

VI АНАЛИЗА ЕФЕКТА ¹

1. Одређивање проблема које закон треба да реши

У сагледавању проблема функционисања стечајног система пошло се од анализе показатеља ефикасности стечајног поступка и то: (1) времена трајања, (2) степена намирења поверилаца и (3) висине трошкова спровођења стечајног поступка. Ови индикатори представљају уједно и најбољи начин праћења остварења циљева стечајног поступка.

Доношењем Закона о стечајном поступку (ЗСП), чија је примена почела током 2005. године, стечајни поступак у Србији значајно је унапређен и просечна дужина трајања стечаја у Србији је са 7 година пала на нешто преко 2 године. Ипак, подаци показују да је стечај у Србији знатно дужи и скупљи од истоветног поступка у просечној земљи чланици ОЕЦД-а. Према последњој анализи Светске банке за 2008. годину, у Србији је потребно 2,7 година да би се закључио типизирани стечајни поступак једног предузећа лоцираног у главном граду, при чему се повериоци намирују у износу од 25,4% у односу на њихова потраживања, а трошкови стечаја износе 23% од стечајне масе. Из такве анализе (која је заснована на перцепцији учесника а не на реалним подацима) може се констатовати да у односу на друге државе у окружењу стечајни поступак већ и сада траје нешто краће, али је скупљи и има нижи степен намирења.² Наравно, у односу на земље са развијеним стечајним системом, ови показатељи су релативно лоши.

Земља	Дужина трајања	Степен намирења	Трошкови (у % стечајне масе)
Србија	2.7	25.4	23
Бугарска	3.3	32.1	9
Румунија	3.3	29.5	9
Хрватска	3.1	30.5	15
ОЕЦД	1.7	68.6	8.4
Немачка	1.2	52.2	8

Извор: Светска банка "Doing Business 2008"

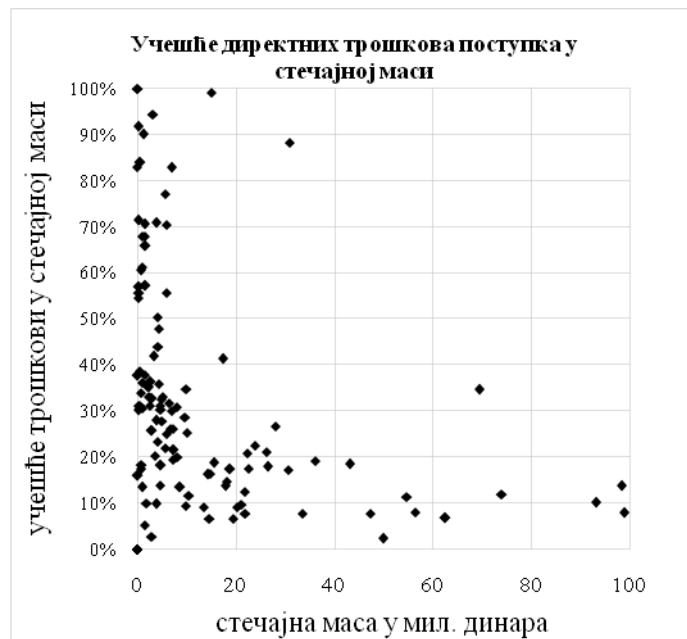
Ипак, ако се анализирају статистички подаци засновани на реалним случајевима, стечај у Републици Србији приказује се у нешто бољем светлу, јер су директни трошкови стечајног поступка (трошкови стечајног управника, судски трошкови и сл.) у зависности од величине стечајне масе нижи и износе око 20% стечајне масе за средња предузећа, а за већа око 10% стечајне масе (Графикон 1).³

¹ Скраћена верзија

² Djankov, S. et al "Debt Enforcement Around the World" Journal of Political Economy, Dec 2008

³ Преглед емпиријских студија о показатељима ефикасности дат је у „Costs and recovery rates in the Dutch liquidation-based bankruptcy system“

Графикон 1

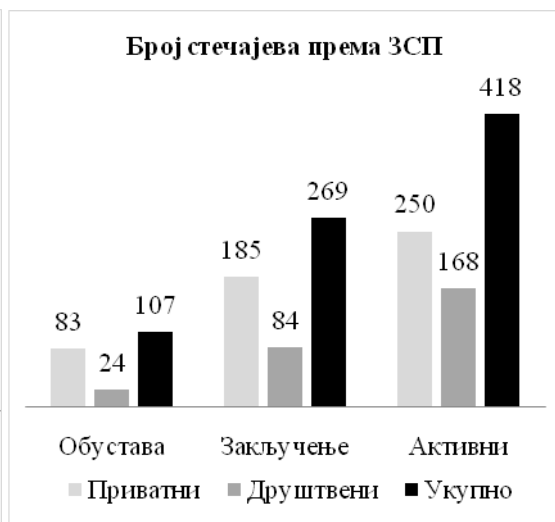


Такође, очекивано просечно трајање стечаја у Србији, је нешто мање и креће се у распону од 18 до 24 месеца (Графикон 2). Од укупно 794 предмета који су покренути по Закону о стечајном поступку за 558 предмета, време трајања је тренутно до 2 године, док за је за преостале поступке време трајања преко две године.

