

др Ана КНЕЖЕВИЋ БОЈОВИЋ  
координатор за регулаторну реформу, Национална алијанса  
за локални економски развој

мр Слободан КРСТОВИЋ  
сарадник за економске анализе, Национална алијанса за локални  
економски развој

## РЕГУЛАТОРНА РЕФОРМА И КВАЛИТЕТ ЗАКОНОДАВНОГ ПОСТУПКА У СРБИЈИ – АНАЛИЗА ЗАКОНОДАВНЕ АКТИВНОСТИ СРБИЈЕ У 2013. ГОДИНИ

### Резиме

*Осим ојсежној процеса усклађивања националној законодавствима са правом Евројске уније, Србија мора значајно да ојправи и друје области свој законодавства које нису предмет нейосредној реулисања правно обавезујућих акција Евројске уније, нарочито како би обољшала услове оловања за мала и средња предузећа и подстиакла инвестиције. У раду се кроз анализу реулајорној оквира за усвајање закона, процесу усвајања закона током 2013. године и последица ојединих законских решења, исјражује да ли и у којој мери законодавне промене у ојројисима који су од значаја за привреду одиста дојриносе стварању овольној ословној окружења, као и то да ли се ојриком реулајорних захвајта одиста води рачуна о стиандардима добре ораксе у ојоледу законодавној оостуика.*

**Кључне речи:** реулајорна реформа, анализа ефикајта ојројиса, јавна расјрава, привреда.

## I Оквир у коме се одвија регулаторна реформа у Србији

За државе које се налазе на путу придруживања ка Европској унији, као што је то случај са Србијом, правна реформа тачније, способност државе да своје законодавство усклади са правом Европске уније један један је од од три кључна критеријума.<sup>1</sup> Данас се преговори о придруживању воде у складу са новом методологијом.<sup>2</sup> Након искуства са преговорима са Хрватском, Европска унија је у својим стратешким документима у вези са придруживањем за период 2011–2012.<sup>3</sup> као и за периоде 2012–2013.<sup>4</sup> и 2013–2014.<sup>5</sup> указала на такозвани „нови приступ“, према коме се прво отварају преговори за поглавља 23 и 24 (Правда, слобода и безбедност), уз детаљан аналитички преглед (*screening*), који подразумева и давање јасних циљева које држава кандидат мора испунити. Идеја је да би тако државе кандидати требало да имају довољно времена да остваре стварни квалитативни помак у овим областима пре придруживања.<sup>6</sup>

У новој Стратегији придруживања истиче се да је неопходно да државе које су у процесу придруживања убрзају реформе како би одговориле на изазове придруживања и повећале своју конкурентност.<sup>7</sup> Истовремено је истакнуто да је потребно обезбедити већи степен правне сигурности за привредне субјекте, чиме ће се истовремено ојачати поверење инвеститора.<sup>8</sup>

1 European Council, *Conclusions of the Presidency*, Copenhagen, 21–22 June 1993.

2 European Council, *Presidency Conclusions*, Brussels, 15 December 2006.

3 *Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012*, COM(2011) 666 final, 12.10.2011, стр. 5, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/strategy\\_paper\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_en.pdf), 14.4.2014.

4 European Commission, *Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013*, October 2012, Brussels, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2012/package/strategy\\_paper\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/strategy_paper_2012_en.pdf), 14.4.2014.

5 *Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014*, COM(2013) 700 final, 16.10.2013, доступно на адреси: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf), 14.4.2014.

6 Christophe Hillion, „Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection“, *European Policy Analysis*, June issue 2013, стр. 6. Ова методологија први пут је примењена у преговорима са Црном Гором, вид. *General EU position – ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Montenegro to the European Union (AD 23/12, 27 June 2012)*, као и *Outcome of Screening on Chapter 23 for Montenegro: Judiciary and fundamental rights (doc. 17785/12, 14 December 2012)*.

7 *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014*, COM(2013) 700 final, Brussels, 16.10.2013, стр. 2.

8 *Ibid*, стр. 4.

Дакле, процес придруживања у коме се Србија данас налази је значајно компликованији и подразумева испуњавање строжих критеријума него што је то био случај у претходним таласима придруживања. Уједно и целокупан корпус права Европске уније подлеже константним променама и праћење стања правних тековина ЕУ представља све већи изазов. Стога, пред државама које су у процесу придруживања се налази комплексан задатак – да усклађују своје законодавство са правним тековинама Европске уније које често представљају „покретну мету“ а да истовремено у областима које нису непосредан предмет овог процеса изграђују институције и успостављају ваљане стандарде. До сада се у пракси показало да процес придруживања представља подстицај за националне законодавне органе да унапреде своје институције, процес креирања политика, као и примену закона,<sup>9</sup> али напредак у том погледу није увек био стваран ни довољан. О томе сведочи и чињеница да је СИГМА<sup>10</sup> пратила напредак 12 држава чланица које су се 2005. односно 2007. године придружиле Европској унији и након придружења, док тренутно пружа помоћ Хрватској и наставиће то да ради до истека 2015. године.<sup>11</sup>

Ескпланаторни скрининг за Србију је већ у току – одржани су ескпланаторни скрининзи за Поглавља 23 (Правосуђе и основна права), 24 (Правда, слобода и безбедност), 32 (Финансијска контрола), 2 (Слобода кретања радника), 3 (Право пословног настањивања и слобода пружања услуга), 26 (Образовање и култура), као и за поглавље 35 – и почело се са утврђивањем обима и домета неопходних регулаторних интервенција у овим областима. Осим представника државних органа који су непосредно учествовали у скринингу, скрининг су имали прилику да прате и представници цивилног сектора кроз директне преносе.

