

Fokus

Marko Paunović

▶ **Pregled tromesečja**

Boško Mijatović

▶ **O fiskalnoj odgovornosti**

Milica Bisić

▶ **Akcionarska društva
u nacrtu novog zakona
o privrednim društvima**

Miodrag Zec

▶ **Privatizacija-koncepti,
operacionalizacija i
otvorena pitanja**

Marina Petrović

▶ **Međusektorska saradnja
u pružanju usluga korisnicima
socijalne pomoći**



CLDS

Fokus

Oktobar 2010.

KVARTALNI IZVEŠTAJ O INSTITUCIONALNIM REFORMAMA

IZDAVAČ
Centar za liberalno-
demokratske studije

REDAKCIJA
Boris Begović, Gordana Matković,
Boško Mijatović (glavni urednik),
Marko Paunović

SEKRETAR REDAKCIJE
Olivera Maksimović

GRAFIČKI DIZAJN
Miloš Majstorović

ZA IZDAVAČA
Boris Begović

Izlazi tromesečno

Sva prava zadržava CLDS.

Prenošenje tekstova u
celini ili delovima
dozvoljeno je samo uz
navođenje izvora.

ADRESA IZDAVAČA
Kralja Milana 7/1
Beograd

TEL-FAX: 324-6666

WEB SAJT
www.clds.rs

E-MAIL
office@clds.rs

Marko Paunović

► **Pregled tromesečja** | 3

Boško Mijatović

► **O fiskalnoj odgovornosti** | 8

Milica Bisić

► **Akcionarska društva
u nacrtu novog zakona
o privrednim društvima** | 21

Miodrag Zec

► **Privatizacija-koncepti,
operacionalizacija i
otvorena pitanja** | 21

Marina Petrović

► **Međusektorska saradnja
u pružanju usluga korisnicima
socijalne pomoći** | 27

Izdavanje Fokusa finansijski je podržao:

Think Tank Fund of the Open Society Institute

Stavovi izneti u ovoj publikaciji isključivo su stavovi autora
i oni ne moraju da budu i stavovi Think Tank Funda ili
Centra za liberalno–demokratske studije.

Pregled tromesečja

Prethodni kvartal (juli - septembar 2010), što je i uobičajeno za letnje mesece, nije bio obeležen bitnim institucionalnim promenama, što uopšte ne znači da je bio miran. Situacija sa Kosovom je kulminirala. Prvo je Međunarodni sud pravde doneo nepovoljnu odluku po Srbiju, a zatim su usledile peripetije oko održavanja Generalne skupštine UN i usklađivanja predloga rezolucije sa Evropskom unijom. Pored toga, kao posledica problema u formiranju Bošnjačkog nacionalnog veća, usledilo je zaoštavanje retorike, što je kulminiralo nakon pobeđe Turske nad Srbijom u polufinalu Svetskog prvenstva u košarci.

Što se institucionalnih promena tiče, krajem jula je održana sednica Narodne skupštine na kojoj je doneto nekoliko zakona.

Najvažniji je verovatno novi **Zakon o trgovini**, čijim stupanjem na snagu su ukinuta tri stara zakona - Zakon o trgovini (donet još 1993. godine), Zakon o uslovima za obavljanje prometa robe, vršenje usluga u prometu robe i inspeksijskom nadzoru (donet 1996. godine), kao i Zakon o cenama (koji je usvojen 2005. godine). Radi se o veoma bitnom zakonu, kojim se „uređuju uslovi i način za obavljanje i unapređenje trgovine na jedinstvenom tržištu Republike Srbije, kao i zaštita tržišta, zaštita od nepoštenih tržišnih utakmica i nadzor“.

Budući da se prethodnih godina u javnosti veoma mnogo raspravljalo o navodnom dominantnom, ili čak monopolskom, položaju nekih trgovaca u Srbiji, zanimljivo je pogledati da li novousvojeni Zakon o trgovini stvara uslove za razvoj ravnopravne tržišne utakmice.

Ekonomska teorija nam kaže da je moguće održavati monopolski ili dominantni položaj jedino ako je potencijalnim konkurentnima nemoguće, ili veoma teško, da uđu na tržište. U konkretnom slučaju, najbolja borba protiv monopola bilo bi olakšavanje procedura i smanjivanje troškova za otvaranje novih supermarketa. Otvaranje novog supermarketa je, do sada, praktično bilo u nadležnosti lokalnih vlasti, koje upravljaju građevinskim zemljištem i formiraju zone u kojima se supermarket eventualno može napraviti. Po svemu sudeći, dobijanje građevinske dozvole za izgradnju supermarketa nije lako, ali nije ni nemoguće.

Međutim, usvajanjem novog Zakona o trgovini ove barijere ulasku u granu (odnosno, izgradnji novih objekata) su povećane u odnosu na situaciju pre donošenja Zakona.

Naime, Zakon o trgovini predviđa izradu Studije uticaja na strukturu tržišta, kao dodatni uslov za izgradnju objekata većih od 2000 kvadrata. Naravno, očigledno je da otvaranje novog prodajnog prostora može da ima samo pozitivan efekat na strukturu tržišta, ali to nije sprečilo „zakonodavca“ da zahteva izradu ove studije.

Na studiju će saglasnost, inače, davati novoosnovani Centar za razvoj trgovine, kao najnovija vladina Agencija, a građevinska dozvola se može dobiti tek uz pribavljanje saglasnosti na studiju. To znači da, na teritoriji Srbije, neće biti moguće izgraditi supermarket veći od 2000 kvadrata bez eksplicitne saglasnosti vladine agencije, bez obzira na eventualnu saglasnost lokalne samouprave. Kako će ovo podstaći razvoj trgovine, nije jasno.

Zakonodavac traži da Studija uticaja sadrži ocenu u pogledu interesa potrošača i drugih kupaca za postojanje trgovinskog objekta date površine i namene, potrebe postojanja različite strukture trgovinskih formata i različitih trgovinskih subjekata na širem i užem tržišnom području, potrebe unapređenja trgovine uvođenjem novih oblika prodaje i distribucije robe kao i uticaja na druge privredne subjekte, male i srednje veličine, koji učestvuju u trgovini na malo na relevantnom području, nakon otvaranja, odnosno izgradnje datog trgovinskog formata.

Praktično svaki od ovih zahteva je ili besmislen ili potpuno pogrešan. Na primer, studija ne može da da odgovor na pitanje da li postoji interes potrošača da se objekat izgradi – taj odgovor mogu da daju samo potrošači nakon što se objekat izgradi. Ali, verovatno je najopasniji poslednji zahtev, da se proceni uticaj na druge privredne subjekte, male i srednje veličine. Jasno je da je taj uticaj negativan – male i srednje trgovine teško mogu da izađu na kraj sa velikim objektom, koji nudi širi asortiman robe, po nižim cenama. Ali, kakve to veze ima? Država ne traži studiju uticaja na male fabrike kada se pravi velika, niti na male banke, ako se otvara nova, velika.

