V. АНАЛИЗА ЕФЕКАТА ЗАКОНА

**Kључна питања за анализу постојећег стања**

1. Приказати постојеће стање у предметној области у складу са важећим регулаторним оквиром.

Имајући у виду предмет овог закона, исти је од нарочитог значаја за унапређење постојећег система откривања и спречавања прања новца и финансирања тероризма и усаглашавању домаћег законодавства са свим међународним стандардима у овој области.

Ова област у Републици Србији уређена je Законом о Централној евиденцији стварних власника („Службени гласник РС”, бр. 41/18, 91/19, 105/21 и 17/23), којим се уређује се успостављање, садржина, основи евидентирања и начин вођења Централне евиденције стварних власника правних лица и других субјеката регистрованих у Републици Србији у складу са законом, као и друга питања од значаја за евидентирање стварних власника.

Чланом 30. Директиве (ЕУ) 2015/849 прописана је обавеза држава чланица да осигурају да пословни и други правни субјекти који се региструју на њиховој територији прибаве и чувају одговарајуће, тачне и ажурне информације о њиховим стварним власницима и уделима које поседују. Од наведених привредних субјеката се захтева да, осим информација о својим правним власницима, пруже обвезницима информације и о стварним власницима. Информације о стварним власницима се чувају у свакој држави чланици у привредном регистру, регистру привредних друштава или јавном регистру у складу са чланом 16. Директиве (ЕУ) 2017/1132. Подаци који су садржани у наведеном регистру морају бити одговарајући, тачни и ажурни.

Даље, чланом 58. Директиве (ЕУ) 2015/849 прописано је, између осталог, да државе чланице осигуравају да обвезници могу сносити одговорност за кршење националних одредаба којима се преноси ова директива, да свака санкција или мера која из тога произлази буде делотворна, пропорционална иодвраћајућа, као и да државе чланице могу увести казненоправне и административне санкције. Такође, истим чланом прописано је да би надлежни органи требало да имају сва надзорна и истражна овлашћења како би субјекти који не поштују одредбе ове директиве, могли бити санкционисани, као и да надлежни органи своја овлашћења у погледу санкција могу обављати непосредно, у сарадњи са другим надлежним органима, подношењем захтева надлежним правосудним органима, као и да исти у том циљу блиско сарађују.

Имајући у виду наведене одредбе поменутих директива наша држава је донела Закон о Централној евиденцији стварних власника како би се ускладила са одредбама ових директива.

2. Да ли су уочени проблеми у области и на кога се они односе? Представити узроке и последице проблема? Да ли постоје неки други разлози за доношење прописа у случају да није уочен проблем у области?

Важећи закон до сада је више пута мењан и допуњаван првенствено због усклађивања националног прописа са прописима Европске уније, односно Закон о Централној евиденцији стварних власника као закон од нарочитог значаја за унапређење постојећег система откривања и спречавања прања новца и финансирања тероризма и усаглашавања домаћег законодавства са свим међународним стандардима у овој области. Било је потребно, између осталог, ближе уредити надлежност органа и организација у погледу контроле евидентирања података, истинитости и тачности тих података, као и дати овлашћење за подношење захтева за покретање прекршајног поступка. Поред тога, у циљу унапређења услова за отпочињање пословање, а у складу са мерама из Акционог плана Програма за унапређење позиције Републике Србије на ранг листи Светске банке о условима пословања-Doing Business за период 2020-2023. године, извршене су и измене и допуне Закона којима се прописује да се у случају оснивања Регистрованог субјекта електронским путем, оснивач сматра овлашћеним лицем за евидентирање прописаних података о стварном власнику, чиме се омогућава да се истовремено са оснивањем Регистрованог субјекта изврши евидентирање стварног власника у Централну евиденцију. Уколико оснивач не искористи ову могућност, остаје обавеза лица које је овлашћено за заступање у Регистрованом субјекту да у року од 30 дана (члан 8. став 3. Закона) од дана наступања основа евидентирања из члана 7. тачка 1) овог закона, односно од оснивања Регистрованог субјекта евидентира стварног власника у Централну евиденцију, те с тим у вези остаје и његова одговорност за евидентирање података у прописаном року, за тачност података које је евидентирао, као и за чување одговарајућих, тачних и ажурних података и докумената на основу којих је евидентирао стварног власника.