Ипак, осим опсежног процеса усклађивања националног законодавства са правом Европске уније, Србија мора значајно да поправи и друге области свог законодавства које нису предмет непосредног регулисања правно обавезујућих аката Европске уније, нарочито како би побољшала услове пословања за мала и средња предузећа и под-

9 Antoaneta Dimitrova, Dimiter Toshkov, „Post-accession compliance between administrative co-ordination and political bargaining“, у: Frank Schimmelfennig, Florian Trauner (eds), *Post-accession compliance in the EU's new member states, European Integration online Papers (EIOP)*, Special Issue 2, Vol. 13, Art. 19, доступно на адреси: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-019a.htm>, 14.4.2014.

10 СИГМА је заједничка иницијатива Европске уније и Организације за економску сарадњу и развој, чији је циљ да подржи реформу администрације земаља које се налазе у процесу приступања Европској унији кроз Програм подршке унапређењу владавине и управљања. Сигма води и усмерава ЕУ у настојању да се унапреде хоризонталне управне структуре земаља кандидата, сада већ преко двадесет година. Доступно на адреси: <http://www.sigmaxweb.org/>, 14.4.2014.

11 Доступно на адреси: [www.sigmaxweb.org/countries/sigmaandcroatia.htm](http://www.sigmaxweb.org/countries/sigmaandcroatia.htm), 14.4.2014.

стакла инвестиције – што је уједно и један од приорета исказаних у Националном програму за усвајање правних тековина Европске уније 2013–2016.<sup>12</sup>

Међутим, оправдано се може поставити питање о томе да ли и у којој мери законодавне промене у прописима који су од значаја за привреду одиста доприносе стварању повољног пословног окружења – јесу ли усвојени у складу са стандардима добре праксе у погледу законодавног поступка? Да ли су уз њих спроведене ваљане анализе ефекта прописа? Јесу ли праћени одговарајућим подзаконским актима?

## II Опште напомене о законодавном поступку у Србији

Законодавни процес у Србији, упркос одређеним побољшањима, и даље пати од недостатака. Како је исправно оцењено у студији о унапређењу законодавног процеса у Србији, он и даље пати од недостатака као што су међусобна неусклађеност прописа, нејасна и недоследна употреба правне терминологије,<sup>13</sup> али и неажурности у усвајању подзаконских аката неопходних за спровођење прописа.<sup>14</sup>

Током последњих година држава јесте предузела одређене мере у циљу унапређења законодавног поступка. Тако су 2010. године усвојена Јединствена методолошка правила за израду прописа<sup>15</sup> док је Пословником Владе<sup>16</sup> прописано да Влада као предлагач закона уз нацрте закона и предлоге уредби доставља и Изјаву о усклађености прописа са прописима Европске уније<sup>17</sup> као и анализу ефеката прописа.<sup>18</sup> Надаље, чланом

12 У вези са преговарачим поглављем 20 – Пословно окружење, Национални програм за усвајање правних тековина Европске уније (2013–2016), стр. 403–413. Програм је доступан на интернет адреси: [http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna\\_dokumenta/npi\\_usvajanje\\_pravnih%20tekovina.pdf](http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/npi_usvajanje_pravnih%20tekovina.pdf), 14.4.2014.

13 Добросав Миловановић, „Регулаторна реформа и модерне законодавне технике“, Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији, GIZ, Београд, 2012, стр. 139.

14 Као што илустративно показује НАЛЕД-ов Барометар прописа, број подзаконских аката чије је усвајање предвиђено законима а који још увек нису усвојени тренутно износи 137, уз просечно кашњење од 825 дана. Подзаконски акти који су усвојени по истеку законом прописаног рока у просеку су каснили 215 дана. За више детаља о законима и подзаконским актима који су предмет праћења вид. на интернет адреси: [http://www.naled-serbia.org/barometers/index\\_barometar](http://www.naled-serbia.org/barometers/index_barometar), 14.4.2014.

15 Јединствена методолошка правила за израду прописа (*Службени гласник РС*, бр. 21/10).

16 Пословник Владе (*Службени гласник РС*, бр. 61/2006 – пречишћен текст, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011 и 30/2013).

17 Пословник, чл. 39а.

18 Чл. 40.

41 Пословника прописана је обавеза спровођења јавне расправе у припреми закона којим се битно мења уређење неког питања или уређује питање које посебно занима јавност.<sup>19</sup> Јавна расправа траје најмање 20 дана, а предлагач је дужан да извештај о спроведеној јавној расправи објави на својој интернет страници и порталу е-управе најкасније у року од 15 дана од дана окончања јавне расправе.

Начелна оцена одредби Пословника Владе као и других релевантних прописа могла би довести до закључка да је законодавни поступак у Србији уређен тако да се њиме у одређеној мери имплементирају добри стандарди и праксе. Истина је, нажалост, битно другачија. Детаљнија анализа показује да је анализа ефеката прописа ограничена само на нацрте закона а не и на остале документе достављене Влади на одлучивање; истовремено, и њен домет такође је ограничен.

Заправо, иако су формална упутства Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа<sup>20</sup> свеобухватнија,<sup>21</sup> Пословником је прописано да анализа ефеката закона треба да одговори на само шест питања:

1. на кога ће и како највероватније утицати решења у закону;
2. какве трошкове ће примена закона створити грађанима и привреди (нарочито малим и средњим предузећима);
3. да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити;
4. да ли се законом подржава стварање нових субјеката на тржишту и тржишна конкуренција;
5. да ли су све заинтересоване стране имале прилику да се изјасне о закону; и
6. које ће се мере током примене закона предузети да би се остварило то што се доношењем закона намерава.