Zamislite situaciju u kojoj u nekom manjem gradu sada imate jedan veliki objekat i mnogo malih prodavnica. Država lako može da zabrani izgradnju novog velikog objekta jer predstavlja pretnju po male objekte. Sve to možda izgleda lepo, dok ne shvatite da je time upravo omogućila lagodan život postojećem supermarketu.

Država ne treba da se upliće u to gde će ko da napravi supermarket. U najboljem slučaju, može da napravi haos, a u najgorem da stvori još jedno leglo korupcije i privilegija.

Još jedna zanimljiva stvar vezana za ovaj zakon je da on stupa na snagu osam dana od dana donošenja, ali se primenjuje od 1.1.2011. godine. Koja je tačno razlika između „datum stupanja na snagu“ i „datum primene“ nije sasvim jasno.

Na istoj sednici Narodne skupštine donete su i **izmene i dopune Zakona o bezbednosti saobraćaja na putevima**, a kojim su predviđene manje izmene samog postupka. Međutim, ovaj zakon je mnogo bure izazvao tokom septembra, kada je najavljena obaveza montiranja tzv. „zimskih guma“ od 1. novembra 2010. godine. Sama odluka je prilično trivijalna, ali dobro pokazuje kako se u Srbiji donose i sprovode zakoni. Naime, Zakon kojim se to reguliše donet je još maja 2009. godine, a njime je predviđeno da će ministar za infrastrukturu doneti pravilnik kojim će regulisati „bliže propise o uslovima koje moraju da ispunjavaju vozila u saobraćaju na putu u pogledu dimenzija, tehničkih uslova i uređaja, sklopova i opreme i tehničkih normativa“. Nakon što je donet pravilnik koji zahteva montiranje sve četiri zimske gume već od 1. novembra, nastala je opšta panika, pa su i izvori iz samog ministarstva nekoliko puta menjali stavove – od toga da su sve četiri zimske gume obavezne, pre-

ko toga da će biti samo dve obavezne, sve do toga da će zimske gume biti obavezne samo za vlasnike automobila „mlađeg“ od 10 godina (pošto su noviji automobili, valjda, manje bezbedni od starih, jer stari imaju dobre kočnice i sve ostalo, pa mogu da voze zimi i sa letnjim gumama). Naravno, u ovom slučaju se radi o relativno nevažnoj stvari, ali je običan svet mogao da vidi u kakvoj situaciji se nalaze privrednici koji svakodnevno slušaju raznorazne predloge u javnosti. Kako formulisati poslovnu politiku ako ne znaš kako će izgledati poslovno okruženje sledećeg meseca?

Međutim, zakon čije je usvajanje dovelo do najveće debate u javnosti je verovatno **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije**. Ovi amandmani (a koji su doneti na predlog poslanika Vladana Batića) predviđaju nekoliko izmena, ali se kao najkontroverznija pojavila ona koja bi omogućila nekim funkcionerima da obavljaju nekoliko funkcija. Naime, Zakon predviđa da funkcioner koji je izabran na javnu funkciju neposredno od građana može da vrši više javnih funkcija na koje se bira neposredno od građana, osim u slučajevima nespojivosti, utvrđenih Ustavom.

Ovakva formulacija deluje razumno. Jednostavno, ako građani žele da za svog poslanika izaberu nekoga ko ima i drugi javni posao, to im se pravo ne sme oduzeti. Ali, problem nije u tome. Pravi problem je u tome da poslanici u Srbiji nisu „izabrani na javnu funkciju neposredno od građana“, već ih je u Narodnu skupštinu poslala stranka. Ukoliko bi Srbija imala normalniji izborni sistem, u kojem bi građani mogli, makar posredno, da biraju svog poslanika imenom i prezimenom, data formulacija bila bi razumna. Ali, sve dok poslanika u Narodnu skupštinu šalje partija i sve dok ga odande može „opozvati“ aktiviranjem blanko ostavke, verovatno bi bolje bilo da ovakav amandman nije ni donet.

Amandmanima na Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije predviđena je i zaštita tzv. „whistleblowera“, odnosno predviđeno je da državni službenik koji u dobroj nameri Agenciji podnese prijavu ako opravdano veruje da postoji korupcija u organu u kome radi, ne može zbog toga da trpi štetne posledice. Čini se da je ovako formulisana zaštita isuviše slaba, jer se ne predviđa nijedan jedini konkretni mehanizam zaštite.

Na istoj sednici Narodne skupštine donet je i **Zakon o izmenama i dopunama Zakona o poreskom postupku i administraciji**, jer je bilo nužno njegovo usklađivanje sa drugim zakonima (Zakonom o prekršajima i Zakonom o uređenju sudova) prema kojima je nadležnost za vođenje postupka prenet sa Poreske uprave na prekršajni sud. Takođe, bilo je nužno precizirati nadležnosti jedinica lokalne samouprave u poreskom postupku koji te jedinice vode radi utvrđivanja, naplate i kontrole njihovih izvornih prihoda, a uvode se i duži rokovi za odlaganje plaćanja poreskog duga pravnim licima nad kojima se sprovodi reorganizacija.

Pored toga, zakon predviđa uvođenje mogućnosti izricanja zaštitne mere zabrane vršenja određenih delatnosti u trajanju od šest meseci do tri godine - za obveznike koji učine određenu vrstu istog poreskog prekršaja u roku od dve godine od dana pravosnažnosti osuđujuće presude za istu vrstu poreskog prekršaja. Takođe, predviđeno je da se neće pokretati prekršajni postupak kod samoinicijativnog pri-

javljanja određenih vrsta poreskih prekršaja od strane lica koje ih je učinilo uz plaćanje dugovanog iznosa poreza uvećanog za propisanu kamatu.

Tokom avgusta je obavljena peta **revizija Stand by aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom**. Osnovne teme su bile datum odmrzavanja plata i penzija, kao i donošenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti. MMF je pristao da se, umesto od aprila 2011. godine, plate usklade sa rastom cena u januaru 2011. godine. Time bi se, nakon dve godine, završila politika nominalnog zamrzavanja plata i penzija i prešlo bi se, u suštini, na politiku realnog zamrzavanja, mada bi se u aprilu 2011. i 2012. godine plate i penzije povećale i za polovinu realnog rasta BDP u prethodnoj godini. Teško je očekivati da će ta realna povećanja biti značajna.