Основни разлог за доношење новог закона су мере предвиђене Акционим планом за спровођење Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024. године („Службени гласник РС”, број 14/20), отклањање уских грла уочених у примени појединих одредаба важећег закона, као и даље усклађивање са међународним стандардима. Наиме, Акционим планом за спровођење Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2022-2024. године („Службени гласник РС”, број 40/22) у делу Посебни циљ 2. Спречити уношење у финансијски и нефинансијски систем имовине за коју се сумња да је стечена кривичним делом или која је намењена финансирању тероризма или ширењу оружја за масовно уништење, односно унапредити откривање такве имовине уколико је већ у систему, Мера 2.2. Спречавање злоупотребе финансијског и нефинансијског сектора за сврхе прања новца, финансирања тероризма и ширења оружја за масовно уништење кроз мере познавања и праћења странке код обвезника, у оквиру Активности 2.2.1. предвиђена је измена Закона о Централној евиденцији стварних власника којом ће се унапредити садржина Централне евиденције (увести обавезу евидентирања стварног власника Регистрованог субјекта по сваком од основа, обавезу учитавања (upload) докумената у Централну евиденцију стварних власника) и са тим у вези развити/унапредити софтверску апликацију Централне евиденције стварних власника коју води Агенција за привредне регистре. Напомињемо, да се циљ 2. горе наведеног акционог плана прати показатељем учинка - Оцене техничке усклађености система са међународним стандардима и релевантним системима са међународним стандардима и релевантним препорукама и остварење циља биће праћено кроз праћење спровођења Стратегије.

Имајући у виду да реализација наведене активности захтева велики број нових нормативних решења и интервенција у више од половине чланова важећег закона, одлучено је да се приступи изради новог закона о Централној евиденцији стварних власника.

**Кључна питања за идентификовање опција**

1. Да ли је циљ могуће остварити применом „status quo” опције (одустајање од било какве интервенције)? Приказати последице примене „status quo” опције.

Опција „status quo” није применљива, с обзиром да је Влада усвојила мере из ове области које треба спровести, односно Акциони плана за спровођење Стратегије за борбу против прања новца и финансирања тероризма за период 2020-2024. године.

2. Које су кључне промене које се прописом предлажу ради остварења циља?

Прописан је низ нових одредби које ће осигурати унапређење постојећег система откривања и спречавања прања новца и финансирања тероризма и усаглашавању домаћег законодавства са свим међународним стандардима у овој области. Прописује да се овај закон примењује и на трастове којима се управља из Републике Србије или којима се управа не налази у Републици Србији ако повереник у име траста ступи у пословни, професионални или комерцијални однос, односно обавља трансакције или готовинске трансакције са правним или физичким лицима на територији Републике Србије, као и на правне односе сличне трасту којима се управља из Републике Србије или којима се управа не налази у Републици Србији ако лице које је упоредиво са повереником ступи у пословни, професионални или комерцијални однос, односно обавља трансакције или готовинске трансакције са правним или физичким лицима на територији Републике Србије, а имајући у виду да прописи Републике Србије не познају правну форму траста и других правних форми сличних трасту (*fiducie*, друге врсте траста, *fideicomisio* и сл). Дакле, Република Србија не познаје правну форму (регистровану) као такву, али у систему спречавања прања новца препознаје је Закон о спречавању прања новца у члану 3. тачка 12) тог закона и члан 3. тачка 3) подтачка (4) важећег закона, у сврху спречавања прања новца тј. одређивања стварног власника траста када исти успоставља пословни однос са неким лицем (па и са обвезником Закона о спречавању прања новца) на територији Републике Србије или када се трастом управља из Републике Србије. На пример законодавство Републике Аустрије, као и наше, не познаје правну (регистровану) форму као такву, али им је она итекако важна у систему спречавања прања новца и финансирања тероризма, па смо сходно томе и прилагодили решење Републике Аустрије овим законом. Поред тога траст се помиње и у горе поменутим директивама са којима се усклађујемо. Поред тога, траст се може наћи и у разгранатној структури при одређивању стварног власника Регистрованог субјекта у Србији. Друге правне форме сличне трасту су ткз. фидуцијарни правни послови. Они су препознати у Закону о финансијском лизингу и Закону о дигиталној имовин. Класично право препознаје такође фидуцијарни правни посао - настаје када једно лице које се назива фидуцијент (преносилац) пренесе право другом лицу – фидуцијару (стицалац) али га не учини дефинитивним стицаоцем, тако да ће фидуцијар по наступању одређених околности бити обавезан да право врати фидуцијенту или да га пренесе на треће лице – фидеикомисара. Према трећим лицима фидуцијар изгледа као дефинитивни стицалац и тако наступа у правном промету Иза фидуцијарних послова се често крију забрањени правни послови, па између осталих, и за њих треба одредити ко је у суштини стварни власник, а што је и прописано важећим законом (члан 3. тачка 3) подтачка (4)), а сада само прецизирано.