19 Ст. 2 Пословника прецизирано је да се сматра да су ови услови испуњени приликом припреме новог системског закона, приликом припреме новог закона, осим ако надлежни одбор не одлучи другачије на образложен предлог Владе, као и приликом припреме измена и допуна закона, ако се њима битно мењају решења из постојећег закона.

20 Права суштина примене АЕП огледа се у:  
– постављању правих питања приликом изношења идеје о потреби за новим или изменом постојећег прописа као и током њихове израде;  
– организацији процеса уз примену одговарајућих метода и процедура од стране надлежних органа;  
– размени информација између доносилаца одлуке и заинтересованих страна.

21 Приручник за спровођење анализе ефеката прописа Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа доступан је на адреси: <http://www.ria.gov.rs/prirucnik-za-analizu-efekata-propisa>, 14.4.2014.

Истовремено, пракса је показала да извештаји о спроведеним јавним расправама или не бивају стављени на увид јавности или садрже стандардизоване формулације информације у вези са одржаном јавном расправом.<sup>22</sup> Очекујемо да ће даља доследна пракса израде извештаја са јавних расправа донети и квалитативне помаке, како поступак јавне расправе не би остао једносмерна улица, већ истински процес партиципативни процес који за циљ има усвајање квалитетног и примењивог законског текста.<sup>23</sup>

### III Анализа одабраних примера регулаторне активности у областима од значаја за привреду у 2013. години

Током 2013. године усвојено је укупно 70 закона од значаја за привреду. Стога ћемо у овом раду указати само на нека од најзначајнијих усвојених законодавних решења у овој години.

Један од свакако најзначајних регулаторних новина у 2013. години представља усвајање Закона о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама,<sup>24</sup> који је усвојен са циљем да се побољша ликвидност привреде, исцрпљене дугим роковима за намирење новчаних потраживања из пословних односа.<sup>25</sup> Њиме је прописано да се уговором између привредних субјеката не може предвидети рок за измирење новчаних обавеза дужи од 60 дана, а исти тај рок скраћен је на 45 дана када је реч о уговору између јавног сектора и привредних субјеката, у случају када је по том уговору дужник јавни сектор, чији је

22 Илустративан је пример извештаја са јавних расправа објављених на интернет страници Министарства правде, који садрже формулацију „О тексту Нацрта закона на јавној расправи изнета су позитивна мишљења и дати су конструктивни предлози и сугестије који су се односили на прецизирање појединих одредаба којима се уређују... Министарство правде и државне управе је предлоге и сугестије достављене у току јавне расправе, а који су били усмерени на побољшање предложеног текста Нацрта закона и који су у духу концепта на којима се Закон заснива, прихватило и уврстило у текст Нацрта закона.“

23 У том смислу нарочито издвајамо препоруке за измену правног оквира и праксе јавне расправе, Н. Ненадић, „Учешће заинтересованих страна и јавности у законодавном процесу“, Студија о унапређењу законодавног процеса у Републици Србији, GIZ, Београд, 2012, стр. 133–134.

24 Директива бр. 7/2011 о борби против закаснелог плаћања у комерцијалним трансакцијама (Directive 2011/7/EU of The European Parliament and Of The Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions, OJ L 48, 23.2.2011, стр. 1–10).

25 Извештај „Статус регулаторне реформе – I квартал 2013“, стр. 15, доступно на адреси: <http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/Izvestaj%20za%20I%20kvartal%202013%20-%20Status%20regulatorne%20reformе.pdf>, 14.4.2014.

обим дуговања уједно и био један од главних разлога за усвајање овог закона.<sup>26</sup> Саме одредбе Закона су рестриктивније од релевантне директиве која је била образложење за његово усвајање, као и сличних закона у земљама у окружењу,<sup>27</sup> посебно у погледу прописаних услова и рокова.<sup>28</sup>

Од 1. априла 2013. године почела је примена Закона о јавним набавкама.<sup>29</sup> Тај закон је усвојен са циљем да повећа ефикасност спровођења процедуре јавне набавке, као и да обезбеди транспарентност јавних набавки кроз ефикасно коришћење портала јавних набавки, што ће допринети одговорном трошењу јавних средстава али и обезбеђивању фер конкуренције у овим поступцима. Управа за јавне набавке је донела 6 правилника којима се прецизније уређују планови набавки, конкурс-на документацију, начини извештавања, захтев за мишљење о преговарачком поступку, грађански надзорник.<sup>30</sup> Ипак, пракса је показала да постоје озбиљна ограничења у вези са доследном применом овог закона, те се тако одредбе у вези са обавезним усвајањем плана набавки који је усклађен са Правилником који је усвојила Управа, као и одредбе о обавезном грађанском надзору примењују у пуној мери тек од 1. јануара 2014. године. Оно што свакако забрињава је тренд нерестриктивне употребе преговарачких поступака, што је супротно њиховој сврси, а на шта је упозорила и Управа за јавне набавке, идентификујући као свој

26 На интернет страници Министарства финансија: <http://www.mfin.gov.rs/pages/article.php?id=9503>, 14.4.2014, доступан је преглед из регистра по Закону о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама за различите категорије институција где је јасно наведен број дана кашњења приликом измирења обавезе, који показује да без обзира на одредбе новог Закона плаћања субјеката јавног сектора као дужника новчане обавезе и даље касне у просеку 89 дана.

27 *Ibid.*

28 Више о овом питању вид. Мирјана Радовић, „Нови правни режим рокова измирења новчаних обавеза из трговинских уговора“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2013, стр. 241–265.