Takođe, utvrđen je i predlog Zakona o izmenama i dopunama Zakona o budžet-skom sistemu, a u delu koji se odnosi na fiskalnu odgovornost. O samom zakonu možete više pročitati u posebnom tekstu Boška Mijatovića u ovom broju Fokusa.

Krajem avgusta i tokom septembra došlo je **do nestašice mleka i mlečnih proizvoda**, koja i dalje traje. Ako pravite torte sa maslacem, morate se zadovoljiti margarinom. U javnosti se špekulisalo o mnogo „krivaca“. Kao najčešći krivci pominjani su „monopoli i karteli“, mada niko nije objasnio zašto ti monopolisti ne podignu prodajnu cenu u situaciji kada mleka i mlečnih proizvoda nema. Pored monopolista, kriva je bila i „psihoza“. Navodno, ljudi su iz čistog mira počeli da kupuju mnogo mleka, pa onda mleka stvarno i nema. Proizvođači su krivili otkupljivače, otkupljivači su krivili državu zbog malih subvencija. Kakve sve to veze ima sa nestašicom, niko nije objasnio.

Retko ko je skrenuo pažnju na činjenicu da su mleko i mlečni proizvodi zaštićeni veoma visokom carinom i drugim dažbinama. To je razlog zašto niko na nestašicu mleka nije odgovorio uvozom, što bi se desilo kod praktično svake druge robe. Nije nemoguće da na tržištu mleka i mlečnih proizvoda postoje karteli, ali je lek za to veoma, veoma lak. Ne mora premijer da naređuje „hitnu akciju ministarstvima i inspeksijskim službama na sprečavanju pokušaja stvaranja veštačkih nestašica životnih namirnica“. Dovoljno bi bilo da se ukine prelevman na uvoz mleka i mlečnih proizvoda.

Naravno, država na nestašicu nije reagovala smanjenjem carinske zaštite, već je donela uredbu koja se po besmislenosti može svrstati u sam vrh, makar u post petooktobarskom periodu. Naime, krajem septembra vlada je donela Uredba o proizvodnji i prometu mleka koja, u suštini, ima dva člana. Prvim članom se mlekarama nalaže da najmanje 20% ukupno prerađenog mleka mora da završi kao pasterizovano mleko, a drugim članom se propisuju kazne u iznosu do čak dva miliona dinara. Pravno posmatrano, ako ste napravili mlekaru sa idejom da samo pravite sir, onda vas je ova uredba ostavila bez posla. Vrlo je zanimljiv pravni osnov, koga uredba nalazi u članu 8a Zakona o uslovima za obavljanje prometa robe, vršenje usluga u prometu robe i inspeksijskom nadzoru. U tom članu se kaže da „Ako na tržištu nastanu poremećaji u proizvodnji i prometu određene robe, i ako se poremećaji ne mogu otkloniti merama tekuće ekonomske politike, Vlada Republike Srbije može propisati privremene mere za sprečavanje i otklanjanje poremećaja dok oni traju.“ Ako nekome iz same formulacije nije sve već jasno, evo dodatnog pojašnjenja – radi

se o članu koji je u zakon dodat 1998. godine. Vlast se i tada koristila „privremenim merama“ u borbi protiv nestašice. Znamo kako se to završilo.

Takođe, već smo pomenuli da doneti Zakon o trgovini predviđa prestajanje važnosti ovog zakona. Međutim, isključivo iz tehničkih razloga on će se primenjivati do 1.1.2011. godine. Dakle, vlada se pozvala na zakon koji je Narodna skupština već ukinula.

U raspravu oko mleka se na trenutke uključivala i predsednica Komisije za zaštitu konkurencije, tvrdnjama da prehrambenu industriju u Srbiji kontroliše desetak kartela. Problem sa Komisijom za zaštitu konkurencije traje već mesecima. Naime, još prošle godine, nakon što je donet novi Zakon o zaštiti konkurencije, Narodna skupština je raspisala konkurs za članove Komisije. Po informacijama iz Skupštine, javilo se dovoljno kvalifikovanih ljudi, ali odabir nije sproveden. Od tada je prošlo 9 meseci, da bi se, konačno, krajem septembra u javnosti pojavio spisak odabranih, među kojima nema sadašnje predsednice.

Ovih dana (početkom oktobra) predsednica Komisije je najavila da je tražila sastanak sa premijerom i predsednicom Narodne skupštine od kojih će tražiti odgovor zašto nje nema među izabranima. Čak je sugerisala i da je to posledica pritiska nekih navodnih monopolista. Naravno, kada je vršen izbor sadašnjeg sastava komisije, nikakvog konkursa nije bilo, već su izabrani ljudi bliski tadašnjoj vlasti/ministru, ali ko će sada o tome da razmišlja.

Kad smo već kod neizabranih članova bitnih regulatornih tela, podsećamo i da Komisija za zaštitu prava kasni već 15 meseci. Navodno će biti izabrani do kraja ove godine. Kako funkcioniše sistem javnih nabavki bez Komisije za zaštitu prava, možemo samo da zamislimo.

Krajem septembra vlada je donela možda i najvažniju i najdalekosežniju odluku ove godine. Naime, doneta je odluka kojom se *de facto* ukida obaveza služenja vojnog roka od 1. januara 2011. godine. Radi se o zaista važnoj odluci kojom je, između ostalog, ostvareno obećanje DOS-a od pre desetak godina. Činjenica je da je profesionalna vojska skuplja po budžet, ali trošak neke državne politike se ne može meriti samo njenim uticajem na budžet. Dosadašnja politika je dovela do mnogobrojnih negativnih posledica, počev od sveprisutne korupcije, brojnih sudskih postupaka, napuštanja zemlje od strane osoba koje nisu želele da služe vojni rok, čak i do razdvajanja porodica i slično. Profesionalna vojska će biti skuplja za državu, ali će svakako biti jeftinija za društvo.

Posle mene potop

Posle dužeg krčkanja Vlada Srbije je usvojila predlog zakonskih odredaba o fiskalnoj odgovornosti i uputila ih u Skupštinu Srbije. Doduše, to više nije predlog novog i posebnog zakona o fiskalnoj odgovornosti, kako je u početku bilo planirano, već predlog novog odeljka Zakona o budžetskom sistemu, dat kroz predlog izmena i dopuna. Ali, takva razlika je samo pravnotehnička i bez suštinskog značaja.

Čemu zakon o fiskalnoj odgovornosti?

Pre nego što pokušamo da odgovorimo na ovo bitno pitanje navešćemo suštinu zakonskog predloga: to je mehanizam (čak matematička formula) za određivanje visine dozvoljenog fiskalnog deficita u Srbiji tokom sledećih godina, zajedno sa maksimalnim limitom državnog duga. Na taj način se vladi i vladajućoj većini u Skupštini formalno vezuju ruke u vođenju fiskalne politike: umesto da je slobodna da ozakoni budžet kakav želi, vladajuća većina (zajedno sa vladom) moraće da poštuje navedenu formulu i limit i formulisati odgovarajući budžet.