Овим законом предложено је и продужење рока са 15 на 30 дана за евидентирање, односно промену стварног власника у Централној евиденцији коју води Агенција за привредне регистре. Ово из разлога што се кроз досадашњу праксу показало да је рок прекратак поготово у случајевима када је у питању разграната власничка структура, када у низу има више правних лица па треба са сигурношћу утврдити физичко лице стварног власника последњег (правног) лица. Ово још из разлога што ће Регистровани субјекти овим изменама имати обавезу да у Централну евиденцију унесу документа по свим основама прописаних Законом за одређивање стварног власника (и по основу власништва, доминантног утицаја, финансирања и сл). Прибављање документације захтева труд и време, поготово када се у власничкој структури налазе правна лица из других држава, па је и од њих потребно прикупити одговарајућу документацију, што је све утицало да се рок од 15 дана продужи на 30 дана, како би се у циљу тачности и поузданости података у Централној евиденцију унели тачни подаци. У супротном би смо имали покренуте прекршајне поступке у ситуација када Регистровани субјект тј. овлашћено лице Регистрованог субјекта из оправданих разлога, јер му није остављено довољно времена за прикупљање података, није било у могућности да евидентира стварног власника.

Годишња провера евидентираних података представља још једну меру која ће утицати на тачност, истинитост, поузданост података (а што су свакако захтеви поменутих директива) у Централну евиденцију, јер ће Регистровани субјекти само једним кликом по истеку рока од последње промене стварног власника у Централној евиденцији моћи да „верификујуˮ досадашњег стварног власника или да изврше промену постојећег јер су се чињенице промениле. Ово неће утицати на повећање трошкова јер је Регистрованим субјектима омогућено да електронским путем бесплатно, било где да се налазе да само једним кликом верификују податке. Тај мали утрошак времена не може се поредити са доприносом система спречавања прања новца и финансирања тероризма који се односи на тачност, истинитост и поузданост података у Централној евиденцији.

Даље, уводи се обавеза евидентирања стварног власника Регистрованог субјекта по сваком од основа, обавеза учитавања (*upload*) докумената у Централну евиденцију стварних власника) и са тим у вези развиће се/унапредити софтверска апликација Централне евиденције стварних власника. Затим уводи се обавеза Агенције за привредне регистре да сачињава и јавно објављује листу Регистрованих субјеката који нису извршили евидентирање стварног власника у Централну евиденцију у прописаном року, као и постојећих Регистрованих субјеката који до дана почетка примене овог закона нису у Централној евиденцији евидентирали податке о стварном власнику.

Ова листа садржи податке и о Регистрованим субјектима који су евидентирали стварног власника, а који у року од 60 дана од дана почетка примене овог закона не изврше учитавање (*upload*) докумената на основу којих је стварни власник одређен.

Листа се ажурира на сваких 48 сати, а Регистровани субјекти сматрају се високоризичним у смислу закона којим се уређује спречавање прања новца и финансирања тероризма.