29 Закон о јавним набавкама (*Службени гласник РС*, бр. 124/2012).

30 Правилник о форми и садржини плана набавки и извештаја о извршењу плана набавки (*Службени гласник РС*, бр. 29/13), Правилник о обавезним елементима конкурсне документације у поступцима јавних набавки и начину доказивања испуњености услова (*Службени гласник РС*, бр. 29/13 и бр. 104/13), Правилник о форми и садржини захтева за мишљење о основаности примене преговарачког поступка (*Службени гласник РС*, бр. 29/13), Правилник о грађанском надзорнику (*Службени гласник РС*, бр. 29/13), Правилник о садржини извештаја о јавним набавкама и начину вођења евиденције о јавним набавкама (*Службени гласник РС*, бр. 29/13), Правилник о садржини акта којим се ближе уређује поступак јавне набавке унутар наручиоца (*Службени гласник РС*, бр. 106/13). За више о грађанском надзорнику вид. Ана Кнежевић Бојовић, „Грађански надзорник – нови механизам контроле јавних набавки у Србији“, *Право и привреда*, бр. 7–9/2013, стр. 491–513.

приоритени задатак у 2014. години управо смањење заступљености преговарачких поступака.<sup>31</sup>

Током 2013. године усвојене су значајне измене Закона о порезу на доходак и Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, којима је износ неопорезивог цензуса на зараде се повећан са 8.776 динара на 11.000 динара месечно а проценат опорезивања зарада смањен са 12% на 10%. Истовремено са овим смањењем обавеза, Законом о изменама и допунама Закона о доприносима за обавезно социјално осигурање, стопа доприноса за обавезно социјално осигурање подигнута са 22% на 24%. Смањењем пореских обавеза на једној страни, а повећањем обавеза по основу доприноса с друге стране, није унапређен положај послодаваца, већ је пре свега повећан прилив у Фонд ПИО.<sup>32</sup> Штавише, укупан обим обавеза послодаваца остао је потпуно исти, а са становишта интереса локалне самоуправе, овим изменама су у одређеној мери смањени њени приходи. Ово решење, заједно са променама којима је накнада за коришћење грађевинског земљишта интегрисана у порез на имовину<sup>33</sup> навела је локалне самоуправе да ради обезбеђивања стабилности сопствених буџета прошире базу пореских обвезника и да се још више заинтересују за начин на који ће планираним Законом о накнадама за коришћење јавних добара<sup>34</sup> бити предвиђена расподела прихода између централних и општинских органа. Сами ефекти интегрисања накнаде за коришћење грађевинског земљишта, показало се у пракси, биће видљиви тек од 2015. године, будући да је велики број локалних самоуправа своје буџете за 2014. годину планирао имајући у виду заостала дуговања у вези са накнадом за коришћење грађевинског земљишта, што практично значи да ће уз поменуто проширење базе обвезника права на имовину, локалне самоуправе у 2014. години по оба основа имати исти ниво прихода као и до сада. Измене закона су општинама

31 Доступно на адреси: <http://www.ujn.gov.rs/ci/news/story/221/%D0%A1%D0%BC%D0%B0%D1%9A%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%9A%D0%B5+%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D1%99%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8+%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%80%D0%B0%D1%87%D0%BA%D0%BE%D0%B3+%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B0+%D0%BA%D0%B0%D0%BE+%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%B5%D1%82+%D1%83+2014.+%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B8.html>, 14.4.2014.

32 II квартални извештај о статусу реформи, стр. 3, доступно на адреси: [http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/Status\\_regulatorne\\_reforme\\_-\\_II\\_kvartal\\_2013..pdf](http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/Status_regulatorne_reforme_-_II_kvartal_2013..pdf), 14.4.2014.

33 Закон о планирању и изградњи (Службени гласник РС, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС и 98/2013 – одлука УС), чл. 89.

34 О коме ће нешто више бити речи даље у тексту.



дале могућност да презонирањем додатно повећају приходе на терет и предузећа и грађана. Локалне самоуправе су прибегле двома различитим стратегијама. Једни су територију поделили на знатно више зона него до сада, тако да су они који су до тада били у другој зони потпали под прву, а они из прве у „екстра зону“ па је сходно томе, свима њима порастао и порез.

Други су урадили управо супротно, па су практично читаву територију града или општине ставили у једну зону, тако да они са периферије плаћају исти порез као они из центра. Ово све говори у прилог томе да се намет и у овом случају „преваљује“ превасходно на привреду и да је овакав сценарио прихватљив ипак само на кратак рок, а да ће на средњи рок од 3 до 5 година ипак бити неопходне измене или доношење новог Закона о финансирању локалне самоуправе о чему се све више говори.

Измене члана 11 Закона о пореском поступку и пореској администрацији<sup>35</sup> донеле су изузетно значајну новину, којом се изашло у сусрет захтевима привреде да се уједначи пракса Пореске управе. Наиме, и циљу обезбеђења јединственог спровођења прописа из надлежности министарства надлежног за послове финансија, акти (објашњења, мишљења, инструкције, упутства и сл.) о примени тих прописа које даје министар надлежан за послове финансија, односно лице које он овласти, обавезујући су за поступање Пореске управе и објављују се на интернет странама министарства надлежног за послове финансија и Пореске управе. Ове законске измене представљају значајан корак у правцу подизања правне сигурности пословања у Србији а пракса је показала да би било неопходно увести такво правило и у односу на ту врсту аката које издаје министарство надлежно за послове грађевинарства, будући да су неретко мишљења која оно издаје у вези са предметима истог или сличног чињеничног и правног стања дијаметрално супротна, што повећава степен арбитрерности у раду обрађивача захтева за издавање грађевинске дозволе, као и корупциони потенцијал.