U razumno vođenoj državi se podrazumeva osećaj za fiskalnu odgovornost kod vlade i vladajuće većine. Dobro, uvek se tu i tamo rasipa, postoje i zloupotrebe i pogrešne koncepcije, ali se s razlogom pretpostavlja da vladu suštinski vodi princip zdravih državnih finansija i da su odstupanja (uključujući i zloupotrebu fiskusa radi lične i stranačke promocije političara) zadržana u umerenim granicama. Stoga velika većina zemalja, posebno razvijenih, ne postavlja unapred precizna ograničenja budžetske politike.² Pored toga, razvijene zemlje nemaju posla sa Međunarodnim monetarnim fondom i njegovim zahtevima, pa ne postoji ni potreba da se donosi zakon koji će ograničiti slobodu parlamenta da usvaja budžet kakav želi. Usvajanje ovakvog zakona pod uticajem MMF-a bi se u tim zemljama s razlogom shvatalo kao odricanje od budžetskog, a time i nacionalnog suvereniteta.

U slabo vođenim zemljama ima dosta posla za MMF, a jedna od istaknutih oblasti u kojima uvek postoje veliki problemi jeste budžetska: državna potrošnja je obično prevelika, delimično usled njegove zloupotrebe u političke svrhe (kupovina birača državnim parama na razne načine), a delimično usled nemoći ili neznanja da se budžet vodi razumno. Stoga na značaju dobija zalaganje MMF-a za uvođenje fiskalnih pravila.³

Očigledno je da Srbija spada u grupu loše vođenih zemalja, čijim vlastima MMF

1 CLDS, Beograd

2 U pojedinim zemljama i sada postoje ograničenja. Tako ustavi Švajcarske i Nemačke (od prošle godine, uz duži prelazni period) onemogućavaju deficitno finansiranje, dok za EU i dalje važi mاستrihtsko pravilo o dozvoljenom budžetskom deficitu od 3% BDP-a (o kršenju ćemo drugi put). U mnogim razvijenim zemljama postoje odredbe o obaveznoj uravnoteženosti budžeta za regionalne i lokalne vlade, kao i načelne odredbe o vođenju razumne fiskalne politike na državnom nivou (V. Britanija, Novi Zeland itd). U više zemalja u razvoju postoje slična fiskalna pravila, često doneta pod uticajem MMF-a

3 Videti *Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, IMF, December 6, 2009

mora da nametne zdravu budžetsku i drugu politiku kada to već one same ne umeju ili neće. Već godinama se Srbija obavezuje pred MMF-om da će smanjiti javnu potrošnju, ali joj to ne polazi za rukom, pa je, eto, došlo do zakona o fiskalnoj odgovornosti kako bi se eventualno sprečila dalja neodgovornost. Time će, ako se usvoji, Srbija i njena skupština ograničiti osnovno pravo svakog parlamenta – budžetsko – odnosno pravo da se ozakoni budžet prema sopstvenom shvatanju potreba države i naroda u datoj ekonomskoj i socijalnoj situaciji.

Potpisnik ovih redova žali povodom donošenja ovog zakona ne zbog uobičajenog leleka što se prihvata “diktat” morskog MMF-a, već zbog toga što je Srbija dovedena u takvu situaciju da je zaista nužno i dobro da se neko spolja brine o našoj blagajni kada to sama vlada ne čini na valjan način. Zašto je naša zemlja osuđena da stalno traži pomoć MMF-a kada to ne čine, na primer, Slovenija, Hrvatska i Makedonija, koje nemaju kreditne aranžmane sa Fondom.

Dozvoljeni deficit

Sa stanovišta fiskalne, odnosno ekonomske politike u bližoj budućnosti najvažnija je odredba o maksimalnoj dozvoljenoj visini budžetskog deficita u jednoj godini. Time bi trebalo da se postigne nekoliko lepih ciljeva: smanjenje učešća države u društvenom proizvodu, smanjenje inflacionih impulsa, smanjenje transfera fiskalnog tereta budućim generacijama itd.

Pravilo o dozvoljenoj visini deficita dato je formulom. Tako je maksimalni dozvoljeni fiskalni deficit u godini t:

$$d_t = d_{t-1} - a(d_{t-1} - d^*) - b(g_t - g^*)$$

gde su sa d_t i d_{t-1} označeni deficiti u godinama t i t-1, d^* je ciljni fiskalni deficit koji je određen na nivou od 1% BDP, g_t je realna stopa rasta BDP u godini t, a g^* je potencijalna srednjoročna realna stopa rasta BDP. Deficit u formuli je izražen u procentima od BDP, dok su stope rasta BDP izražene u procentima.

Za period 2011-2013. godina numerička vrednost koeficijenta određena je na nivou $a=0,3$ i $b=0,4$ dok je potencijalna stopa rasta BDP prognozirana na $g^*=4\%$. Počevši od 2014. godine numeričku vrednost koeficijenta a i b, kao i potencijalnu stopu rasta BDP odrediće Fiskalni savet i ona će važiti u periodu koji ne može biti kraći od tri godine. Na kraju, valja reći da nije jasno zašto su odabrane baš ove vrednosti parametara a, b, d^* i g^* . Nije poznato da je urađena neka temeljnija analiza, već se verovatno radilo o cenjkanju između Ministarstva finansija i MMF-a.

Prva dva člana na desnoj strani ove formule praktično govore o previđenoj inerciji deficita, odnosno o tome koliki je deficit u datoj godini dozvoljen a u zavisnosti od deficita u prethodnoj. Za ovaj deo jednačine je Ministarstvo finansija prevashodno zainteresovano i sigurno je da se vodila prilična rasprava oko koeficijenta a. Vlada može da bude zadovoljna: MMF je bio blag i dozvolio je dug tranzicioni period za

spuštanje sa postojećeg na dugoročni deficit. Pogledajmo kojom se brzinom mora smanjivati deficit pod uticajem ovog pravila, a ukoliko ne postoji potreba anticiklične fiskalne politike (tj. ukoliko ne bude krize sledećih godina):

Dozvoljeni deficit

	deficit, u % BDP
2010	4,8
2011	3,6
2012	2,8
2013	2,3
2014	1,9
2015	1,6

Znači, ukoliko ekonomska situacija bude dobra vlada će smeti (i to najverovatnije uraditi) da predlaže konsolidovani deficit od, 3,6% BDP-a u 2011. godini, 2,8% u 2012. godini i tako dalje. To je vrlo komotna situacija, u kojoj vlada ni ne mora mnogo da se trudi da reformiše javnu potrošnju i da bolje naplaćuje poreze. Rešenje je dalje zaduživanje, kao poznati lek za sve fiskalne teškoće slabo uređenih država. Setimo se Grčke.

