

O KVALITETU EKONOMSKE REGULATIVE I NJENOJ PRIMENI U REPUBLICI SRBIJI

„Ako je država jaka, suviše nas optereti. Ako je slaba, propadamo.“ (Pol Valeri)

Regulacija i deregulacija. Instrumenti poboljšanja kvaliteta ekonomske regulative. Svedoci smo brojnih regulatornih i institucionalnih promena – donose se novi zakoni i podzakonski propisi u oblasti ekonomije, stupaju na snagu i počinju s primenom, važeći se stavljaju van snage (u celosti ili delimično), menjaju i/ili dopunjavaju, odlaže im se početak primene, uspostavljaju se nove (javne, poslovne i mešovite) institucije u oblasti ekonomije, postojeće prestaju s radom ili nastavljaju da funkcionišu u izmenjenom delokrugu i kapacitetu ovlašćenja i poslova koje obavljaju. Država (sistem) u ekonomskoj tranziciji, kakva je Republika Srbija već duži niz godina, zahteva kvalitetnu i relativno čestu promenu regulative, posebno propisa u ekonomsko-finansijskoj oblasti, te njenu efikasnu primenu. Države u svetu, uključujući Republiku Srbiju, poslednjih se decenija, odnosno godina (kako koja – prim. aut.), nalaze između dva pola: regulacija i deregulacija. Tako je u mnogim oblastima ekonomije i finansija primenjena zakonodavna tehnika deregulacije, koja znači ukidanje obavezujućih pravnih normi i regulatornih zapovesti za subjekte, i prepuštanje njihovog uređenja autonomnoj regulaciji. Deregulacija je posebno primetna u pogledu administrativnih obaveza, često viđenih kao prepreke normalnom poslovanju - npr. u spoljnotrgovinskom poslovanju, finansijskom izveštavanju, izmirenju poreskih obaveza, radnom zakonodavstvu, korporativnom upravljanju itd. Cilj ovog procesa je smanjenje regulatornog i administrativnog opterećenja poslovnih subjekata. S druge strane, određene oblasti vršenjem regulatorne funkcije države prelaze iz neuređene sfere i poslovne prakse u uređenu sferu (tzv. renesansa propisa, renesansa regulatorne funkcije države). Kod nas postoji više takvih „kandidata“: nebankarska nedepozitna mikrokreditna društva, faktoring i forfeting, javno-privatno partnerstvo, rizični kapital, operativni lizing, diskvalifikacija direktora itd. Paralelno s navedenim, država razvija različite instrumente kojima se poboljšava kvalitet ekonomske regulative, kao što su: analiza efekata propisa (engl. *Regulatory Impact Assessment – RIA*), saradnja javnog i privatnog sektora u pripremi nacrt propisa, javne rasprave (tzv. konsultacije), kodifikacija prava, primena mehanizma učešća šire javnosti u pripremi nacrt propisa (engl. *“notice-and-comment” rulemaking*).

Nekoliko pitanja o kvalitetu ekonomske regulative i njene primene. Sledstveno izloženom, postavljaju se dva osnovna pitanja. Prvo, kakav treba da bude kvalitet ekonomske regulative? Idealan kvalitet ekonomske regulative, koja po pravnoj prirodi može biti materijalna, procesna, intitucionalno-organizaciona ili mešovita, treba da je rezultat realnog sagledavanja stanja ekonomskih odnosa u odgovarajućoj oblasti, pronalaska najboljih ideja i predloga za rešavanje postojećih problema, sistematizacije i definicije nesistematizovanih i nedefinisanih pojmova iz prakse, nastojanja da se izmene i preobrazu postojeći ekonomski odnosi i stvore novi, sa porukama, rešenjima i zapovestima koja su razumljiva, jasna, pravična, efikasna, ekonomična, životna, stabilna i podesna za izvršavanje za sve one na koje se ta ekonomska regulativa odnosi. Drugo, kakva treba da bude primena ekonomske regulative? Idealna primena ekonomske

regulative treba da bude efikasna i ekonomična (vremenski i finansijski), pravična i potpuna. Međutim, to je sve lako reći, i na teorijskom nivou je vrlo jasno i logično, ali tu se postavlja i treće pitanje: da li je to baš tako (ili, barem, približno tome) u našoj regulatornoj i ekonomskoj praksi?

