

ZAKON

O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNOM DUGU

Član 1.

U Zakonu o javnom dugu („Službeni glasnik RS”, br. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15 i 95/18), u članu 26. posle stava 4. dodaju se novi st. 5. i 6, koji glase:

„Za obavljanje pojedinih poslova u vezi sa državnim hartijama od vrednosti, u skladu sa zakonom koji uređuje tržište kapitala, može se angažovati jedno ili više stranih pravnih lica koja obavljaju poslove kliringa i saldiranja.

Strana pravna lica iz stava 5. ovog člana angažuju se na osnovu odluke koju donosi Vlada na predlog Ministarstva.”.

Dosadašnji stav 5, koji postaje stav 7, menja se i glasi:

„Državnim hartijama od vrednosti može se trgovati na regulisanom tržištu i OTC tržištu pod uslovima koje propisuje Vlada.”.

Član 2.

U članu 28. stav 2. menja se i glasi:

„Kliring i saldiranje državnih hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu obavlja Centralni registar i/ili strano pravno lice koje obavlja poslove kliringa i saldiranja, u skladu sa uslovima koje propisuje Vlada.”.

Član 3.

Član 33. menja se i glasi:

„Član 33.

Odluku o zaduživanju lokalne vlasti donosi nadležni organ lokalne vlasti, po prethodno pribavljenoj saglasnosti Ministarstva.

Zahtev za davanje saglasnosti o zaduživanju podnosi se Ministarstvu, uz obrazloženje razloga zbog kojih nastaje potreba za zaduženjem. Zahtev mora da sadrži: podatke o ostvarenim prihodima i primanjima, odnosno izvršenim rashodima i izdacima u prethodnoj godini, podatke o zaduženosti na dan podnošenja zahteva, plan i izvršenje rashoda i izdataka, kao i plan i ostvarenje prihoda i primanja u godini za koju se podnosi zahtev i podatke o dospelim, a neizmirenim obavezama na dan podnošenja zahteva.

Prilikom davanja saglasnosti Ministarstvo će pored ispunjenosti uslova iz člana 35, odnosno člana 36. ovog zakona, uzeti u obzir i: procenat ostvarenja prihoda i primanja u odnosu na planirane, procenat izvršenja rashoda i izdataka u odnosu na planirane, visinu planiranog budžetskog deficita, visinu neizmirenih obaveza, visinu postojećeg kreditnog zaduženja, kao i sve druge relevantne okolnosti vezane za budžet lokalne vlasti.

Saglasnost iz stava 1. ovog člana Ministarstvo daje u roku od 30 dana od dana prijema zahteva za davanje saglasnosti.

Ako Ministarstvo u roku iz stava 4. ovog člana ne odgovori na zahtev za davanje saglasnosti, smatraće se da saglasnost nije data.”.

Član 4.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

OBRAZLOŽENJE

I. USTAVNI OSNOV ZA DONOŠENJE ZAKONA

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u članu 97. tač. 15. i 17. Ustava Republike Srbije, prema kojima Republika Srbija uređuje i obezbeđuje finansiranje ostvarivanja prava i dužnosti Republike Srbije utvrđenih Ustavom i zakonom i druge odnose od interesa za Republiku Srbiju, u skladu s Ustavom.

II. RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Razlozi za donošenje ovog zakona proizilaze iz činjenice da je neophodno u što kraćem roku omogućiti veću dostupnost hartija od vrednosti denominovanih u dinarima stranim investitorima, približavanje standardima Evropske unije, smanjenje troškova finansiranja, bolju diversifikaciju investitora u domaće hartije od vrednosti, kao i bolju kontrolu zaduživanja jedinica lokalnih samouprava.

Predviđena rešenja takođe imaju za cilj da otklone uočene nedostatke terminološke prirode i da na taj način omoguće efikasniju primenu i preciznije tumačenje važećeg Zakona o javnom dugu („Službeni glasnik RS”, br. 61/05, 107/09, 78/11, 68/15 i 95/18 – u daljem tekstu: Zakon).

III. OBJAŠNJENJE OSNOVNIH PRAVNIH INSTITUTA I POJEDINAČNIH REŠENJA PREDLOGA ZAKONA

Članom 1. Predloga zakona dodaju se novi stavovi u članu 26. i daje se mogućnost da ministar finansija za obavljanje poslova u vezi sa državnim hartijama od vrednosti zaključi ugovor sa stranim pravnim licem koje obavlja poslove saldiranja i kliringa, kao i da Vlada donosi odluku o izboru stranog pravnog lica koje će vršiti kliring i saldiranje. Takođe, vrši se izmena dosadašnjeg stava 5. kojim će biti regulisano da uslove trgovanja državnim hartijama od vrednosti propisuje Vlada.