Поред тога, прописује се које податке о Регистрованом субјекту, односно податке о трасту и правном односу сличном трасту, мора садржати Централна евиденција страврних власника, као и које податке о стварном власнику иста мора да садржи. Поред података Централна евиденција садржи и документа на основу којих је стварни власник одређен, датуме о евидентирању података и докумената, као и копију пасоша или стране личне карте, уколико се странац евидентира као стварни власник Регистрованог субјекта.

Такође, прописује се да увид у докумената и њихово преузимање преко интернет стране (портала) Агенције могу вршити државни органи, као и органи надлежни за вршење надзора и обвезници у смислу закона којим се уређује спречавање прања новца и финансирање тероризма.

3. Која је међународна упоредна пракса у регулисању области?

Република Аустрија на пример од почетка доношења прописа из ове области примењује евидентирање стварног власника по свим основама, као и обавезу учитавања (*upload*) докумената у надлежном регистру стварних власника Републике Аустрије.

**Кључна питања за анализу финансијских ефеката**

1. Какве ће ефекте предложена решења прописа имати на јавне приходе и расходе?

Предложена решења ће смањити у некој мери појаву сиве економије због спречавања прања и финансирања тероризма, па ће то посредно имати позитиван ефекат на јавне приходе.

**Кључна питања за анализу економских ефеката**

1. Да ли се предложеним решењима прописа уводи нови, укида или мења постојећи административни поступак или административни захтев и која је његова сврха? Да ли предложена решења утичу на повећање или смањење административних трошкова и колико износи повећање или смањење административних трошкова које сноси привредни субјект?

Предложена решења у пропису не утичу на повећање или смањење административних трошкова које сноси привредни субјект јер евидентирање стварног власника и учитавања (*upload*) докумената у Централну евиденцију стварних власника се врши електронски од стране заступника/оснивача регистрованог субјекта.

2. Да ли се предложеним решењима прописа уводи нова, мења или укида постојећа обавеза која непосредно или посредно утиче на повећање или смањење трошкова производње и/или пружања услуга које сноси привредни субјект? Колико износи повећање или смањење ових трошкова? Која је сврха увођења нове, измена или укидања ове обавезе?

Предложеним решењима се не мењају, не укидају, нити уводе нове обавезе које непосредно или посредно мењају процес производње и/или пружања услуге.

**Кључна питања за анализу ефеката на друштво**

Предложена решења не утичу на повећање или смањење административних трошкова које сносе грађани, нити се предложеним решењима прописа уводи нова или мења или укида постојећа финансијска обавеза за грађане. Такође, предложеним решењем прописа не утиче се на било који начин на цене роба и услуга и животни стандард становништва, нити предложена решења из прописа имају утицај на тржиште рада, запошљавање, услове за рад и синдикално удруживање.

1. Да ли предложена решења прописа утичу на доступност културних садржаја и очување културног наслеђа?

Предложена решења прописа не утичу на доступност културних садржаја и очување културног наслеђа.

**Кључна питања за анализу управљачких ефеката**

1. Које активности је потребно спровести и у којим роковима како би се омогућила примена прописа? Који органи јавне управе, односно организационе јединице органа јавне управе су одговорни за спровођење ових активности?

Подзаконски прописи за извршење овог закона биће донети у року од шест месеци од дана ступања на снагу овог закона, а до дана почетка примене овог закона примењиваће се подзаконски акти донети на основу Закона о Централној евиденцији стварних власника („Службени гласник РС”, бр. 41/18, 91/19, 105/21 и 17/23). Министарство привреде је одговорно за доношење подзаконских аката у складу са овим законом.

1. Одредити капацитете органа јавне управе које је потребно ангажовати за примену прописа. Да ли надлежни органи располажу овим капацитетима?

Агенција за привредне регистре располаже довољним капацитетима за израду листе Регистрованих субјеката који нису извршили евидентирање стварног власника у Централну евиденцију, сходно чланом 15. овог закона. Софтверско решење АПР-а за примену прописа биће пуштено најкасније у року од 18 месеци од дана ступања на снагу овог закона, имајући у виду да је потребно спровести поступак јавне набавке.