У децембру 2013. године изменама Закона о порезу на добит правних лица<sup>36</sup> којима се укида ослобођење од плаћања пореза на добит у случају инвестирања у основна средства, значајно је повећана цена инвестирања у развој у сектору МСП-а. Ова мера несумњиво не подстиче даљи привредни развој у овој области.

35 Закон о пореском поступку и пореској администрацији (*Службени гласник РС*, бр. 80/2002, 84/2002 – испр., 23/2003 – испр., 70/2003, 55/2004, 61/2005, 85/2005 – др. закон, 62/2006 – др. закон, 63/2006 – испр., др. закона, 61/2007, 20/2009, 72/2009 – др. закон, 53/2010, 101/2011, 2/2012 – испр., 93/2012, 47/2013 и 108/2013).

36 Закон о изменама и допунама закона о порезу на добит правних лица (*Службени гласник РС*, бр. 108/13).

У области компанијског права усвојена су два веома значајна закона – Закон о рачуноводству<sup>37</sup> и Закон о ревизији,<sup>38</sup> у циљу усклађивања са релевантним прописима ЕУ. Законом о рачуноводству по први пут су у класификацију уведена микро предузећа<sup>39</sup> и прописана обавезна примена Међународних стандарда финансијског извештавања за велика правна лица, док се за мала и средња уводе Међународни стандарди финансијског извештавања за мала и средња правна лица (МСФИ за МСП). Будући да је закон усвојен у јулу 2013. године, а његова примена је почела од 1. јануара 2014. године, привредни субјекти су имали одређени рок да се прилагоде захтевима новог закона, али остаје да се види да ли је то адекватно учињено. Додатан проблем у том погледу представља чињеница да казнена политика за мала правна лица, конкретно, минимална висина новчане казне, није прилагођена њиховој стварној економској снази.<sup>40</sup>

Изменама Закона о заштити конкуренције такође су учињени одређени помаци у погледу усклађивања са релевантним прописима и праксом Европске уније. Оно што, међутим, и даље остаје проблематично јесте пракса Комисије за заштиту конкуренције у домену државне помоћи.<sup>41</sup>

За привреду и грађане интересантна је и примена Закона о буџетском систему као и Правилника о методологији и начину утврђивања трошкова пружања јавне услуге. Наиме у пракси се показало да није у потпуности имплементирана одредба члана 17, став 3 Закона о буџетском систему, којом је прописано да се такса не може наплаћивати за издавање доказа и било којих података које лице прибавља од једног државног органа, а по налогу другог државног органа. У пракси је ова одредба требало да резултира у укидању бесмислених захтева у поступцима које спроводе државни органи, међутим и после више од годину и по дана од усвајања Закона то није случај. Типичан пример је тај што се у процедурама пред државним органима од странака и даље тражи достава извода из јавних регистара, који су по правилу електронски и у које је омогућен целодневни јавни увид електронским путем (Агенција

37 Закон о рачуноводству (*Службени гласник РС*, бр. 62/2013).

38 Закон о ревизији (*Службени гласник РС*, бр. 62/2013).

39 Законом о рачуноводству мењају се критеријуми за одређивање величине привредних друштава и уводи категорија микро-предузећа која имају до 10 запослених, приход до 700.000 евра и просечну вредност пословне имовине до 350.000 евра. За таква микро-предузећа се поједностављују правила за вођење пословних књига, тако да ће морати да воде само биланс стања и биланс успеха.

40 Вид. Сива књига 6, препорука 1.21, доступно на адреси: <http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/untitled%20folder/Siva%20knjiga%206%20web.pdf>, 14.4.2014.

41 Вид. *Commission Progress Report*, стр. 20 и 25–26.

за привредне регистре и Катастар непокретности). Није имплементирана одредба члана 17, став 4 Закона о буџетском систему, којом је прописано да висина таксе мора бити примерена трошковима пружања јавне услуге, односно спровођења поступка или радње и да мора бити утврђена у апсолутном износу, односно да не може бити утврђена као проценат од променљиве основице.

Одредба члана 17, став 4 Закона, којом је прописано да висина таксе мора бити примерена трошковима пружања јавне услуге, није имплементирана пре свега због непрецизности и непотпуности Правилника о методологији и начину утврђивања трошкова пружања јавне услуге који је требао да обезбеди имплементацију те одредбе у пракси.<sup>42</sup>

Истовремено, током 2013. године објављен је већи број предлога закона – о геолошким истраживањима и рударству, о накнадама за коришћење јавних добара, о раду, о планирању простора и изградњи, о стечају, о приватизацији, који су од значаја за привреду. Сви ови закони били су доступни на интернет страницама надлежних министарстава и пратила их је јавна расправа.

Објављени Нацрт закона о накнадама за коришћење јавних добара<sup>43</sup> током спроведене јавне расправе почетком 2013. године изазвао је бурне реакције привредника али и локалних самоуправа, па ће Министарство финансија морати пажљиво да ревидира основице, стопе и расподелу ових накнада. Ипак, до краја 2013. године нису предузети конкретни кораци у том правцу, мада је Министарство финансија у свом плану о припреми нацрта закона предвидео да се у јуну 2014. године овај нацрт проследи Влади. Остају бројне недоумице у погледу предложених решења и биће неопходно да се поново спроведе темељна јавна расправа и за то определе капацитети Министарства.