Članom 2. Predloga zakona vrši se izmena u članu 28. stav 2. Zakona i vrši se terminološko usklađivanje, i daje se mogućnost da i strano pravno lice vrši poslove kliringa i saldiranja.

Članom 3. Predloga zakona menja se dosadašnji član 33. Zakona, tako da se umesto davanja mišljenja traži saglasnost Ministarstva finansija za zaduživanje lokalne vlasti i precizira se koje podatke lokalna samouprava mora da dostavi kako bi se o zahtevu odlučivalo.

Članom 4. Predloga zakona propisuje se da ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”.

IV. FINANSIJSKA SREDSTVA POTREBNA ZA SPROVOĐENJE ZAKONA

Za sprovođenje ovog zakona nije potrebno obezbediti dodatna sredstva u budžetu Republike Srbije.

V. PREGLED ODREDBA KOJE SE MENJAJU I DOPUNJUJU

Član 26.

Vlada uređuje opšte uslove za emisiju i prodaju državnih hartija od vrednosti na primarnom tržištu i bliže elemente primarnog tržišta državnih hartija od vrednosti.

Vlada bliže uređuje uslove za sticanje statusa ovlašćenih učesnika i primarnih dilera na primarnom tržištu.

Državne hartije od vrednosti emituju se u nematerijalizovanom obliku.

Ministar finansija može zaključiti ugovor sa Narodnom bankom Srbije ili Centralnim registrom, depoom i kliringom hartija od vrednosti a.d. Beograd (u daljem tekstu: Centralni registar) za obavljanje pojedinih poslova u vezi sa državnim hartijama od vrednosti.

ZA OBAVLJANJE POJEDINIH POSLOVA U VEZI SA DRŽAVNIM HARTIJAMA OD VREDNOSTI, U SKLADU SA ZAKONOM KOJI UREĐUJE TRŽIŠTE KAPITALA, MOŽE SE ANGAŽOVATI JEDNO ILI VIŠE STRANIH PRAVNIH LICA KOJA OBAVLJAJU POSLOVE KLIRINGA I SALDIRANJA.

STRANA PRAVNA LICA IZ STAVA 5. OVOG ČLANA ANGAŽUJU SE NA OSNOVU ODLUKE KOJU DONOSI VLADA NA PREDLOG MINISTARSTVA.

~~Državnim hartijama od vrednosti može se trgovati na regulisanom tržištu i OTC tržištu u Republici Srbiji.~~

DRŽAVNIM HARTIJAMA OD VREDNOSTI MOŽE SE TRGOVATI NA REGULISANOM TRŽIŠTU I OTC TRŽIŠTU POD USLOVIMA KOJE PROPISUJE VLADA.

Član 28.

Ministar finansija, ili postavljeno lice u Ministarstvu koje on ovlasti, donosi odluku o kliringu i saldiranju u primarnoj emisiji državnih hartija od vrednosti kojima se može trgovati na inostranom finansijskom tržištu.

~~Kliring i saldiranje državnih hartija od vrednosti emitovanih na domaćem tržištu obavlja Centralni registar.~~

KLIRING I SALDIRANJE DRŽAVNIH HARTIJA OD VREDNOSTI EMITOVANIH NA DOMAĆEM TRŽIŠTU OBAVLJA CENTRALNI REGISTAR I/ILI STRANO PRAVNO LICE KOJE OBAVLJA POSLOVE KLIRINGA I SALDIRANJA, U SKLADU SA USLOVIMA KOJE PROPISUJE VLADA.

~~Član 33.~~

~~Odluku o zaduživanju lokalne vlasti donosi nadležni organ lokalne vlasti, po prethodno pribavljenom mišljenju Ministarstva.~~

~~Mišljenje iz stava 1. ovog člana Ministarstvo daje u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahteva za davanje mišljenja.~~

~~Ako Ministarstvo u roku iz stava 2. ovog člana ne odgovori na zahtev za davanje mišljenja, smatraće se da je mišljenje dato.~~

ČLAN 33.

ODLUKU O ZADUŽIVANJU LOKALNE VLASTI DONOSI NADLEŽNI ORGAN LOKALNE VLASTI, PO PRETHODNO PRIBAVLJENOJ SAGLASNOSTI MINISTARSTVA.