Графикон 2

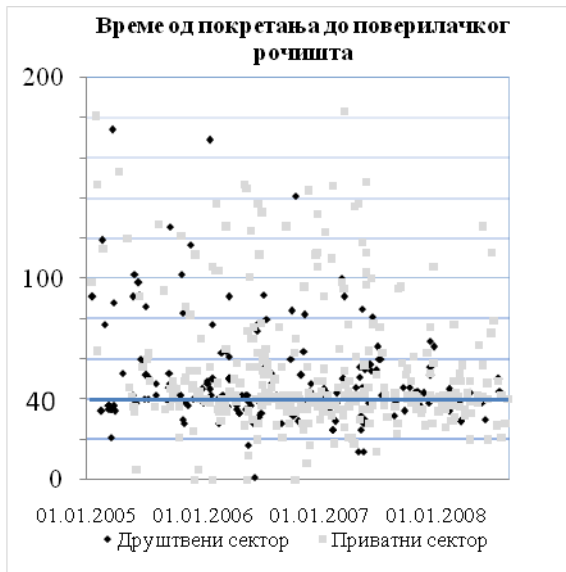


Графикон 3

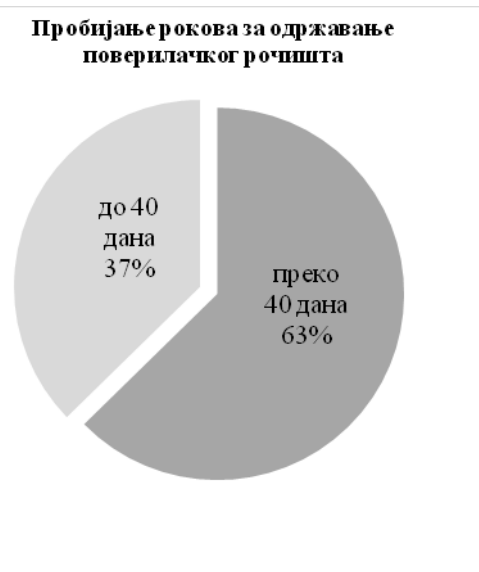


На дужину трајања поред самих законских решења утичу и бројни институционални фактори. Један од основних проблема представља пробијање рокова од стране надлежних судова. Графикони 4 и 5 илуструју ефекат пробијања рокова трговинских судова код одржавања поверилачких рочишта (сви случајеви у којима је прво поверилачко рочиште одржано после 40 дана).

Графикон 4



Графикон 5



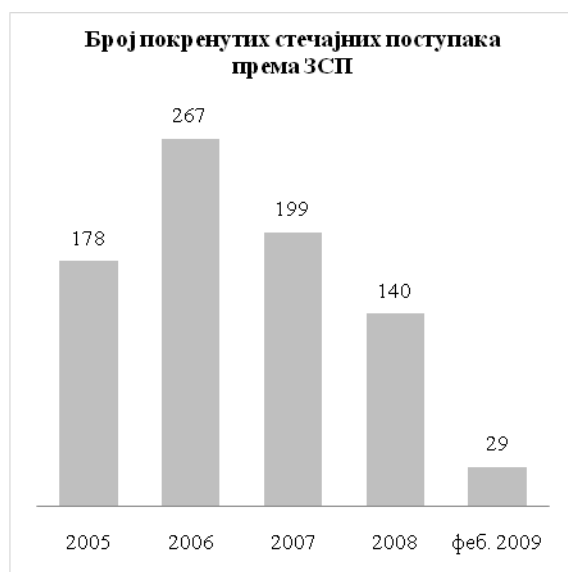
Други узроци који утичу на предуго трајање стечајног поступка су: нејасан систем правних лекова, пасивност поверилаца, неефикасност извршавања судских налога, недовољан надзор над радом стечајног управника и неконзистентна примена Закона. Поред тога, треба узети у обзир да су поступци отворени до окончања парница односно до извршења плана реорганизације, што статистички увећава дужину трајања. Неки од ефеката новог закона биће ограничени, с обзиром да је један део фактора директно зависи од институционалних капацитета и расположивих ресурса. Дужина трајања поступка директно утиче и на трошкове, при чему значајно учешће имају карактеристике предузећа (број парница, нерешено имовинско-правни односи, и сл.).

Коначно, поред висине трошкова и дужине трајања стечајног поступка, **степен намирења је релативно низак**. Узроци ниског степена намирења су вишеструки. С једне стране, **повериоци немају подстицај да покрећу стечајни поступак** јер је реч или о предузећима без имовине или ако имовина постоји онда је проблем у предујму трошкова поступка, који је или висок или није извесно када ће бити надокнађен. На основу расположивих података од трговинских судова који су доставили податке, око 40% решења су решења о одбачају од којих велики број услед одустајања поверилаца да уплате предујам. С друге стране, услед неефикасног извршног поступка, **дужници немају потребу да се „бране“ од извршења коришћењем стечаја**. Поред тога непостојање уређеног начина за спровођење убрзаног и знатно скраћеног поступка стечаја није охрабрило дужнике да на време сигнализирају проблеме.

Наведени проблеми јасно указују на могућност побољшања ефикасности стечајног поступка у погледу смањења трошкова и у погледу скраћења времена трајања. Као последица наведених проблема **стечај у Републици Србији се релативно ретко користи**. Наиме, како је наведено укупан број поступака покренутих по новом Закону о стечајном поступку је 794, при чему се бележи благи опадајући тренд (Графикон 6), тако да је током 2008. године покренуто само 140 стечајних поступака. Од ступања на снагу Закона о стечајном поступку, не рачунајући поступке који су покренути по Закону о принудном поравнању, стечају и ликвидацији, а настављени по ЗСП-у, укупно је отворено само 29 реорганизација, (око 4%, односно тек сваки 25 стечај у

Србији користио је овај начин спровођења стечајног поступка и намирења поверилаца).

