреде, Министарству одбране, Министарству спољних послова, Министарству унутрашњих послова, Министарству правде и државне управе, Републичком секретаријату за законодавство, Безбедносно- информативној агенцији, Управи царина, као и осталим органима у чијој се надлежности налазе поједина питања регулисана законом, као на пример, Агенцији за заштиту од јонизујућих зрачења и нуклеарну сигурност Србије, Министарству енергетике, развоја и заштите животне средине, Управи за извршење кривичних санкција и др. Поред тога, успостављена је добра сарадња са немачком Агенцијом за економију извозну контролу (BAFA), која је од стране Европске уније овлашћена за координацију пројеката подршке изградњи ефикасног система извозне контроле земаља југоисточне Европе. У том смислу, поменута агенција је одредила свог експерта госпођу Кармен Ковач, која је непосредно учествовала у изради текста овог Нацрта, такође задужена и у Словенији за ову област, да пренесе предлоге и сугестије у циљу израде што квалитетнијег закона. Тако да се са сигурношћу може рећи да је Нацрт закона о извозу и увозу робе двоструке намене у потпуности усклађен са Уредбом Савета (ЕК) Бр. 428/2009 и 388/12 о успостављању режима Заједнице о извозној контроли, трансферу, брокерингу и транзиту робе двоструке намене. Такође, о Нацрту овог закона упознати су и представници Wassenaar Arrangement-WA у непосредним контактима које смо имали у Бечу.

Напомињемо, да је основа за израду овог текста закона, текст Нацрта закона о спољној трговини наоружањем, војном опремом и робом двоструке намене који смо усагласили са:

- Републичким секретаријатом за законодавство
- Министарством одбране
- Министарством спољних послова
- Министарством унутрашњих послова
- Министарством финансија
- Министарством правде
- Министарством заштите животне средине и просторног планирања

- Безбедносно информативном агенцијом
- Канцеларијом за европске интеграције
- Републичким јавним тужилаштвом
- Управом царина
- Агенцијом за хемикалије
- Агенцијом за заштиту од зрачења и нуклеарну сигурност
- Саветом за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа

пре одређења да ову материје уредимо у два посебна закона.

Узевши у обзир обавезе које је Република Србија преузела Резолуцијом 1540 Савета безбедности УН и чланом 3. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица, са једне стране, и Републике Србије са друге стране, потребу успостављања ефикасног система контроле домаћег извоза и увоза у циљу спречавања ширења оружја за масовно уништавање (ОМУ), као и контролу крајње употребе овог оружја и технологија са двоструком наменом, те обавезујући карактер Уредбе Савета (ЕК) Бр. 428/2009 и 388/12 о успостављању режима Заједнице о извозној контроли, трансферу, брокерингу и транзиту робе двоструке намене, осетљивост материје коју Закон уређује, није допуштала изјашњавање привредних субјеката о тексту овог закона. Међутим, Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација сваке године уз пуну финансијску подршку немачке Агенције за извозну контролу (BAFA), Центра за контролу малокалибарског и лаког наоружања за југоисточну и источну Европу (SEESAC), Штокхолмског међународног истраживачког института за мир (SIPRI) и других, организује семинаре за привреду под насловом „Извозна контрола наоружања, војне опреме и робе двоструке намене“ у циљу информисања и едукације привредних субјеката који су регистровани за обаваљање послова спољне трговине контролисаном робом. Такође, стручна служба Министарства је свакодневно на располагању привредним субјектима за сва њихова питања из ове области, додатна објашњења и сваку стручну помоћ у вези са применом овог и других закона.

6. Које ће мере током примене акта бити предузете да би се остварили разлози доношења акта?

Примену и праћење овог закона као и прописа донетих на основу њега врши Министарство спољне и унутрашње трговине и телекомуникација у сарадњи и уз консултације са представницима Министарства одбране, Министарства спољних послова, Министарства унутрашњих послова, Безбедносно – информативне агенције, као и Управе царина и Директората цивилног ваздухопловство Републике Србије.

Подзаконски акти за спровођење овог закона донеће се у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, и то:

- Одлука о критеријумима за издавање дозвола за извоз и увоз робе двоструке намене;

- Одлука о утврђивању Националне контролне листе робе двоструке намене - Влада, на предлог министарства надлежног за послове спољне трговине, утврђује ову листу која се ажурира са релевантном листом Европске уније;
- Правилник о обрасцу и садржају захтева за издавање дозволе, обрасцу дозволе и другим обрасцима докумената који прате извоз и увоз робе двоструке намене – овим Правилником биће прописани обрасци, односно документи који прате извоз и увоз робе двоструке намене (образац захтева за издавање дозволе за извоз и увоз робе двоструке намене, списак докумената који се прилажу уз захтев за издавање дозволе за извоз и увоз робе двоструке намене, образац дозволе за извоз робе двоструке намене, образац дозволе за увоз робе двоструке намене, образац дозволе за пружање брокерских услуга, образац дозволе за пружање техничке помоћи, образац изјаве крајњег корисника са потврдом пријема робе, образац изјаве о употреби робе двоструке намене у сопственој производњи, образац потврде о крајњем кориснику за увоз робе двоструке намене и међународни увозни сертификат);
- Правилник о облику и садржају Извештаја који извозник, увозник, брокер и пружалац техничке помоћи доставља Министарству спољне и унутрашње трговине и телекомуникација о реализацији посла.

Прилог:

Годишњи извештај о реализацији спољнотрговинског промета контролисане робе за 2010. годину.

Напомена: Према мишљењу Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа Број: 011-00-00026/2011-01 од 02. децембра 2011. године, поводом Образложења тадашњег текста Нацрта - САДРЖИ ДЕЛИМИЧНУ АНАЛИЗУ ЕФЕКТА.

У Београду,

03. априла 2013. године