ZAHTEV ZA DAVANJE SAGLASNOSTI O ZADUŽIVANJU PODNOSI SE MINISTARSTVU, UZ OBRAZLOŽENJE RAZLOGA ZBOG KOJIH NASTAJE POTREBA ZA ZADUŽENJEM. ZAHTEV MORA DA SADRŽI: PODATKE O OSTVARENIM PRIHODIMA I PRIMANJIMA, ODNOSNO IZVRŠENIM RASHODIMA I IZDACIMA U PRETHODNOJ GODINI, PODATKE O ZADUŽENOSTI NA DAN PODNOŠENJA ZAHTEVA, PLAN I IZVRŠENJE RASHODA I IZDATAKA, KAO I PLAN I OSTVARENJE PRIHODA I PRIMANJA U GODINI ZA KOJU SE PODNOSI ZAHTEV I PODATKE O DOSPELIM, A NEIZMIRENIM OBAVEZAMA NA DAN PODNOŠENJA ZAHTEVA.

PRILIKOM DAVANJA SAGLASNOSTI MINISTARSTVO ĆE PORED ISPUNJENOSTI USLOVA IZ ČLANA 35, ODNOSNO ČLANA 36. OVOG ZAKONA, UZETI U OBZIR I: PROCENAT OSTVARENJA PRIHODA I PRIMANJA U ODNOSU NA PLANIRANE, PROCENAT IZVRŠENJA RASHODA I IZDATAKA U ODNOSU NA PLANIRANE, VISINU PLANIRANOG BUDŽETSKOG DEFICITA, VISINU NEIZMIRENIH OBAVEZA, VISINU POSTOJEĆEG KREDITNOG ZADUŽENJA, KAO I SVE DRUGE RELEVANTNE OKOLNOSTI VEZANE ZA BUDŽET LOKALNE VLASTI.

SAGLASNOST IZ STAVA 1. OVOG ČLANA MINISTARSTVO DAJE U ROKU OD 30 DANA OD DANA PRIJEMA ZAHTEVA ZA DAVANJE SAGLASNOSTI.

AKO MINISTARSTVO U ROKU IZ STAVA 4. OVOG ČLANA NE ODGOVORI NA ZAHTEV ZA DAVANJE SAGLASNOSTI, SMATRAĆE SE DA SAGLASNOST NIJE DATA.

VI. ANALIZA EFEKATA ZAKONA

- Koji pokazatelji se prate u oblasti, koji su razlozi zbog kojih se ovi pokazatelji prate i koje su njihove vrednosti?

Prilikom davanja saglasnosti Ministarstvo finansija pored ispunjenosti uslova o zaduživanju, uzima u obzir i: procenat ostvarenja prihoda i primanja u odnosu na planirane, procenat izvršenja rashoda i izdataka u odnosu na planirane, visinu planiranog budžetskog deficita, visinu neizmirenih obaveza, visinu postojećeg kreditnog zaduženja, kao i sve druge relevantne okolnosti vezane za budžet lokalne vlasti. U 2019. godini, na osnovu člana 33. Zakona o javnom dugu, ukupno se zadužilo 38 jedinica lokalne samouprave.

- Da li se u predmetnoj oblasti sprovodi ili se sprovodio dokument javne politike ili propis? Predstaviti rezultate sprovođenja tog dokumenta javne politike ili propisa i obrazložiti zbog čega dobijeni rezultati nisu u skladu sa planiranim vrednostima.

Centralni registar, depo i kliring hartija od vrednosti a.d. Beograd (u daljem tekstu: Centralni registar), kao i Narodna banka Srbije su ispoštovali svoje ugovorne obaveze, kao i sprovođenje propisa. Uvođenje drugog stranog pravnog lica koje obavlja poslove kliringa i saldiranja ne znači i prestanak saradnje sa Centralnim registrom i Narodnom bankom Srbije, već se pruža dodatna mogućnost novim stranim investitorima za pristup domaćem finansijskom tržištu, a koji će uticati na poboljšanje likvidnosti, povećanje broja i vrste investitora u državne hartije od vrednosti i smanjenje troškova finansiranja.

- Da li su uočeni problemi u oblasti i na koga se oni odnose? Predstaviti uzroke i posledice problema.

Nisu uočeni problemi u radu sa Centralnim registrom, već novi sistem olakšava pristup novim investitorima u državne hartije od vrednosti.

- Da li je promena zaista neophodna i u kom obimu?