Такође, надлежни органи контроле (инспекцијски органи, НБС, и други органи надзора прописани законом) имају довољно капацитета за надзор и контролу над Регистрованим субјектима.

3. Да ли и на који начин предложена решења прописа утичу на ефикасност, одговорност и транспарентност рада органа јавне управе надлежних за примену прописа?

Предложене измене унапредиће ефикасност рада Агенција за привредне регистре, као и надлежних органи контроле (инспекцијски органи, НБС, и други органи надзора прописани законом) пре свега у домену надзора над регистрованим субјектом у смислу Закона о Централној евиденцији стварних власника. Предложеним изменама предвиђа се низ санкција које су слојевите и које одговарају тежини извршеног кривичног дела и прекршаја, где пре свега мислимо на новчане казне које ће се изрицати уколико се не буду поштовале одредбе овог закона. То су измене које ће рад горе наведених органа учинити ефикаснијим.

**Информације о спроведеним консултацијама**

1. Да ли су приликом израде прописа спроведене консултације?

**ДА** / НЕ

2. Које циљне групе и заинтересоване стране је потребно укључити у процес консултација (на основу спроведене анализе циљних група и заинтересованих страна)?

Све оне које су и биле укључене у процес консултација и израде Нацрта закона.

1. Наведите циљне групе и заинтересоване стране које су учествовале у консултацијама.

Нацрт закона припремила је Посебна радна група за припрему текста Нацрта закона, у чијем раду су учествовали представници органа и организација чији је делокруг повезан са садржином овог закона. Наиме, у раду Радне групе за припрему текста Нацрта закона о Централној евиденцији стварних власника правима поред представника Министарства привреде и Агенције за привредне регистре учествовали су и представници Министарства правде, Привредне коморе Србије (која заступа интересе нпр. привредних субјекте, различитих колективних удружења и сл), Министарства унутрашње и спољне трговине, Министарства државне управе и локалне самоуправе, Народне банке Србије, Прекршајног апелационог суда, Прекршајног суд у Београду, Удружења банака Србије, Центра за европске политике, Управе за спречавање прања новца, Министарства унутрашњих послова. Министарства за људска и мањинска права и друштвени дијалог, Министарства правде и Пореске управе.

1. Да ли је приликом израде прописа, остварена комуникација са представницима микро, малих и средњих привредних субјеката из регулисане области, угроженим друштвеним групама и представницима удружења које се баве родном равноправношћу?

Да у изради Нацрта закона учествовала је и Привредна комора која је заступала интересе својих чланова, као и представници цивилног друштва и сл.

1. Да ли су релевантне информације о свим фазама спроведених консултација, коришћеним техникама и јавној расправи, објављене на порталу е-Консултације и када?

Програм јавне расправе о Нацрту закона о Централној евиденцији стварних власника са прилозима утврђеним Пословником Владе, објављени су на интернет страници Министарства привреде https://privreda.gov.rs/cat\_propisi/zakoni-u-pripremi/ и на Порталу „еКонсултације” 11. септембра 2023. године, са позивом свим заинтересованим странама да у току трајања јавне расправе доставе своје коментаре, предлоге и сугестије за унапређење текста Нацрта закона о Централној евиденцији стварних власника, на e-mail адресу: privrednadrustva@privreda.gov.rs или писаним путем на адресу Министарство привреде, Београд, Кнеза Милоша 20, са напоменом: „За јавну расправу о Нацрту закона о Централној евиденцији стварних власника”.

Такође, на интернет страници Министарства привреде https://privreda.gov.rs/cat\_propisi/zakoni-u-pripremi/ и на Порталу „еКонсултације” објављен је и Извештај о спроведеној јавној расправи о Нацрту закона о Централној евиденцији стварних власника.

6. Наведите примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа, достављене у току консултација које су усвојене.

Посебна радна група за припрему текста Нацрта закона размотрила је све примедбе, сугестије и коментаре на текст прописа који су достављени у току јавне расправе и закључила да исти нису оправдани, те нису ни прихваћени. Разлози за не прихватање примедаба, сугестија и коментара образложени су у Извештају о спроведеној јавној расправи.