Графикон 6



Графикон 7

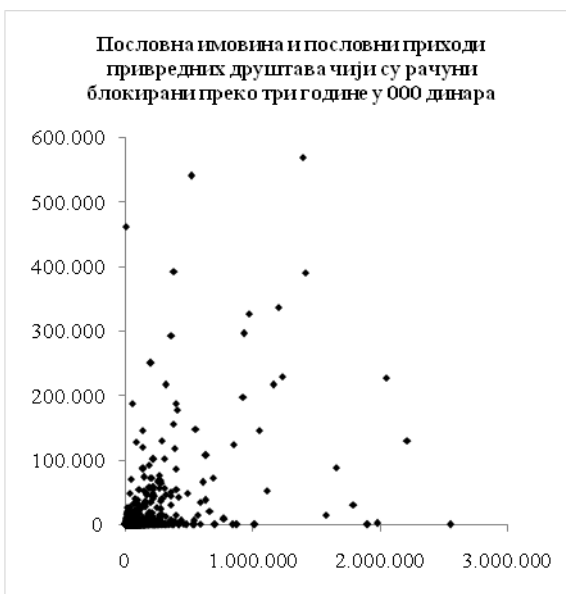


Графиконом 7. тренд покренутих стечајних поступака према ЗСП је у супротности са економским кретањима у привреди Србије. Наиме, број предузећа чији је рачун блокиран преко 3 године је преко 6,000 са око 32,000 запослених. Стављањем у однос ове две величине, јасно је да се стечај не користи чак и када је потреба за његовим спровођењем очигледна, управо због претходно поменутих неадекватних подстицаја.

Графикон 8



Графикон 9



Поред наведених постоји и низ проблема везаних за квалитет рада стечајних управника, капацитет система трговинских судова, итд.

2. Циљеви који се доношењем закона постижу

Сврха Закона је таква да он *ex post* омогућава враћање имовине и ресурса у продуктивну употребу кроз процес банкротства или опстанак предузећа кроз процес реорганизације. С друге стране, *ex ante* уређени правни оквир за спровођење стечајног поступка утиче и на смањење каматних стопа и олакшава доступност кредита за финансирање развоја предузећа. У том смислу, основни циљ Закона је стварање стечајног система који:

- 1) обезбеђује ефикасан систем колективног намирења;
- 2) максимизира вредност имовине односно дужника;
- 3) успоставља равнотежу између банкротства и реорганизације;
- 4) ствара подстицаје за правовремено коришћење стечаја;
- 5) обезбеђује једнак третман и равноправност поверилаца;
- 6) ствара транспарентно и предвидљиво привредно окружење,

Праћење остварења циљева вршиће се на основу претходно дефинисаних индикатора ефикасности стечајног поступка: 1) директних трошкова стечајног поступка, 2) времена трајања, 3) степена намирења. Индикатори ће бити анализирани према различитим критеријумима (величини предузећа, сектору, финансијским показатељима, итд.) у редовним временским интервалима од стране АЛСУ.

3. Друге могућности за решавање проблема

У току анализе разматрано је неколико релевантних могућности:

- 1) *status quo* – немењање важећег Закона о стечајном поступку уз унапређење примене;
- 2) доношење Закона о изменама и допунама Закона о стечајном поступку којим би се извршила корекција дела уочених проблема;
- 3) доношење новог Закона који би прецизније регулисао област стечаја и увео нове механизме.

Прва опција, подразумевала би унапређење рада судова, унапређење система извршења и/или усвајање Закона о извршном поступку, и сл. Ипак, овом опцијом не би били створени адекватни подстицаји, при чему би и даље постојао низ процедуралних препрека ефикаснијем спровођењу стечајног поступка.

Друга опција, поред активности на унапређењу примене, створила би адекватне подстицаје. Разлог зашто ова опција није изабрана је делом због извршеног обима промена, чиме би било веома отежано праћење таквог закона, а делом и због чињенице да такав обим промена неминовно узрокује доношење новог закона, а не његову корекцију кроз измене и допуне.

4. Зашто је доношење закона најбоље за решавање проблема

Иако је доношењем Закона о стечајном поступку знатно унапређен стечајни поступак у Републици Србији, петогодишња пракса у примени наведеног закона указала је на постојање проблема у примени појединих одредби Закона, постојање

правних празнина, итд. Један део ових проблема није могуће отклонити без измена прописа који регулишу питање стечаја, нити искључиво бољом применом важећег Закона о стечајном поступку. Осим тога, у условима светске финансијске кризе додатно је важно омогућити привреди ефикасне правне механизме за решавање последично насталих проблема у пословању. У том смислу Закон о стечају, уз друге мере Владе, ствара додатне подстицаје, пре свега задуженим привредним субјектима, али и повериоцима, да правовремено покрену стечајни поступак, како би редефинисали своје односе и да када је то могуће, очувају пословне активности, односно да када није могуће очувати пословање, имовину предузећа у кратком року врате у употребу не чекајући да технологија застари и вредност знатно опадне.