Uvođenje stranog pravnog lica koje obavlja poslove kliringa i saldiranja ne znači i prestanak saradnje sa Centralnim registrom i Narodnom bankom Srbije, već pruža dodatnu mogućnost stranim investitorima da ulažu u domaće hartije od vrednosti. Na domaćem tržištu, osim Centralnog registra ne postoji nijedno drugo pravno lice koje se bavi poslovima kliringa i saldiranja.

- Na koje ciljne grupe će uticati predložena promena? Utvrditi i predstaviti ciljne grupe na koje će promena imati neposredan odnosno posredan uticaj.

Predložena promena će se odnositi na učesnike na finansijskom tržištu koji posreduju u prometu domaćih hartija od vrednosti.

- Kakvo je iskustvo u ostvarivanju ovakvih promena u poređenju sa iskustvom drugih država, odnosno lokalnih samouprava (ako je reč o javnoj politici ili aktu lokalne samouprave)?

Pristup međunarodnom sistemu kliringa i saldiranja imaju skoro sve zemlje u okruženju (Bugarska, Rumunija, Hrvatska, Slovenija, Mađarska) i iskustva su pozitivna što zbog povećanja broja stranih investitora koji kupuju državne hartije od vrednosti, tako i zbog povećanja prometa i likvidnosti na primarnom i sekundarnom tržištu razvoja tržišta kapitala u zemlji.

- Šta se predmetnom promenom želi postići? (odgovorom na ovo pitanje definišu se posebni ciljevi, čije postizanje treba da dovode do ostvarenja opšteg cilja. U odnosu na posebne ciljeve, formulišu se mere za njihovo postizanje).

Promenom se postiže dodatna mogućnost i izbor kliringa i saldiranja domaćih hartija od vrednosti. Cilj je povećati bazu i strukturu investitora, povećati promet na primarnom i sekundarnom tržištu. Postizanjem ovih ciljeva doprineće se smanjenju troškova zaduživanja Republike Srbije na domaćem tržištu kroz emisije državnih obveznica.

Promet državnih obveznica na sekundarnom tržištu u 2018. godini iznosio je 474 milijardi dinara dok je promet državnih obveznica na sekundarnom tržištu od početka 2019. godine do 1. novembra, iznosio 447 milijardi dinara. Novim izmenama koje će omogućiti dolazak nove vrste investitora koji bi ulagali u domaće hartije od vrednosti očekuje se rast prometa do 30% na srednji rok (od 3 do 5 godina).

- Da li su opšti i posebni ciljevi usklađeni sa važećim dokumentima javnih politika i postojećim pravnim okvirom, a pre svega sa prioritnim ciljevima Vlade?

Opšti i posebni ciljevi su usklađeni sa prioritnim ciljevima Vlade, koji se pre svega ogledaju u privlačenju stranih investitora u državne hartije od vrednosti i smanjenju troškova zaduživanja.

- Na osnovu kojih pokazatelja učinka će biti moguće utvrditi da li je došlo do ostvarivanja opštih odnosno posebnih ciljeva?

Na osnovu učešća stranih investitora u državne hartije od vrednosti u budućnosti i povećanju likvidnosti na primarnom i sekundarnom tržištu kao i manjim kamatnim stopama na državne obveznice. Veća likvidnost na tržištu hartija od vrednosti, pre svega državnih obveznica, dovešće do smanjenja kamatnih stopa u proseku od oko 28 bazna poena u roku od tri do pet godina.

Učešće stranih investitora u državne hartije od vrednosti denominovanim u dinarima u 2019. godini iznosi 32% dok je ovaj procenat u 2018. godini iznosio 28%. U narednom periodu cilj je da učešće stranih investitora u ulaganje u državne obveznice poraste do 40%.

- Koje relevantne opcije (alternativne mere, odnosno grupe mera) za ostvarenje cilja su uzete u razmatranje? Da li je razmatrana „*status quo*” opcija?

Poslednjih godina radi se na unapređenju tržišta kapitala. Emitovanjem državnih obveznica u domaćoj valuti na duži rok privuklo je veliki broj stranih investitora da ulažu u domaće obveznice. Kako su se troškovi zaduživanja smanjili, javila se potreba za privlačenjem nove vrste investitora koji ulažu u zemlje sa manjim rizikom i hartije sa manjim prinosom. Povezivanje registara i mogućnost da novi investitori saldiraju transakcije putem međunarodnih klirinških kuća, proširiće se baza investitora i olakšati kupovina državnih hartija od vrednosti.

- Kakve će efekte izabrana opcija imati na javne prihode i rashode u srednjem i dugom roku?