Izgradnja pravnog sistema i primena donetih pravnih rešenja. Pravni sistem Republike Srbije sadrži veliki broj zakona i drugih propisa, kojima se uređuju različite oblasti i podoblasti ekonomije i finansija, međutim, ovo je istovremeno i nedovršen sistem, odnosno radi se o sistemu u nastajanju i razvoju. Osnovne smernice tog procesa i prava koje nastaje (engl. *nascent law*) jesu približavanje i usklađivanje (popularno: harmonizacija) sa pravilima Evropske unije (EU) i Svetske trgovinske organizacije (STO), odnosno sa pravom razvijenih tržišnih sistema, što podrazumeva preuzimanje njihovih rešenja (popularno: transpozicija, konvergencija, pravna transplantacija). Neke od ekonomsko-finansijskih oblasti i podoblasti u našem zakonodavstvu su uređene na sveobuhvatan, precizan i detaljan način, sa dobro promišljenim i kvalitetnim zakonskim, odnosno pravnim rešenjima, dok se, pak, druge ne mogu pohvaliti tim osobinama, budući da sadrže nekvalitetna, odnosno nedovoljno kvalitetna, nedovršena, nedorečena i, često, na brzinu i pod pritiskom napisana rešenja. Ovo druga pravna rešenja proizvode neujednačenost u primeni, što je pogodno da vodi u zabune i sporove, tj. pravnu i ekonomsku nesigurnost i neizvesnost, a to sigurno nije pravni okvir koji pogoduje investicijama, pa je takve odredbe potrebno menjati i dopunjavati, odnosno ukidati. No, razmatrano sa aspekta efektivnosti i efikasnosti, osnovni problem pravnog sistema Republike Srbije, ipak, nije njegova izgradnja, menjanje, usklađivanje, unapređenje i usavršavanje, nego primena donetih pravnih rešenja. Jer, i savršeno zakonsko rešenje može imati nikakvu ili lošu primenu u praksi, kao što i „osrednje“ zakonsko rešenje može biti vrlo dobro primenjeno u praksi. S ovim u vezi, razvijeni tržišni sistemi imaju dugotrajna, ustaljena pravila poslovnog ponašanja, koja su stolicima izgrađivana, tako da ovakvim sistemima nije neophodna i potrebna česta izmena pravnog okvira, osim u izuzetnim situacijama poput ekonomsko-finansijskih kriza, kada dolazi do većeg stepena državne regulatorne intervencije, ili kada se radi o regulatornim obavezama na nad-državnom nivou. Ti razvijeni tržišni sistemi ne iziskuju čestu promenu ekonomske regulative (tzv. čvrstog prava, engl. *hard law*) zahvaljujući i činjenici da se značajni rezultati mogu postići primenom pravnih standarda i načela – principa, kojima se na uopšten način definišu određena pravila ponašanja u duhu „fer pleja“. Pored toga, bitni rezultati postižu se pomoću „mekog prava“ (engl. *soft law*) u vidu smernica, mišljenja, kodeksa etike, uzansi i dobrih poslovnih običaja, pravila „primeni i objasni“ (engl. *“apply and explain”*), saopštenja, dobrovoljnih standarda, memoranduma (opštih sporazuma) o razumevanju sa zainteresovanim stranama (engl. *memoranda of understanding with stakeholders*), drugih dokumenata i pravila ponašanja s pozivom na moral (javni poredak). „Meko“ pravo nema, formalno-pravno posmatrano, obavezujuću pravnu snagu, ali se u praksi, po pravilu, poštuje i adresati ga se pridržavaju, čime ono predstavlja jednog finog regulatora društveno-ekonomskih odnosa. Dobar primer u ovom pogledu su „cme“ i „bele“ poslovne liste, pomoću kojih se saznaje stepen odgovornosti i transparentnosti kompanije, te sigurnosti u poslovanju s istom. Komplementarno s tim, od velikog značaja je i autonomno pravo (samoregulacija) i ustaljena poslovna praksa utemeljena na ustanovi ugovora. S druge strane, u Republici Srbiji, kao sistemu koji je i