5. На кога ће и како утицати предложена решења

По својој природи, стечајни систем има ефеката на сва привредна друштва и друге облике удруживања над којима се може покренути стечајни поступак као и на све постојеће и потенцијалне повериоце. Предложена решења ће имати непосредан ефекат на:

- *Привредна друштва чији су рачуни блокирани на период дужи од три године, док ће се сличан ефекат са протеклом времена односити и на друга предузећа са блокираним рачунима у дужем периоду. У првом периоду примене, очекује се да ће директном применом посебног поступка у случају дуготрајне неспособности плаћања бити погођено између 6,000 и 9,000 привредних субјеката, при чему тачан број зависи од дана ступања на снагу Закона. Овај број ће расти са применом Закона, јер ће и један део привредних друштава чији су рачуни тренутно у блокади између две и три године бити прикључени. Поред дужника са блокираним рачунима, овај Закон утиче и на њихове повериоце, који ће моћи да уплате предујам и захтевају спровођење стечајног поступка. Више података у вези привредних друштава са блокираним рачунима предочено је у детаљној анализи ефеката.*
- *Стечајне управнике, као и на она лица која су положила стручни испит или намеравају да га положи и добију лиценцу. Крајем 2008. године укупно 543 лица положило је стручни испит за стечајног управника, а закључно са 23.02.2009. године има 384 лиценцираних управника. Поред тога, Закон ће утицати и на потенцијалне стечајне управнике, односно она лица која намеравају да положи стручни испит и добију лиценцу. Ова лица имаће додатне трошкове по основу обавезе осигурања од професионалне одговорности. Такође, одређена решења утицаће и на могућност ангажовања стечајних управника који до сада нису имали прилике да обављају своју делатност. Наиме, за три године од 430 лиценцираних до сада је могућност да ради и обавља своју делатност имало само 250 стечајних управника, при чему је, тренутно, однос ангажованих и лиценцираних управника 52%.*
- *Стечајне судије, који ће имати негативни ефекти настале по основу паралелне примене три закона који регулишу стечај, при чему ће неки имати стечајно веће, неки не, док ће рокови и процедуре бити различити. Ипак, Нацрт закона предвиђа решења која ће значајно олакшати посао стечајним судијама решавајући низ*

процесних проблема, тако да су укупни ефекти позитивни и као такви и оцењени од стране судија.

- Агенцију за лиценцирање стечајних управника, прецизирањем њене улоге и правних механизма за вршење надзора над радом стечајних управника. Такође, редефинисањем трошкова стечајног поступка и увођењем обавеза стечајне масе, нови закон ће негативно утицати на приходе АЛСУ. Како се у предстојећем периоду очекује већи број поступака ово умањење прихода неће се одразити на рад АЛСУ.
- Друге државне органе који ће имати обавезу извештавања или достављања података (Агенцију за привредне регистре и НБС као организацију која спроводи поступак принудне наплате).
- **Трошкови које ће примена закона изазвати код грађана и привреде, посебно малих и средњих предузећа.**

Примена закона смањиће трошкове покретања стечајног поступка и увећати степен намирења, тако да су сва мала и средња предузећа која су у улози повериоца у знатно бољем положају. С друге стране, инсолвентном сегменту малих и средњих предузећа омогући ће једноставнији излазак са тржишта.

6. Да ли позитивни ефекти оправдавају трошкове

С обзиром на изузетну комплексност Закона, у овом сегменту биће предочене неке од основних измена и разматране алтернативе и анализа трошкова и користи, док је разматрање односа трошкова и користи за друга решења предочена у детаљној анализи.

- **Обустава или закључење стечајног поступка у случају да стечајни дужник нема имовину или да је имовина незнатне вредности (члан 13. Закона о стечају)**

Важећи закон (Закон о стечајном поступку, „Сл Гласник РС“, бр 84/04) прописује да се стечајни поступак обуставља у случају да је имовина стечајног дужника мања од трошкова стечајног поступка. Овакво решење изазвало је проблеме у пракси, будући да обустава стечајног поступка не подразумева престанак правног лица, а тиме ни његово брисање из регистра, те ова предузећа настављају своје формално-правно постојање, иако је, заправо, реч о неактивним правним лицима без или са незнатном имовином. Важећи закон не садржи одредбе о стечајевима „незнатне вредности“.

У анализи овог проблема разматране су две могућности. Прва, *status quo* опција, полази од тога да престанак правног лица није материја стечајног закона, те да одредба важећег Закона о стечајном поступку не треба да се мења, већ да начин престанка правних лица са незнатном имовином или без имовине треба решавати одредбама Закона о привредним друштвима. Друга опција је да се проблем решава изменама закона који регулише стечај, и то тако што ће се прописати да се у оваквим случајевима стечајни поступак закључује, што за последицу има престанак правног лица и његово брисање из одговарајућег регистра. Како би се, међутим, избегле евентуалне злоупотребе, треба предвидети да суд претходно утврђује стање имовине стечајног дужника.

Обрађивач прописа се определио за другу опцију уз могућност да се на захтев повериоца или стечајног дужника положи средства неопходна за покриће трошкова стечајног поступка. На овај начин се отклања могућност нерационалног и скупог спровођења поступка стечаја који подразумева пријављивање и испитивање потраживања и низ других радњи у случајевима када вредност имовине стечајног дужника незнатно превазилази висину трошкова стечајног поступка. И поред могуће опасности од дискреционог одлучивања суда у оваквим случајевима, сматрали смо да ће ситуације у којима ће суд значајно погрешити у процени висине вредности имовине бити знатно ређе од броја случајева у којима би се бесмислено трошили ресурси на поступке који неће испуњавати своју сврху, односно резултирати намирењем поверилаца.