Ova nespremnost vlade da brže smanjuje fiskalni deficit može se povezati sa skorašnjim raspravama o poreskoj reformi: dok je Ministarstvo finansija predlagalo promene, potpredsednik Dinkić je rezolutno tvrdio da povećanja poreza neće biti do 2012. godine, tj do izbora. Po svemu sudeći, njegovo je mišljenje opet prevagnulo u odnosu na mišljenje ministarke finansija Diane Dragutinović.

Krajnje desni član ove formule govori o dozvoljenom deficitu koji može nastati usled loših ekonomskih prilika u zemlji: u vreme krize dozvoljeno je povećati deficit, dok ga je u vreme ekonomskog poleta potrebno smanjiti ili likvidirati, odnosno čak ostvarivati suficit. Taj kejnzijanski koncept sporan je u ekonomskoj teoriji, ali ga je MMF, taj večiti protivnik kejnzijanizma, ipak prihvatio tokom ove krize, doduše u razvodnjenoj varijanti koja se čak može pomiriti sa stavom Milтона Fridmana da visina deficita nije jako važna, već je važno da državna potrošnja bude što manja.

Osnovni problem sa određivanjem dozvoljenog deficita putem formule je nefleksibilnost: može se, usled pojave krize, pojaviti potreba za visokim deficitom, a da to formula ne dozvoljava. Na primer, nikakva formula ne bi omogućila deficit u visini 10% BDP-a kakav SAD imaju tokom poslednje dve godine.⁴ Da bi se rešio taj problem u predlog je uneta odredba da izuzetno, u vreme “prirodnih katastrofa i spoljnih šokova” koji utiču na “pad ekonomske aktivnosti”, vlada može privremeno da odstupa od utvrđenih principa i pravila. Ova formulacija može biti različito tumačena i stoga će, sigurno je, biti sporova oko njene primene, verovatno baš sa MMF-om.

Postoji i jedan zabavan deo: to je odredba da se jedan rashod neće računati u rashode i deficit, kao da ne postoji. To su javne investicije preko 4, odnosno 5% BDP-a. Znam da je ideja dobra – da se investicije finansiraju iz privatizacije – ali se bojim da

4 Irška će, zbog spašavanja banaka, 2010. godine imati budžetski deficit od neverovatnih 32% BDP-a, prema Bloomberg, 1 October 2010.

će u stvari doći do njihovog deficitnog finansiranja (uz zaduživanje), jer je malo šta vredno ostalo da se privatizuje. Iz razloga ograničavanja tekuće potrošnje propisani su i mehanizmi indeksacije plata i penzija u sledećim godinama, a u zavisnosti od inflacije i realnog rasta BDP-a.

Tokom sprovođenja ove odredbe javiće se ozbiljni operativni problemi. Jer, u trenutku sklapanja budžeta za sledeću godinu (septembar tekuće godine) nisu poznati važni parametri iz formule: ni budžetski deficit za tekuću godinu, ni stopa rasta u sledećoj godini. Biće potrebno osloniti se na procene, koje su uvek nepouzdanе i podložne manipulacijama. Stoga se može očekivati politizacija celog procesa, što unapred umanjuje kredibilitet celog pravila, samim tim i zakona.

Limit zaduživanja

Predlog odredaba o fiskalnoj odgovornosti predviđa i limitiranje javnog duga, pa kaže: “dug opšteg nivoa države, ne uključujući obaveze po osnovu restitucije, neće biti veći od 45% BDP”.

Primitimo odmah dve odlike ovog rešenja: ono je trajno, tj. predviđeni limit se ne sme nikada, ni u dalekoj budućnosti, prekoračiti. Ovo svakako nije realistična odredba budući da je prirodno da sa ekonomskim razvojem raste kapacitet zemlje da servisira svoje dugove (i u procentu BDP-a), a i teško je verovati da će se država Srbija smatrati obaveznom da ovo poštuje i kroz dve decenije, na primer. Naravno, kada dođe vreme biće promenjen zakon.

I drugo, radi se o opštem nivou države, tj. uključuju se i republički i pokrajinski i lokalni nivo državne organizacije, što svakako ima smisla kako bi se sprečilo izbegavanje odredbe prenošenjem duga na nivo koji nije obuhvaćen limitiranjem.

Isključenje eventualne restitucije takođe ima smisla, jer bi ona mogla, zavisno od rešenja, da donese priličan teret državnim finansijama, budući da će se morati najvećim delom izvršiti finansijski (naturalna je onemogućena privatizacijom preduzeća, stanova i zemljišta). Međutim, kako vreme prolazi a restitucije nema sve je manja verovatnoća da će tog tereta uopšte biti. Ona se visoko kotirala u deklaracijama premijera Đinđića i Koštunice, ali nije makla dalje od verbalnog nivoa. Sada se više ni ne pominje. Doduše, ovaj predlog zakona, rezerve radi, na drugom mestu predviđa da će se prilikom ozakonjenja restitucije voditi računa o “principima fiskalne odgovornosti”, što, nema sumnje, znači obavezu štedljivosti na račun korisnika restitucije.

Najvažnija odredba je, svakako, limit od 45% BDP-a. Da li je on eventualno pre-nizak ili previsok? Da li će Srbija brzo doći do limita ili ima još dosta prostora?

Trenutni (31.8.2010) javni dug Republike Srbije (znači državnog nivoa) je 36,3% BDP-a. On je doživeo pravu eksploziju poslednjih godina:

Učešće javnog duga u BDP-u

	% BDP
31.12.2008.	25,6
31.12.2009.	31,3
31.8.2010.	36,3

Za godinu i po dana povećan je sa 25,6 na čak 36,3% BDP-a, tj. skoro za jednu polovinu. Umesto da smanji potrošnju i popravi naplatu poreza, država se olako zaduživala. I tu možemo naći jak razlog za zahtev MMF-a da se ograniči dalje zaduživanje.