dalje u tranziciji, „obrisima“ i nastanku, „meko“ i autonomno pravo još uvek nemaju taj autoritet koji imaju u razvijenim tržišnim sistemima. U našem sistemu, ukoliko regulator želi da određena mera bude primenjena, odnosno neka reforma sprovedena, neophodno je da svoju intenciju uobliči u formi „tvrdog“ prava, i to, najčešće, zakona. Ni tada nije zagantovano da će se ta mera primeniti i reforma sprovesti, ali se na ovaj način stvara veći stepen verovatnoće i pouzdanosti da će to tako biti. Dakle, u našim uslovima, „meko“ pravo i samoregulacija treba da prate primenu zakona u praksi, ali oni sami, izolovani i bez snage zakonskog autoriteta, nisu u stanju da reše probleme i odgovore na izazove u postojećem sistemu. Pri tome, institut ugovora (ne zaboraviti: „Ugovor je zakon za strane“) je kod nas prilično dezavuisan, tako da naša ekonomija pati od čitavih lanaca dugovanja i potraživanja, nemogućnosti valjane individualne i kolektivne naplate dugova i poslovnog hazarderstva. Naravno, tome su u velikoj meri kumovali neefikasna sudska zaštita i zloupotreba monopolskih, odnosno dominantnih položaja na tržištu.

Sukob nadležnosti. Posebno pitanje u okviru pripreme i primene ekonomske regulative predstavlja sukob nadležnosti javnih tela nadležnih za oblast ekonomije, koji može biti pozitivan i negativan. U našim okolnostima sukob nadležnosti je češće negativan – kada dva ili više javnih tela odbijaju svoju nadležnost u određenoj stvari, nego li pozitivan - kada dva ili više javnih tela smatraju da su nadležna da postupaju u određenoj stvari. Međutim, u situacijama kada se radi o vršenju ovlašćenja koja podrazumevaju mogućnost ubiranja određenog fiskalnog ili parafiskalnog prihoda, uključujući naplatu prekršajnih kazni, javlja se pozitivan sukob nadležnosti nosilaca javnih ovlašćenja. Izvor sukoba nadležnosti se nalazi u nepreciznim pravnim normama određenog propisa ili u neusaglašenosti pravnih normi dva ili više propisa, odnosno u pogrešnom tumačenju pravnih normi.

Institucionalni vakuum. Takođe, posebno pitanje predstavlja tzv. institucionalni vakuum, kada se propisom osnuje i uredi određeno telo sa javnim ovlašćenjima u oblasti ekonomije, ali ono duže vreme ne počne da funkcioniše, tj. da operativno sprovodi svoja ovlašćenja. Razlozi i prepreke za to su različite prirode – od finansijskih i mentalnih, preko kadrovskih, stručnih i političkih, do birokratskih i interesnih, a najčešće se radi o kombinovanim i isprepletanim razlozima i preprekama. U nastavku ove analize daju se određeni primeri opisane pojave:

Kancelarija za regulatornu reformu i analizu efekata propisa. Predviđeno je da poslovi koji su obavljani u okviru Vladinog Saveta za regulatornu reformu i Jedinice za sprovođenje sveobuhvatne reforme propisa, kao privremenih tela, ubuduće budu obavljani u okviru delokruga Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa, kao stalne Vladine službe, koja je osnovana Uredbom o Kancelariji za regulatornu reformu i analizu efekata propisa („Službeni glasnik RS”, broj 89/2010), usvojenom na sednici Vlade od 18.11.2010. godine. Tom uredbom propisano je da ova kancelarija obavlja stručne poslove za potrebe Vlade koji se odnose na sprovođenje regulatorne reforme i analizu efekata propisa koje predlažu ministarstava i posebne organizacije, što uključuje, između ostalog: davanje prethodnog mišljenja na zahtev predlagača propisa o potrebi sprovođenja analize efekata, o analizi efekata propisa namenjenoj javnoj raspravi i o potpunosti sadržaja priložene analiza efekata; pomoć predlagačima propisa pri uspostavljanju mehanizma za praćenje i analizu efekata propisa