- Брисање стечајног већа (измена у низу чланова кроз текст закона, будући да су овлашћења стечајног већа прешла на стечајног судију, односно на виши суд)

Према важећем закону постоји дуалитет судских стечајних органа па у поступку одлучују стечајни судија и стечајно веће. Примена закона показала је, међутим, да ова подела овлашћења у оквиру истог суда не доприноси ефикасности поступка, а да истовремено доводи до забуне и неуједначеног тумачења законских норми, те тиме и неуједначене примене када су у питању правни лекови. Учесници у стечајном поступку – стечајне судије, стечајни управници и повериоци били су сагласни у процени да у преко 95% случајева стечајно веће потврђује одлуку стечајног судије, што указује да је у питању дуплирање у одлучивању пре него адекватно разматрање првостепене одлуке.

Осим тога, остало је нејасно да ли је могуће улагати жалбу вишем суду на решење стечајног већа, и ако јесте, да ли је то могуће у свим или само у ограниченом броју случајева. Стога је долазило до неједнаког третмана учесника у поступку и, повремено, до ускраћивања права на жалбу. Из свих наведених разлога, уз које треба напоменути и да упоредно-правна анализа показује да је тренд да стечајни поступак води један судски орган, специјализован за стечајне предмете, радна група је разматрала потребу за променом важећих одредби.

Током дискусије разматрано је неколико алтернатива, између осталог *status quo*, увођење специјалног ванпарничног већа и укидање стечајног већа. *Status quo* полазила је од могућности да би укидање стечајног већа могло довести до одуговлачења поступка, услед недовољних капацитета вишег суда, као и услед великог броја жалби о којима би тај суд морао да одлучује. Ово мишљење полазило је од чињенице да одлучивање вишег суда може да траје знатно дуже од одлучивања стечајног већа и да ће се због тога трајање поступка продужити. С друге стране, укидање стечајног већа доводи до убрзања стечајног поступка, јер се избегава дуплирање у одлучивању, а паралелно са том променом врши се и измена система правних лекова. Анализиран је број судија по судовима и с обзиром да у мањим судовима нема довољно судија који се баве стечајном материјом, а имајући у виду специфичности стечајног поступка и чињеницу да стечајни судија не може истовремено бити и члан стечајног већа, као и да нико од судија ангажованих у конкретном предмету не може одлучивати о парницама проистеклим из тог предмета, превагнула је друга алтернатива. Очекивани ефекти смањења броја судских органа и реформе система правних лекова јесу већа ефикасност поступка, концентрација стручности стечајних судија и обезбеђивање правичности кроз пуно поштовање принципа двостепености судског поступка.

- „Ћутање“ поверилаца – спречавање одуговлачења стечајног поступка услед неактивности поверилаца (члан 28. и 38. Закона о стечају)

Током анализе, као један од битних проблема изнет од стране непосредних учесника у поступку јесте неактивност поверилаца. Узроци ове неактивности су разни – од недовољног познавања поступка и права које повериоци имају, неусаглашености државних (често и највећих) поверилаца око тога да ли и ко може да одлучује о располагању дужниковом имовином у стечају, до недовољне заинтересованости за исход поступка посебно када је реч о поступцима релативно мале вредности. Последица неактивности, без обзира на узроке, јесте одуговлачење поступка, будући да важећи закон захтева сагласност поверилаца за већину значајних одлука и радњи којима се поступак спроводи и окончава. Са друге стране, на повериоцима је да одлуче да ли ће своје време и средства уложити у бављење стечајним поступком – наиме, није целисходно, нити спроводиво прописивати одредбе којима би се повериоци обавезивали на активно учешће у поступку, ако они сами то не желе. Стога, Нацрт закона о стечају прописује да ће се сматрати да је одбор поверилаца сагласан са предложеном радњом, ако је о њој обавештен у року од најмање 15 дана пре дана предложене радње и ако на обавештење стечајног управника није реаговао оспоравањем предложене или предлагањем друге радње. Ово решење подразумева савесност стечајног управника у обавештавању одбора поверилаца, али су могуће неправилности у овом делу процењене као мање вероватне у односу на побољшање које се постиже омогућавањем стечајном управнику и суду да поступак воде у законом прописаним роковима. Нацрт закон о стечају увео је, из наведених разлога, још једну новину - ако се на првом поверилачком рочишту не формирају поверилачки органи, дужност одбора поверилаца врши пет поверилаца чија су необезбеђена потраживања највећа у односу на укупна пријављена потраживања према стечајном дужнику, са пресеком на дан одржавања првог поверилачког рочишта. Овом одредбом, а у вези са претходном, постиже се несметано спровођење и окончање поступка и у ситуацијама када не постоји ни основна заинтересованост поверилаца, односно када повериоци нису успели чак ни да формирају одбор од минимално три, а максимално 9 чланова, у складу са одредбама закона. Очекивани ефекат ових одредби у оним поступцима у којима ће се применити јесте скраћење стечајног поступка, а тиме и снижење трошкова поступка.