И поред великог интересовања привредника нису усвојена два изузетно значајна закона који су били предмет јавне расправе – Закон о планирању простора и изградњи и Закон о раду. У делу стручне и опште јавности је покренута полемика о ефектима ових измена – и док привредници остају на становишту да су најављене измене Закона о раду врло добре, ако не и кључне, за развој привреде, јер ће допринети запошљавању кроз флексибилније облике радног ангажовања и смањење администрирања и трошкова приликом запошљавања и отпуштања, синдикати и велики део запослених су му се изразито про-

42 Правилник о методологији и начину утврђивања трошкова пружања јавне услуге (Службени гласник РС, бр. 14/2013, 25/13, 99/13).

43 Доступно на адреси: <http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/predlozi/2013/Nacrt%20zako%20o%20naknadama%20za%20koriscenje%20javnih%20dobara.pdf>, 14.4.2014.

тивили, док је правничка јавност истакла потребу да за побољашњима у домену поступка утврђивања репрезентативности синдиката и удружења послодаваца.<sup>44</sup> Неспорно је да ће у свом даљем раду на овом закону бити неопходно да се успостави конструктивни дијалог између свих кључних актера.

Мишљења у вези са текстом Нацрта закона о уређењу простора и изградњи такође остају подељена, нарочито имајући у виду да је висина накнаде за конверзију одређена превисоко, што је једна од значајних замерки привреде, а и пропуштена је прилика да се предвиди увођење јединственог информационог система за електронско подношење захтева за издавање грађевинске дозволе и уједно праћење тока сваког захтева за грађевинску дозволу.

#### IV Квалитет законодавног поступка у Србији током 2013. године

Несумњиво је да за усвајање ваљаних закона у савременом демократском друштву од кључног значаја успостављање доброг законодавног поступка и његово функционисање. Објективна анализа различитих аспеката законодавног поступка методологијом развијеном за потребе НАЛЕД-а<sup>45</sup> указује да законодавни поступак у Србији пати од одређених мањкавости и да су у том погледу неопходна значајна побољшања. У даљем тексту указујемо на неке од најважнијих закључака и импликација ове анализе.

Анализа ефеката прописа обухвата низ метода у циљу систематске процене позитивних и негативних утицаја предложене и постојеће законске регулативе, тачније, израду прописа засновану на јасном дефинисању проблема и циљева, разматрању различитих регулаторних решења и њихових потенцијалних ефеката. У околностима у којима је то могуће, детаљна анализа ефеката подразумева и квантификовање трошкова и користи регулаторне активности и њених ефеката. Анализа ефеката прописа је међу инструментима политике који су највише доприне-

44 *External Report for 52nd Session for CESCR Concerning Serbia – International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Центар за достојанствен рад, Београд, 2014, доступан на адреси: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fSRB%2f16618&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCESCR%2fCSS%2fSRB%2f16618&Lang=en), 14.4.2014.

45 Методологија је развијена за потребе креирања Регулаторног индекса Србије, а развио ју је др Бранко Радуловић. Регулаторни Индекс Србије је квантитативни, сумарни показатељ транспарентности законодавног процеса, квалитета и трошкова примене закона и ажурности државе у спровођењу закона, доступно на адреси: [http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/untitled%20folder/RIS\\_Izvestaj.pdf](http://www.naled-serbia.org/upload/CKEditor/untitled%20folder/RIS_Izvestaj.pdf). Извештај за 2013/2014. доступан на захтев. Сва упућивања на Регулаторни индекс Србије у овом раду односе се на тај извештај.

ли развоју и унапређењу чињенично заснованом креирању политике.<sup>46</sup> Како је раније истакнуто, Пословником Владе<sup>47</sup> прописана је обавеза израде анализе ефеката прописа, а Канцеларија за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа<sup>48</sup> оцењује испуњеност ове обавезе као и квалитет спроведене анализе, јер, чак и када је анализа ефеката прописа формално спроведена, њен квалитет може бити упитан.

У свом Регулаторном Индексу Србије НАЛЕД је на основу анализе закона који су усвојени у скупштини утврдио да је од 70 закона који су имали директан или посредан утицај на привреду или је по другом основу требало да буду предмет анализе ефеката 36 закона испунило формални захтев, тачније достављен је извештај о спроведеној анализи у оквиру образложења нацрта закона. Са пресеком на дан 31. децембра 2013. године, Канцеларија је добила укупно 85 нацрта закона. Од тог броја Канцеларија је оценила да 24 нацрта садрже анализу, 30 садржи делимичну анализу, а да за 22 нацрта није било потребно доставити анализу. Према оцени Канцеларије само 9 нацрта није садржало формалан извештај о спроведеној анализи.

Надаље, објективна анализа<sup>49</sup> показује да се тренутно ипак више поштује форма, док се анализе не спроводе или ако су и спроведене, онда се њихови резултати не приказују на адекватан начин. Од 63 нацрта за које је било потребно припремити анализу само 6 анализа садржи детаљне процене трошкова и користи,<sup>50</sup> док још 7 анализа садржи квантитативну анализу. Канцеларија за регулаторну реформу је, са друге стране, оценила да прилози који су сачињени тако да садрже делимичну анализу ефеката прописа по правилу не садрже нити квалитативне нити квантитативне податке на основу којих би потенцијални позитивни и негативни ефекти нацрта закона могли потпуније и објективније да се сагледају.<sup>51</sup>

46 *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers. OECD Publishing.* издање 1.1, 2008. године, стр. 24.

47 Чл. 40.

48 Основана Уредбом о Канцеларији за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа (*Службени гласник РС*, бр. 89/2010).

49 Регулаторни индекс Србије 2013–2014, доступан на захтев.