tokom njihove primene; prikupljanje i obradu inicijativa privrednih subjekata, drugih pravnih lica i građana za izmenu neefikasnih propisa na republičkom nivou; podnošenje inicijative nadležnim predlagačima propisa za izmenu neefikasnih propisa. Međutim, uprkos postojanju pravnog osnova, kao i da je navedenom uredbom predviđeno da direktor ove kancelarije donosi pravilnik o unutrašnjem uređenju i sistematizaciji radnih mesta u toj kancelariji u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu ove uredbe, koja je stupila na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije”, direktor Kancelarije za regulatornu reformu i analizu efekata propisa nije bio postavljen sve do sredine maja 2010. godine, što je prouzrokovalo to da ova kancelarija nije efikasno počela sa radom. U vezi sa ovim je činjenica da Strategija regulatorne reforme u Republici Srbiji za period od 2008. do 2011. godine („Službeni glasnik RS”, broj 94/2008) prestaje da važi istekom ove godine, a da su njeni ciljevi ostvareni polovično (što je, *summa summarum*, i bolji rezultat u odnosu na većinu strategija).

Fond za inovacionu delatnost. Osnovni tekst Zakona o inovacionoj delatnosti („Službeni glasnik RS”, broj 110/2005) donet je u decembru 2005. godine i stupio je na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku RS”, a Zakon o izmenama i dopunama ovog zakona („Službeni glasnik RS”, broj 18/2010) donet je u martu 2010. godine. Osnovnim tekstom ovog zakona iz 2005. godine predviđeno je osnivanje i funkcionisanje Fonda za inovacionu delatnost, kao institucije i fonda mešovitog rizičnog preduzetnog kapitala, a u cilju podsticanja inovativnosti i razvoja privrednih društava. Međutim, Fond za inovacionu delatnost će tek ove godine početi sa konkretnim programima i aktivnostima.

Državna revizorska institucija. Osnovni tekst Zakona o Državnoj revizorskoj instituciji, kojim se uređuje osnivanje i delatnost, pravni položaj, nadležnost, organizacija i način rada Državne revizorske institucije, donet je krajem 2005. godine („Službeni glasnik RS”, broj 101/05), stupio je na snagu sredinom 2006. godine, a menjan je i dopunjavan u 2007. i 2010. godini („Službeni glasnik RS”, br. 54/07 i 36/10). Međutim, i pored zakonskog osnova, ova institucija nekoliko godina nije mogla da počne sa radom i vršenjem ovlašćenja. Kao nastavak, u javnosti se danas često čuju negativne kritike na način rada i vršenja ovlašćenja od strane Državne revizorske institucije.

Zaštita konkurencije i kontrola državne pomoći. Što se tiče javnih institucija nadležnih za oblasti zaštite konkurencije i, s njom povezane, kontrole državne pomoći, iako su zakoni i podzakonski akti koji uređuju te oblasti bili doneti i stupili na snagu, Komisija za zaštitu konkurencije i Komisija za kontrolu državne pomoći, kao i nadležni sudovi, beleže period u kome njihove nadležnosti nisu obavljane na dovoljno efikasan način u skladu sa potrebama tržišta. No, ohrabrujuće je da je u poslednjem periodu primetan veći obim vršenja nadležnosti i rast kapaciteta ovih institucija.

Šta učiniti? Saglasno prethodnim izlaganjima, a u težnji da pronađemo rešenja problema, u ovom isprepletanom uzročno-posledično povezanom nizu: država - pravo – ekonomija, ukratko (i generalno) rečeno, ostaje nam da strpljivo, sistematski i aktivno gradimo naš pravni poredak, institucije i tržišnu ekonomiju, stvarajući bolje poslovno okruženje, pre svega u cilju privlačenja i podsticanja investicija. Dakle, da se ponašamo i postupamo bitno drugačije nego što smo do sada činili i što sada činimo.

MSc Milan Stefanović