- Надзор над радом, статус и именовање стечајног управника

Важећи закон није прописао поступак вршења надзора, дисциплинске мере које АЛСУ може да изриче, осим одузимања лиценце, као ни обавезу стечајног управника да сарађује у вршењу надзора над његовим радом. Ово је резултирало чињеницом да ни после пет година није спроведен ниједан дисциплински поступак нити је одузета лиценца, чак ни у случајевима подизања оптужнице против стечајног управника због злоупотреба у конкретним стечајним поступцима. Стога је Нацр закона о стечају знатно ојачао овлашћења АЛСУ, јасно прописао дисциплинске мере које обухватају јавну опомену, новчану казну и одузимање лиценце, и дао основ за прописивање дисциплинског поступка подзаконским актом који доноси надлежно министарство. На овај начин, нови закон ће омогућити да се оствари основна улога АЛСУ која треба да омогући развој професије стечајног управника и да пружи регулаторни оквир за обављање ове делатности, уз санкционисање сваког непрофесионалног или преварног

поступања забраном даљег вршења ове делатности, односно одузимањем лиценце. Важећи закон прописује да стечајног управника именује суд са листе лиценцираних стечајних управника. Пракса у Србији, а и упоредно-правна искуства указују на слабе тачке оваквог решења – судије нерадо именују стечајне управнике са којима нису већ сарађивале чиме се лимитира улазак у професију дискреционом одлуком суда, тако да учешће ангажованих у укупном броју лиценцираних управника, бележи константан пад.



Осим тога, оставља се већа могућност за корупцију и пристрасност. Након детаљног разматрања изражено различитих и најчешће супротних ставова учесника у стечајном поступку о начину именовања стечајног управника, као и разматрања упоредно правних искустава и решења, одредбе Нацрта закона о стечају представљају компромисно решење које успоставља равнотежу између интереса суда, стечајног управника и поверилаца.

Прописано је да се стечајни управник бира методом случајног одабира, односно коришћењем посебног информационог алата који одређује стечајног управника. Овај метод омогућава једнаке шансе свим лиценцираним управницима и обезбеђује улазак у професију новим стручњацима, али није подобан за сложеније предмете веће вредности као ни за специфичне индустрије. Због тога је омогућено стечајном судији да, уз поштовање законом прописаних критеријума и уз образложење своје одлуке изврши директан одабир онда када за то постоји реално оправдање. Последња измена, којом Србија иде укорак са праксом развијених стечајних система јесте одредба која прописује да ће на предлог 75% чланова Одбора поверилаца суд разрешити именованог стечајног управника и именовати управника кога предлаже Одбор поверилаца, не улазећи у разлоге оваквог разрешења, односно именовања. Ипак, како би се спречиле могуће злоупотребе поверилаца и често смењивање управника у циљу одуговлачења поступка или из личних интереса појединих поверилаца, ово право повериоци могу користити до истека 30 дана од дана одржавања првог поверилачког рочишта, дакле у току прва 3 месеца спровођења поступка. Након тога, повериоцима стоје на располагању општи разлози за разрешење стечајног управника. Очекивани ефекти одредби о именовању стечајног управника јесу: улазак нових стручњака у

професију, озбиљнији одабир од стране суда заснован на јасним критеријумима и оцени сложености предмета и стручности стечајног управника, али и приближавање професије стечајних управника моделу који је најчешће заступљен у развијеним земљама, а то је тржишни модел који омогућава клијенту – повериоцу, да сам изабере стечајног управника. Професија стечајног управника ојачана је и одредбама које прописују обавезу осигурања од професионалне одговорности, као и забрану вршења ове делатности из радног односа.

- **Предујам**

Како је наведено у уводном делу, један од највећих проблема везан за примену постојећег Закона о стечајном поступку односи се на касно покретање, односно непокретање стечајног поступка. На страни поверилаца, један од основних разлога за одсуство подстицаја за покретање стечајног поступка односио се на висину предујма. Наиме, судска пракса је на различит начин третирала величину предујма и у значајном броју случајева висина предујма и неадекватан третман предујма деловао је дестимулативно на повериоце. У овом случају поред *status quo* разматрано је неколико других опција.

Прва алтернатива била је доношење посебног прописа или тумачења Вишег трговинског суда којим би се прецизирало одређивање износа предујма који треба да уплати подносилац предлога и који би био надокнађен као трошак поступка. Слабост овог решења огледала се у немогућности прецизног прописивања с обзиром на разноликост стечајних дужника. Неколико других алтернатива односило се на свођење трошкова на минималне фиксни износе, при чему би они могли бити исти за све поступке, различити у зависности од претпостављене вредности стечајне масе или уз варијабилни износ који би био одређен од стране стечајног судије. Анализом стања дужника, међутим, утврђено је да у великој већини они немају нити готовинских средстава, нити новца на рачунима, тако да би прописивањем фиксног минималног износа ефикасно вођење стечајног поступка било доведено у питање. Стога се обрађивач прописа определио за прецизирање трошкова који могу имати третман предујма и који се односе на трошкове огласа и обавештавања поверилаца, односно на трошкове ангажовања стечајног управника и трошкова неопходних за обезбеђење имовине. На овај начин су трошкови лимитирани у најмањој могућој мери, и онемогућава се прописивање нереално високих износа који повериоци нису желели да уплате при чему се оставља довољно флексибилности како би се омогућио ефикасан почетак стечајног поступка. Очекивани ефекти овог решења су правовремено покретање стечајних поступака и повећање броја стечајних поступака чиме би степен намирења био виши.