Ne znamo koliki je dug Vojvodine i lokalnih zajednica, ali verovatno nije posebno visok, možda procenat-dva BDP-a. Znači, do limita od 45% preostaje 7-8 procenata BDP-a, što je, bojim se, malo pa postoji prilična verovatnoća da bude dostignuto za nekoliko godina. Pogledajmo bitne činioce:

- i sledećih godina će biti znatnih deficita; za ovu godinu je dogovoreno 4,75% BDP-a, od čega se deo nalazi u gornjem podatku o 36,3%; sledeće godine nivo će biti, prema formuli i zbog inercije, oko 4%, 2012. oko 3% itd; već te dve i po godine bi „pojele“ ceo dozvoljeni javni dug do 45%;
- ali, Ministarstvo finansija računa da će bitan deo deficita finansirati iz prodaje Telekoma, s tim da se tu ostvari oko 1,5 milijardi evra, odnosno oko 5% BDP-a; to je već rizična kalkulacija, jer nije sasvim sigurno da će Telekom uopšte biti prodat bilo zbog manjka interesa u vremenu krize, bilo zbog niske ponuđene cene koju Vlada ne bi mogla da prihvati iz političkih razloga,⁵
- ukoliko Telekom ipak bude prodat, a povodom predstojećih parlamentarnih izbora 2012. godine, javiće se snažna politička tendencija da se dobar deo prihoda od prodaje upotrebi vanredno, na pridobijanje glasova u korist sadašnje vladajuće većine kroz razne subvencije, „podsticajne kredite“, lokalne infrastrukturne projekte, vanredna povećanja plata i penzija itd, što bi samo povećalo deficit; drugim rečima, redovnim deficitima o kojima govorimo trebalo bi do dati i jedan vanredni, predizborni.

Pogledajmo jednu simulaciju, polazeći od toga da nivo dozvoljenog deficita zavisi, prema formuli, od stope rasta BDP-a i deficita u prethodnoj godini (inercija deficita). Pretpostavili smo povećanje stopa rasta od 2,5% u 2011 na 3, 3,5, 4 i 4,5% i, uzimajući u obzir inerciju budžetskog deficita izraženu formulom i prodaju Telekoma u vrednosti od 5% BDP-a u 2011, dobili sledeće kretanje javnog duga Republike Srbije:

Kretanje javnog duga Republike Srbije

	stopa rasta BDP	javni dug, u % BDP
2010		39,1
2011	2,5	37,3
2012	3	39,5
2013	3,5	40,6
2014	4	41,0
2015	4,5	40,6

Izvor: za javni dug krajem 2010. procena MMF-a (Fourth Review... June 11, 2010, str. 43)

5 Postoji još jedan rizik: manjinski vlasnik Telekoma, grčki OTE, ima pravo veta na prodaju.

Ukoliko dugu Republike Srbije dodamo 1-2% BDP-a na ime duga lokalnih zajednica i pokrajine, stigli smo na oko 42% BDP-a u 2015. godini. To je već vrlo blizu granice od dozvoljenih 45%: ta rezervna 3% BDP-a može potrošiti samo jedan jednogodišnji budžetski deficit, što je premalo za mirnu budućnost.

Važan rizik dotizanja i probijanja limita donosi neizvesnost kretanja kursa dinara. Naime, postoji realna opasnost da smanjenje vrednosti dinara dovede do znatnog povećanja učešća javnog duga u BDP-u. Jer, najveći deo javnog duga Srbije je u devizama,⁶ pa bi realna depresijacija dinara povećala dinarsku vrednost duga, a ovo bi povećalo opterećenje (dinarskog) BDP-a javnim dugom. Ukoliko dođe do relne depresijacije dinara za, na primer, 20 procenata, učešće javnog duga u BDP-u će se povećati za 6-7% procentnih poena, čime će limit od 45% BDP-a odmah biti prekoračen.

Postoje i drugi rizici, kao što su sve veći gubici javnih preduzeća, slaba naplata poreskih prihoda, potencijalna intervencija na odbrani bankarskog sistema itd.

Fiskalni savet

Predlog zakona predviđa jedno novo telo, Fiskalni savet, čiji bi zadatak uglavnom bio stručno-analitički, ali obavezan tokom političkog procesa. Nema sumnje da je na tome insistirao MMF, polazeći od razumne potrebe da se pomogne Ministarstvu finansija u stručnom smislu i, jednako važno, obezbedi nezavisna ocena stanja i kretanja državnih finansija. Jer, državna blagajna je suviše važna stvar da bi se u potpunosti prepustila činovnicima i političarima. Slična tela postoje u delu sveta.

Ipak, nije izvesno da će Fiskalni savet doneti puno dobrog. Lako je moguće da će ga vladajuća većina popuniti svojim pouzdanim i ne mnogo sposobnim ljudima i da će stoga, bar na srednji rok, korist biti minimalna ili nepostojeća. Iskustva sa sličnim navodno nezavisnim regulacionim i drugim telima u Srbiji nisu ohrabrujuća, pa smo dobili puno novih državnih institucija čiji je glavni zadatak obezbeđenje lepe plate partijskim aktivistima i lojalnim činovnicima.

Apres moi le deluge

Natezanje između Vlade i MMF-a oko sadržaja donelo je kompromis, kojim su obe strane dosta zadovoljne.

Ministarstvo finansija i Vlada su zadovoljni stoga što su obezbedili da ih pomenuta fiskalna pravila ne stežu sledećih nekoliko godina, odnosno do kraja mandata: dozvoljen im je priličan budžetski deficit, a limit javnog duga je dovoljno visoko za tekuće potrebe. Budući da političare ne interesuje šta će biti *posle*, odnosno da im je vremenski horizont kratak, to ih uopšte ne brine što će sledeća vlada, pa čak ako bude iz iste političke grupacije, zapasti u teške probleme sa dozvoljenim deficitom i dugom.

⁶ Obaveze prema međunarodnim finansijskim institucijama, Pariskom klubu, po datim garancijama i staroj deviznoj štednji itd.

MMF naravno shvata da je dao popust ovoj vladi, ali je, kao institucija koja razmišlja na duži rok, zadovoljan pravilima koja će važiti u budućnosti. Ako ne odmah, onda za koju godinu.

Loše će proći sledeća vlada, jer su se dva sadašnja aktera nagodila na njen račun. Budući da će se puna restriktivnost zakona pokazati tek za nekoliko godina, to se postavlja pitanje reakcije buduće vlade i političke većine koja je podržava. Nema sumnje da nije fer da jedna vlada (ova sadašnja) predlaže zakon čije će suštinske odredbe važiti tek za vreme sledeće, što, verujem, daje legitimitet promeni ovog zakona već za par godina. Ta promena bi svakako bila olakšana nezaključivanjem novog stand-by aranžmana sa MMF-om po isteku postojećeg.

Sve u svemu, Srbija će se vrlo brzo suočiti sa limitom javnog duga od 45%. Ideja MMF-a je da to bude snažan podsticaj za radikalne rezove u narednom periodu, ali je veliko pitanje da li će vlade krenuti tim putem ili putem izvrđavanja i/ili zaoštavanja sa MMF-om.