50 Као пример детаљно урађене квантификације која садржи и финансијску процену утицаја на мала и средња предузећа издвајамо Анализу ефеката прописа на Нацрт закона о робним берзама. Доступно на адреси: [http://www.ria.gov.rs/malodrvvo/pdf/Analiza\\_efekata\\_Nacrta\\_zakona\\_o\\_robnim\\_berzama\\_2013.pdf](http://www.ria.gov.rs/malodrvvo/pdf/Analiza_efekata_Nacrta_zakona_o_robnim_berzama_2013.pdf), 14.4.2014.

51 Годишњи извештај о раду Канцеларије за регулаторну реформу и анализу ефеката прописа за период јануар-децембар 2013. године, стр. 9, доступно на адреси: [http://www.ria.gov.rs/malodrvvo/Izvestaj\\_o\\_radu\\_Kancelarije\\_za\\_RR\\_i\\_AEP\\_za\\_2013.\\_god.pdf](http://www.ria.gov.rs/malodrvvo/Izvestaj_o_radu_Kancelarije_za_RR_i_AEP_za_2013._god.pdf), 14.4.2014.

Један од узрока оваквог резултата свакако јесте и велики број закона који су усвојени у хитном поступку. Наиме, од 70 закона који утичу на пословно окружење, чак у 51 случају примењен је хитан поступак што је пракса коју подједнако критикују представници домаће јавности и Европска комисија.<sup>52</sup> Надаље, утисак је да је чак и у оквиру анализа ефеката прописа које су формално приложене уз нацрте закона анализа утицаја на привреду сагледана врло уско, и да темељна анализа ефеката које повећања намета узрокују за привреду није урађена тако да се њоме размотре сви економски ефекти планираних промена. Примера ради, промена у начину обрачуна накнаде за коришћење минералних сировина када се прописана стопа мења са 3% на 5%<sup>53</sup> за привредно друштво подразумева повећање износа који се плаћа за чак 84%. Ово је нарочито важно имати на уму с обзиром на већ поменути рад Министарства финансија на изради Нацрта закона о накнадама за коришћење јавних добара, чије промене могу имати далекосежне последице за постојеће привредне субјекте али и одвраћајући ефекат на инвеститоре. Стога је неопходно да се у пракси заузме битно другачији став у вези са коментарима које у оквиру јавне расправе упућују представници приватног сектора и учини додатни напор у постизању равнотеже између оправданих интереса државе, са једне стране, и стварног подстицања економског развоја као и рада малих и средњих предузећа у Србији.

Да би се закон могао спроводити потребно је донети подзаконске опште акте. У пракси се подзаконски акти не доносе у прописаним роковима, тако да се нови закони у пракси не могу применити. С обзиром да истовремено стари закони престају да важе, правна несигурност коју таква ситуација ствара има значајне економске последице.

Од 2011. године НАЛЕД кроз Барометар подзаконских аката прати у којој мери се спровођење закона омогућава правовременим усвајањем подзаконских општих аката, и током 2013. године пратило се укупно 30 закона који имају највећи утицај на пословно окружење.<sup>54</sup> На основу детаљне анализе законских одредби формирана је листа од 420 подзаконских прописа (уредби, правилника, одлука) које је било (или је још увек) неопходно донети током 2013. године – тај број за 2013. годину износи 184 подзаконска акта.

52 *Enlargement Strategy and Main Challenges 2013–2014*, стр. 28.

53 Вид. Закон о рударству (*Службени гласник РС*, бр. 44/95, 34/2006 и 104/2009), чл. 16 и Закон о рударству и геолошким истраживањима (*Службени гласник РС*, бр. 88/2011), чл. 136, у односу на неметаличне сировине. Нацртом закона о накнадама за коришћење јавних добара се задржава на овом високом нивоу. Вид. чл. 70 Нацрта.

54 Доступно на адреси: [http://www.naled-serbia.org/barometers/index\\_barometar](http://www.naled-serbia.org/barometers/index_barometar), 14.4. 2014.

Подаци НАЛЕД-а показују да је просечно кашњење усвојених прописа износило 321 дан или скоро 11 месеци. Просечно кашњење усвојених прописа којима је истекао рок је 373 дана.

Током 2013. године само 5 аката је донето пре рока, 31 акт је донет после истека рока, код 21 аката рок још увек није истекао, а за 2 акта није био прецизиран рок за њихово доношење.

Ови подаци сведоче о потреби да се строже и доследније примењују одредбе закона којима су прописани рокови за усвајање подзаконских аката и на тај начин омогући њихова практична примена а смањи простор за арбитрерност у примени и корупцију. Једна од могућности за коју би се свакако ваљало залагати јесте и пракса израде одговарајућих подзаконских аката паралелно са процесом израде финалне верзије нацрта закона, што би омогућило њихово усвајање у кратком року по усвајању закона. Ваљало би да нарочито значајни подзаконски акти такође буду подвргнути анализи ефеката прописа. Иако се на први поглед оваква пракса може чинити незахвалном, с обзиром на чињеницу да су нацрти закона подложни изменама у скупштинској процедури, она би заправо значајно допринела квалитету подзаконских аката, олакшала примену закона и подстакла правну сигурност. Ово би било нарочито важно приликом усвајања нових закона који су од кључног значаја за привреду, као што је Закон о уређењу простора и изградњи.