- **Промена последица усвајања плана реорганизације**

Важећи Закон изазвао је бројне недоумице у вези са одредбама које регулишу последице усвајања плана реорганизације, односно питања да ли се тада поступак закључује, обуставља или остаје отворен до краја спровођења плана. Разматрано је неколико алтернатива од који је основна - административно затварање стечајног поступка, уз омогућавање скраћене процедуре према којој би суд могао налагати извршење одређених радњи или „конверзију“ реорганизације у банкротство у случају недоследног извршења или неизвршавања плана реорганизације. Друга алтернатива

била је прописивање обуставе поступка увек у случају усвајања плана, при чему би повериоци у случају недоследног извршења или незивршавања плана реорганизације могли да покрену извршење, будући да је усвојени план извршна исправа. Анализе су разматране са аспекта могућности кориговања усвојеног плана реорганизације у случају непредвиђених околности, положаја „старих“ и положаја „нових“ поверилаца, могућности ефикасног спровођења надзора. Иако је низ аргумената ишло и у прилог другим алтернативама Нацрт закона о стечају прописује да се, по правноснажности решења којим се потврђује усвајање плана реорганизације, стечајни поступак обуставља. Самим тим, након обуставе, сва потраживања настала пре отварања стечаја дефинисана су искључиво усвојеним планом, и субјект реорганизације наставља да послује у редовном правном и привредном окружењу. Обавезе које настану након усвајања плана немају приоритетан статус, а усвојени план не може се мењати. Повериоцима стоје на располагању редовни начини намирења ван стечаја, укључујући и извршни поступак.

- Посебни поступак у случају дуготрајне неспособности плаћања

Структура дугорочно блокираних предузећа таква је да у њима доминирају предузећа која немају никакве пословне приходе нити у својим извештајима приказују постојање имовине (од око 2900 расположивих финансијских извештаја, преко 900 нема нити приходе нити имовину). На основу спроведене анализе јасно се види да већина ових предузећа или уопште није активно или ако јесте послује у оквиру „сиве“ економије.⁴

Разматрано је неколико алтернатива, укључујући и задржавање постојећег стања. Нацрт предвиђа да организација која спроводи поступак принудна наплате једном месечно свим судовима надлежним за спровођење стечајног поступка, доставља обавештење о правним лицима са њихове територије која су трајније неспособна за плаћање тако што су потпуно обуставила сва плаћања у периоду од најмање три године. На тај начин се континуелно решава проблем неактивних привредних субјеката, при чему се ово не односи на субјекте у поступку реструктурирања у складу са прописима који уређују поступак приватизације. За предузећа која имају имовину и раднике ово уједно представља шансу за спровођење процеса реорганизације и решење дужничко-поверилачких односа, а за повериоце шанса да намире своја потраживања.

7. Да ли акт стимулише појаву нових привредних субјеката на тржишту и тржишну конкуренцију

С обзиром да је сврха закона стварање адекватног правног оквира за враћање имовине и ресурса у продуктивну употребу кроз процес банкротства или опстанак предузећа кроз процес реорганизације, и како уређени правни оквир за спровођење

⁴ Детаљна анализа обухвата податке за 5382 привредних друштава (према матичних бројева) чији су рачуни блокирани преко 3 године, од чега за 2909 постоје расположиви финансијски извештаји. Такође су анализирани и подаци за привредна друштва чији су рачуни блокирани у периоду између две и три године.

стечајног поступка утиче и на смањење каматних стопа и олакшава доступност кредита за финансирање развоја предузећа, Закон позитивно утиче на тржишну конкуренцију.

Аспекти закона који се односе на могућност нарушавања конкуренције кроз поступак продаје имовине или на други начин усклађени су са прописима који регулишу заштиту конкуренције.

У домену у ком је Нацрт закона могао да утиче на конкурентност појединих тржишних субјеката – стечајних управника одредбе су формулисане тако да омогућавају једнак третман свих учесника.

8. Да ли су заинтересоване стране имале прилику да изнесу своје ставове

Консултације су спроведене на основу Плана консултација коју је сачинила Радна група и Програма јавне расправе, тако да су све заинтересоване стране могле да учествују у процесу консултација и дају коментаре односно пруже релевантне информације за израду Нацрта закона.

Консултације су одржане тако да је свим заинтересованим странама било пружено довољно времена и тако да су им били доступни преднацрти закона уз додатне информације, чиме им је омогућен потпуни увид у процес израде Нацрта закона.

Одбор за привреду и финансије је на својој седници одржаној дана 07. априла 2009. године, на основу члана 41. став 1. Пословника Владе („Службени гласник РС“, бр. 61/06, 69/2008), на предлог Министарства економије и регионалног развоја, усвојио Програм јавне расправе о Нацрту закона о стечају. У складу са одређеним програмом јавне расправе, Министарство економије и регионалног развоја је у поступку припреме Закона о стечају, како пре почетка формалне јавне расправе, тако и у њеном току, у периоду од 5. априла до 8. маја 2009. године, презентовало и консултовало представнике судова, привреднике, стечајне управнике, представнике страних инвеститора, релевантне државне и међународне институције и организације и друге заинтересоване стране ради прибављања њихових коментара и сугестија, како би се текст нацрта закона побољшао и стечајни поступак учинио још ефикаснијим. Министарство економије и регионалног развоја је приликом организовања јавне расправе имало у виду да је питање стечаја питање које занима ширу јавност и у знатној мери утиче на пословање привредних субјеката, те је стога јавна расправа обухватила велики број заинтересованих лица.