Akcionarska društva u nacrtu novog zakona o privrednim društvima

Potreba rešavanja problema koji su se javili u primeni Zakona o privrednim društvima (ZPD), kao i namera usaglašavanja sa zakonodavstvom EU izmenjenim posle njegovog donošenja, učinili su da izmene sadašnjeg ZPD postanu neophodne. Budući da je procenjeno da obim nameravanih promena, kako formalne tako i suštinske prirode, prevazilazi donošenje izmena i dopuna postojećeg ZPD, u pripremi je novi Zakon o privrednim društvima, čiji je Nacrt odnedavno dostupan na internet stranici Ministarstva ekonomije² (Nacrt).

Posle sažetog pogleda na važeći ZPD, u ovom tekstu predstaviće se novine koje Nacrt donosi za akcionarska društva, kao i zaključni osvrt na neka pitanja koja Nacrt otvara.

Razlozi za izmene sadašnjeg ZPD

Donošenjem sadašnjeg Zakona o privrednim društvima (ZPD) 2004. godine, u odnosu na ranije važeći Zakon o preduzećima, učinjen je značajan korak napred u kompanijskom pravu u Srbiji. Pravni okvir za privredna društva učinio je bitno primerenijim tržišnoj privredi i slobodi izbora, ali i odgovornostima osnivača i vlasnika i, u najvećem, usaglasio pravila u Srbiji sa usvojenom praksom i direktivama EU. Tokom njegove četvorogodišnje pune primene, koja je otpočela krajem novembra 2006. godine po isteku propisanog dvogodišnjeg prelaznog perioda, međutim, javile su se različite nedoumice i problemi.

Jedan njihov deo nastajao je zbog nedovoljne preciznosti pojedinih instituta (posebno kad je reč o ekonomskim, odnosno računovodstvenim kategorijama), nedoslednoj upotrebi termina u tekstu zakona, uglavnom nedostajućih pravila za sprovođenje načelnih odredbi, ali i zbog nepotrebne krutosti ili izbora pojedinih pravila koja se, u prilikama u Srbiji, jednostavno ne mogu sprovoditi ili njihovo sprovođenje izaziva nesrazmerne troškove.

Takođe, pojedine odredbe ovog zakona neizbežno su uslovljene zadatim društveno-političkim ograničenjima u vreme njegove izrade i donošenja. Ovo se, pre svega, odnosi na akcionarska društva i njihovu podelu na zatvorena, otvorena i kotirana otvorena akcionarska društva. Otvorena akcionarska društva su tada, kao što je i sada slučaj, gotovo isključivo poticala iz privatizacije. Vidljiva posledica političke važnosti ovih društava i odnosa unutar njih, s jedne strane, kao i odsustva bilo kakve savremene akcionarske prakse u Srbiji, s druge strane, jeste da je u sadašnjem ZPD broj akcionara presudan za status akcionarskog društva: sve dok neko društvo ima 100 i više akcionara ono mora biti otvoreno čak i kada bi jedan akcionar imao 99,9% osnovnog kapitala i kada bi se svi saglasili da njihovo društvo prestane da bude otvoreno.

1 CLDS, Beograd

2 www.merr.gov.rs

Deo problema sa otvorenim akcionarskim društvima, međutim, potiče i od nesuglasnosti odredbi i pojmova koji se koriste u ZPD i Zakonu o tržištu hartija od vrednosti i ostalih finansijskih instrumenata (ZHOV). One su u proteklom periodu, najčešće, prevazilazene mišljenjima Komisije za hartije od vrednosti, za koja se u nekim slučajevima sa stanovišta ZPD može reći i da odstupaju od zakonskog teksta. Praksa da podzakonska akta ili mišljenja državnih organa menjaju suštinu zakonskih odredbi ili njihovo dejstvo, iako, nažalost, neretka u Srbiji, nije dobra i unosi nepotrebnu i veoma štetnu neizvesnost u poslovanju, te je i zbog toga trebalo pristupiti izmenama.

Novine koje donosi Nacrt

Ključne novine koje u odnosu na akcionarska društva donosi Nacrt mogu se grupisati u pet krupnih tema :

1. priroda, osnivanje i kapital akcionarskog društva,
2. tržišna i emisiona cena akcije,
3. sopstvene akcije i promene kapitala
4. korporativno upravljanje
5. prava i odgovornosti akcionara i zaštita manjinskih akcionara

Priroda, osnivanje i kapital akcionarskog društva

Pristup uređivanju akcionarskim društvima i nastojanje da se jasno razgraniče nadležnosti zakona koji uređuje privredna društva i zakona koji uređuje tržište kapitala (ZOT), najznačajnija je konceptijska promena koju, kad je reč o akcionarskim društvima, predviđa Nacrt. Ona je vidljiva već iz opštih odredbi Nacrta gde u članu 8. stoji da društvo bilo koje pravne forme može biti (postati) javno (otvoreno) društvo u skladu sa ZOT.³ Dva su krupna rezultata ovog pristupa.

Prvi je da podela na zatvorena i otvorena akcionarska društva postaje suvišna. Za sva akcionarska društva, načelno, važe ista pravila. Ukoliko akcionarsko društvo, pak, odluči da javnom ponudom izda akcije ili druge hartije od vrednosti dužno je da se pridržava i posebnih odredbi koje, u suštini, nastoje da povećaju informisanost javnosti i zaštitu manjinskih akcionara, kao i da se pridržava pravila propisanih za tržište kapitala.

Drugi je da broj akcionara ne igra nikakvu ulogu u određivanju da li društvo može, odnosno mora da bude javno (otvoreno). To je i prirodno, budući da izlazak na tržište kapitala za svako privredno društvo treba da bude rezultat njegove odluke da na taj način obezbedi finansiranje ili kredibilitet kod poverilaca. A da li će uspeti da ostvari takvu odluku zavisi od njegove spremnosti i sposobnosti da ispunjava zahteve i poštuje pravila propisana za društva čijim se hartijama trguje na uređenom tržištu kapitala, a ne od broja akcionara.

Stoga, Nacrt predviđa da se sva akcionarska društva osnivaju zaključivanjem

³ U toku je izrada novog zakona koji će uređivati tržište kapitala i zameniti postojeći ZHOV. Prema nacrtu ovog zakona, sva društva koja hartije od vrednosti izdaju javnom ponudom ili njima trguju na uređenom tržištu se smatraju javnim društvima.

i registracijom osnivačkog akta, bez javne ponude (tzv. simultano osnivanje), a uz obavezu uplate, odnosno unosa najmanje 25% upisanog osnovnog kapitala, s tim da minimalni iznos osnovnog kapitala mora biti u celini uplaćen u novcu.