Očekuje se dalji pad kamate na državne hartije od vrednosti, zbog povećanog broja investitora, smanjenje troškova finansiranja i bolja likvidnost tržišta hartija od vrednosti. Dalji razvoj tržišta kapitala će uticati na veći promet i obim poslova, a samim tim i na prihode ostalih učesnika na tržištu kapitala.

- Kako će sprovođenje izabrane opcije uticati na međunarodne finansijske obaveze?

Ova opcija neće imati nikakvog efekta na međunarodne finansijske obaveze.

- Da li izabrana opcija utiče na konkurentnost privrednih subjekata na domaćem i inostranom tržištu (uključujući i efekte na konkurentnost cena) i na koji način?

Osim Centralnog registra, ne postoji nijedno drugo domaće pravno lice koje se bavi poslovima kliringa i saldiranja.

- Kolike troškove i koristi (materijalne i nematerijalne) će izabrana opcija prouzrokovati građanima?

Izmena člana 33. postojećeg Zakona o javnom dugu doprineće boljoj kontroli i planiranju budžeta jedinica lokalne samouprave, što će pozitivno uticati na rad lokalnih samouprava, boljoj kontroli budžeta, a samim tim i većim prihodima, manjim rashodima i boljem upravljanju projektima od lokalnog značaja.

- Da li se izabranom opcijom uvode organizacione, upravljačke ili institucionalne promene i koje su to promene?

Ove promene ne dovode do organizacionih, upravljačkih i institucionalnih promena.

- Da li postojeća javna uprava ima kapacitet za sprovođenje izabrane opcije (uključujući i kvalitet i kvantitet raspoloživih kapaciteta) i da li je potrebno preduzeti određene mere za poboljšanje tih kapaciteta?

Jedinice lokalne samouprave poseduju kapacitete za sprovođenje dodatnih procedura, jer su u pitanju samo određeni zahtevi u smislu izvršenja budžeta koje jedinice lokalne samouprave moraju da dostave ministarstvu kako bi ministarstvo moglo da da saglasnost na samo zaduženje lokalne samouprave.

- Da li postoji još neki rizik za sprovođenje izabrane opcije?

Ne postoji rizik za sprovođenje predloženih zakonskih izmena.

IZJAVA O USKLAĐENOSTI PROPISA SA PROPISIMA EVROPSKE UNIJE
--

1. Ovlašćeni predlagač propisa – Vlada
 Obrađivač – Ministarstvo finansija

2. Naziv propisa

PREDLOG ZAKONA O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O JAVNOM DUGU

DRAFT LAW ON AMENDMENT TO THE LAW ON PUBLIC DEBT

3. Usklađenost propisa sa odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Sporazum), odnosno sa odredbama Prelaznog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima između Evropske zajednice, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS”, broj 83/08) (u daljem tekstu: Prelazni sporazum):

a) Odredba Sporazuma i Prelaznog sporazuma koja se odnose na normativnu sadržinu propisa,

Nema

b) Prelazni rok za usklađivanje zakonodavstva prema odredbama Sporazuma i Prelaznog sporazuma,

Nema

v) Ocena ispunjenosti obaveze koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma,

Nema

g) Razlozi za delimično ispunjavanje, odnosno neispunjavanje obaveza koje proizlaze iz navedene odredbe Sporazuma i Prelaznog sporazuma,

Nema

d) Veza sa Nacionalnim programom za integraciju Republike Srbije u Evropsku uniju

Nema

4. Usklađenost propisa sa propisima Evropske unije:

Ne postoje relevantni propisi Evropske unije sa kojima je potrebno uskladiti odredbe Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom dugu.

a) Navođenje primarnih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima,

b) Navođenje sekundarnih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima,

v) Navođenje ostalih izvora prava Evropske unije i usklađenost sa njima,

g) Razlozi za delimičnu usklađenost, odnosno neusklađenost,

d) Rok u kojem je predviđeno postizanje potpune usklađenosti propisa sa propisima Evropske unije.

5. Ukoliko ne postoje odgovarajući propisi Evropske unije sa kojima je potrebno obezbediti usklađenost treba konstatovati tu činjenicu. U ovom slučaju nije potrebno popunjavati Tabelu usklađenosti propisa.

Ne postoje relevantni propisi Evropske unije sa kojima je potrebno uskladiti odredbe Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom dugu.

6. Da li su prethodno navedeni izvori prava Evropske unije prevedeni na srpski jezik?
Ne

7. Da li je propis preveden na neki službeni jezik Evropske unije?
Ne

8. Učešće konsultanata u izradi propisa i njihovo mišljenje o usklađenosti?
U izradi Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o javnom dugu, nisu učestvovali konsultanti.