Прва верзија Преднацрта закона о стечају објављена на сајту Министарства економије и регионалног развоја www.merr.gov.rs 17. марта 2009. године и том приликом су позвана сва заинтересована лица да доставе примедбе, предлоге и сугестије, чиме је дата могућност свим заинтересованим лицима да изнесу своје ставове на предложен текст Нацрта закона. У току јавне расправе на сајту Министарства економије и регионалног развоја објављена је и друга верзија Преднацрта закона о стечају дана 23. априла 2009. године, као резултат дотадашње јавне расправе и пристиглих коментара и сугестија, као и услед побољшања одређених аспеката предложених решења.

У току израде Нацрта закона, јавној расправи претходиле су фокус групе које су одржане са представницима судова (судијама), стечајним управницима и адвокатима, како би се јасно дефинисали проблеми у вези са функционисањем стечајног система. Питања која су том приликом разматрана односила су се на питање укидања стечајног већа, односа суда и стечајног управника и његовог именовања, награде стечајних управника, скупштине и одбора поверилаца, покретања стечајног поступка, реорганизације као и трајања стечајног поступка као једног од основних проблема у поступку стечаја. Нацрт закона је презентован стечајним управницима на Другом стручном скупу стечајних управника одржаном на Златибору дана 03. марта 2009. година и као представницима судова на традиционалном VI саветовању правосуђа „Вршац 2009“ у конгресном центру „Миленијум“ Вршац, дана 25. марта 2009. године.

У току јавне расправе организоване су презентације са представницима привредника, страним инвеститорима, банкама и то: дана 8. априла. 2009. године, у Сава Центру, у сарадњи са Саветом страних инвеститора, одржана је презентација за представнике страних инвеститора; дана 05. маја 2009. године у сарадњи са Привредном комором Србије, одржана је презентација за представнике привреде; дана 07. Маја, у сарадњи са Удружењем банака организована је јавна расправа за представнике банака. За ширу јавност јавна расправа је организована 23. априла 2009. године том приликом били су присутни представници државних органа и других институција, представници судова, адвокати, представници банака, привредници и др.

У току јавне расправе свим учесницима су у виду презентације представљена нова решења у Нацрту закону о стечају након чега су спроведене дискусије о предложеним изменама и решењима. Нацрт закона о стечају је у току јавне расправе упућен на коментаре и предлоге и представницима међународних институција које су укључене у реформу привредног законодавства и које су помогле у изради Нацрта закона о стечају и то: Светској банци, УНЦИТРАЛ секретаријату, ЕБРД-у и Немачкој организацији за техничку сарадњу GTZ. Такође, Нацрт закона упућен је и на коментаре и предлоге и Правном факултету у Београду, Трговинском суду у Београду и Народној банци Србије. Поједини учесници јавне расправе су доставили своје примедбе, предлоге и сугестије. Наиме, прикупљени су предлози од стране Савета страних инвеститора, Трговинског суда у Београду и Нишу, Народне банке Србије, одређених стечајних управника, а своје коментаре и предлоге доставиле су и међународне институције и то Светска банка, УНЦИТРАЛ и ЕБРД.

Најзначајнији теме у току дискусија за време јавне расправе, као и пристигле сугестије односиле су се на: укидање стечајног већа као решења које је довело до позитивних реакција код учесника јавне расправе; статус стечајних управника; именовање стечајних управника, где су ставови у погледу случајног избора стечајног управника били подељени, могућност разрешења стечајног управника од стране одбора поверилаца, као увођење обавезног осигурања за стечајне управнике; прецизирање начина одлучивања Агенције за лиценцирање стечајних управника и дефинисање питања надзора; смањење предујма трошкова, решења које је настало као последица честих примедби да је то један од разлога за непокретање стечајног поступка; промене система правних лекова које је последица укидања стечајног већа; увођење преклузивног рока за подношење пријава потраживања, решења које је наишло на одобрење од стране учесника јавне расправе имајући у виду на бројне проблеме које су се у пракси појавиле услед недостатка преклузивног рока; изричито прописивање

могућности пребијања потраживања у стечајном поступку; реорганизацију као једног од начина спровођења стечаја који за циљ има наставак пословања или дела пословања, односно опстанак стечајног дужника као правног субјекта, као питања које је изазвало велико интересовање с обзиром на мали број реорганизација у пракси, као и питања која се односе на прелазне и завршне одредбе.

Јавна расправа поводом Нацрта закона о стечају пропраћена је и путем медија, како би се јавност упознала са новим законским решењима и то кроз гостовања чланова радне групе за израду Нацрта закона у емисијама на РТС (Јутарњи програм), ТВ Авала (Пословни дан) и ТВ Копреникус. Осим тога, припремљени су и текстови и обезбеђене информације, односно дати интервјуи и за писане медије, конкретно Политика, Блиц (додатак Новац), Економист и издање Закони и прописи. Радна група за израду Нацрта закона о стечају анализирала је све пристигле предлоге и сугестије и одређени број таквих предлога и сугестија уврстила у коначан текст Нацрта закона о стечају који је поднет Влади на усвајање.