Правна сигурност и предвидивост услова пословања се свакако огледају и кроз учесталост измена и допуна закона, као и доношењу нових закона којима се битно мења оквир пословања. НАЛЕД је у кроз свој Регулаторни индекс Србије пратио 5 закона из надлежности 6 министарстава за које сматра да представљају довољан узорак за стварање опште слике о томе колико се често прописи мењају.<sup>55</sup> Ових 30 закона су мењани 98 пута током последњих пет година. Најчешће су промене прописа из надлежности Министарства финансија. Мишљења смо да је оволики број измена и допуна закона битних за пословање привреде изузетно велики и свакако се може тражити веза између турбулентног пословног окружења и честе измене прописа. Посматрајући са аспекта стабилности и предвидивости услова пословања више од две измене и допуне по закону/пропису у средњем року од 5 година, нарочито ако те измене нису последица новчаних усклађивања и других прилагођавања су апсолутно недопустиве и говоре у прилог томе да се изради базног прописа није приступило на прави начин.

55 Прате се закони из надлежности Министарства финансија, Министарства привреде, Министарства грађевинарства и урбанизма, Министарства рада, запошљавања и социјалне политике, Министарства спољне и унутрашње трговине и телекомуникација и Министарства енергетике, развоја и заштите животне средине.

Такође, чини нам се о предвидивости законодавног оквира додатно говори и чињеница да почетком сваке године Влада Републике Србије и ресорна министарства исувише амбициозно доносе План законодавних активности. Тако је Планом за 2013. годину било предвиђено да се донесе укупно 155 закона, од којих је донето само 34. Од септембра 2012. године НАЛЕД је почео да води евиденцију о објављивању нацрта и предлога закона и времену од објављивања нацрта до усвајања. Анализа је показала да је од 59 закона<sup>56</sup> и измена и допуна закона чије је усвајање праћено у 2013. години укупно 28 нацрта и предлога закона објављено на сајтовима ресорних министарстава. Обесхрабрујуће је што су нацрти или предлози били доступни веома касно – у најбољем случају месец, а у најгорем само неколико дана пре усвајања – што такође говори о потреби да се законодавни процес у пракси мора учинити транспарентнијим и партиципативнијим.

## V Закључци

Како је на самом почетку рада истакнуто, Србија се налази пред озбиљним изазовом усклађивања националног законодавства са правом Европске уније, који подразумева озбиљну, свеобухватну и неретко темељну промену не само регулаторног оквира већ и праксе и са собом носи озбиљне економске и социјалне импликације. Несумњиво је да су у протеклим годинама предузети неки важни кораци у циљу унапређења законодавног процеса, који одсликавају потребу за пуним успостављањем демократског партиципативног процеса. Са друге стране, као што је показано у овом раду, у овом домену је неопходно побољшати и прописе и праксу, нарочито с обзиром на чињеницу да је и у Европској унији процес унапређења регулаторног оквира подложен сталним изменама и побољшањима.<sup>57</sup> Неке препоруке у том погледу су дате већ у самом раду, али овом приликом указујемо на то да би значајан искорак у том погледу био учињен ако би сви актери законодавног процеса, а нарочито држава, усвојили и доследно спроводили принципе утемељене на ширем друштвеном појму регулације, који подразумева да регулација припада свим тржишним субјектима, а не само држави, и да представља процес исказивања, нормирања и усклађивања различитих интереса.<sup>58</sup> Једино на тај начин ће и домаћи законодавац, али и домаћи привредни субјекти, на прави начин искористити процес приступања

56 Евидентирано је 70 усвојених закона и измена и допуна закона у 2013. години, али нису узете у обзир измене закона које су биле минималне, као ни закони Министарства просвете, науке и технолошког развоја.

57 Вид. Татјана Јованић, „Унапређење регулаторног оквира у ЕУ: Од „боље“ ка „паметној“ регулацији“, *Евројско законодавство*, бр. 35–36/2011, стр. 9–20.

58 *Ibid*; стр. 10.



Европској унији као стварни инструмент побољшања свеукупног регулаторног оквира, обезбеђивања правне сигурности и стварања повољног амбијента за пословање, чиме ће се прићи корак ближе ка успостављању тржишне економије која одиста може да одговори изазовима заједничког тржишта. Управо ће 2014. година бити база и право огледало за оцењивање тога колико се целокупан законодавни процес од иницирања, преко доношења до примене прописа заиста унапредио, јер предстоји доношење кључних закона као што су Закон о раду, Закон о приватизацији, Закон о стечају, Закон о планирању и изградњи. У фази припреме прописа од кључног значаја ће бити активно учешће привреде и других заинтересованих страна су и биће неопходно да анализа ефеката прописа која ће пратити ове законе буде израђена тако да обезбеди да новоусвојени прописи доносе корист друштву у целини.

**Ana KNEŽEVIĆ BOJOVIĆ, PhD**

**Policy Coordinator, National Alliance for Local Economic Development**

**Slobodan KRSTOVIĆ, LL.M.**

**Economic Researcher, National Alliance for Local Economic Development**

## **REGULATORY REFORM AND QUALITY OF THE SERBIAN LEGISLATIVE PROCESS – AN ANALYSIS OF LEGISLATIVE ACTIVITY IN SERBIA IN 2013**

### **Summary**

*In addition to the comprehensive and complex process of harmonizing its national legislation with that of the European Union, Serbia has to considerably improve other sectors of its legislation, which are not directly regulated by binding European Union legislation, particularly so as to improve the conditions for doing business for small and medium sized companies and facilitate investments. The paper analyzes the regulatory framework for adopting laws, the process of adopting laws in 2013 and the implications of selected legislative solutions, investigating whether and to what extent do the legislative changes in the regulations of importance for doing business contribute to the creation of a business enabling environment, and whether the regulatory interventions are carried out with due observance of best practice standards of legislative procedure.*

**Key words:** *regulatory reform, regulatory impact analysis, public debate, business.*