Veliku promenu donosi i odredba da se osnovni kapital izražava u dinarima, pri čemu je predviđeno da minimalni novčani osnovni kapital akcionarskog društva iznosi 3 miliona dinara. Ovo je izuzetno važna promena. Izražavanje vrednosti osnovnog kapitala u evrima uz dinar kao jedino zakonito sredstvo plaćanja u unutrašnjem prometu i njegovo značajno kolebanje (uglavnom devalvaciju) stvarali su pravi haos u knjigama društava. Jedna od neposrednih posledica jesu različiti podaci o kapitalu akcionarskih društava u Agenciji za privredne registre (APR) i Centralnom registru hartija od vrednosti (CR).

Nacrt donosi i promenu u odnosu između akta o osnivanju i statuta. Prvi se ne menja i predstavlja istorijski dokument. Drugi se obavezno donosi, sadrži sve bitne podatke o društvu (delatnosti, kapitalu, akcijama, upravljanju, unutrašnjoj organizaciji) i menja se sa promenom tih podataka. Njegove promene u nadležnosti su skupštine, osim onih koje su nastale kao posledica odluke skupštine: promene podataka o kapitalu i akcijama. Mala, ali, za primenljivost pravila, važna promena je odredba da se jedinstvena evidencija akcionara vodi u CR, pa su društva oslobođena obaveze da vode knjigu akcionara što je, kada su sve hartije od vrednosti dematerijalizovane i evidentirane u CR, jedino primereno rešenje.

Tržišna i emisiona cena akcije

Način utvrđivanja tržišne vrednosti akcije u važećem ZPD, šestomesečni ili tromesečni prosek cena ostvarenih na tržištu ako se tom akcijom „redovno“ trgovalo, stvarao je brojne probleme, ali i prilike za špekulativno ponašanje. Prvo, ovakav način utvrđivanja uvek potcenjuje tržišnu cenu u periodima rasta cene, a precenjuje u periodima pada cene i tako ne daje tržišnu cenu akcije kada god postoji jasan trend. Drugo, propuštajući da utvrdi šta znači redovna trgovina i u odsustvu odgovarajuće odredbe u propisima koji uređuju tržište kapitala, stvorio je priliku za trgovinu čiji je jedini cilj bio da „podesi“ željenu tržišnu cenu.

U nastojanju da otkloni ove nedostatke Nacrt predviđa uslove pod kojima se tržišna vrednost može računati kao šestomesečni ponderisani prosek: da je u tom periodu ostvareni obim prometa bio najmanje 0,5%, a u svakom mesecu tog perioda najmanje 0,05% ukupnog broja izdatih akcija te klase. Ovi uslovi odmereni su na osnovu podataka o stvarnom prometu akcija na Beogradskoj berzi, što znači prilagođeni onome što se u srpskim prilikama može smatrati prometom na tržištu dovoljnim da bude pokazatelj tržišne cene. Nacrt, međutim, ostavlja i slobodu društvu da tržišnu cenu utvrdi procenom kad god tako odluči skupština društva, dakle, i kada se akcijama ne trguje na tržištu, ali i kada se njima trguje, a procenu vrednosti obavezno sprovodi ovlašćeno stručno lice ili privredno društvo.

Predviđen način ustanovljavanja tržišne cene akcije omogućava i veću slobodu pri utvrđivanju emisione cene koja, po pravilu, ne može biti manja od tržišne, dok u slučaju prve javne ponude ne može biti manja od nominalne, odnosno knjigovod-

stvene vrednosti. Takođe, ostavljena je mogućnost da skupština društva utvrdi raspon u okviru kojeg uprava, u skladu sa prilikama na tržištu, može izabrati emisionu cenu.

Sopstvene akcije i promene osnovnog kapitala

Kad je reč o sopstvenim akcijama najvažnije novine odnose se na obavezu otuđenja, odnosno poništenja sopstvenih akcija. Sve sopstvene akcije moraju se otuđiti, odnosno poništiti u roku od jedne godine ukoliko su stečene protivno propisanim uslovima ili ukoliko nisu raspodeljene zaposlenima a to je bio razlog njihovog sticanja. U svim ostalim slučajevima društvo je u obavezi da sopstvene akcije svede na nivo od 10% osnovnog kapitala i to u roku od dve godine. Upućujući na propise o tržištu kapitala kod raspolaganja sopstvenim akcijama javnog akcionarskog društva, Nacrt omogućava da sopstvene akcije postanu sredstvo stabilizacije cena akcija (mogu se kupiti, ali i prodati). To sadašnji ZPD ne dozvoljava propisujući da se sopstvene akcije uvek moraju otuđiti po pro-rata načelu.

Novine koje Nacrt donosi kod odredbi o održanju, povećanju i smanjenju kapitala čine ih lakše sprovodljivim i razrešavaju nedoumice koje su se javljale u primeni sadašnjeg ZPD.

Tako je u slučaju neispunjavanja odrebe o obaveznom održavanju neto imovine društva najmanje na nivou minimalnog osnovnog kapitala dat rok od godinu dana za prilagođavanje, a ukoliko ono izostane sledi prinudna likvidacija. Ovo je veoma važna odredba jer bi se njenom doslednom primenom najzad uvelo čvrsto budžetsko ograničenje u poslovanje privrede, unelo više izvesnosti u ugovorne odnose i onemogućila sada veoma česta paradoksalna pojava da privredna društva neograničeno dugo posluju sa negativnim kapitalom (gubici i obaveze veći od vrednosti imovine).

Kod povećanja osnovnog kapitala novim ulozima nove odredbe izričito omogućavaju konverziju potraživanja u kapital, osim kod javnih akcionarskih društava kod kojih je izričito isključuju, ovlašćuju skupštinu da utvrdi prag uspešnosti izdavanja akcija i precizno utvrđuju postupak upisa akcija prilikom njihovog izdavanja. Ovo poslednje veoma je važno jer obezbeđuje postojanje valjanog dokumenta koji svedoči o preuzetim obavezama za uplatu, odnosno unos uloga, posebno imajući u vidu da Nacrt uvodi i pravo društva da isključi akcionara zbog neblagovremene uplate, odnosno unosa uloga.

U slučaju povećanja kapitala iz neto imovine najvažnije novine su izričita zabrana pretvaranja revalorizacionih rezervi u osnovni kapital i oslobađanje javnih akcionarskih društava obaveze da za ovaj način povećanja kapitala traže saglasnost Komisije za hartije od vrednosti.

Kod odredbi koje uređuju smanjenje kapitala umesto smanjenja u tzv. redovnom i pojednostavljenom postupku, smanjenje osnovnog kapitala uz obavezni postupak zaštite poverilaca razlikuju se od promena na kapitalu koje ili ne utiču na vrednost osnovnog kapitala ili ne utiču na vrednost neto imovine društva. Pri tome je postupak zaštite poverilaca detaljno i precizno uređen, uključujući i sudsku zaštitu

i zabranu isplata akcionarima sve dok poverioci koji su tražili obezbeđenje ne budu isplaćeni ili obezbeđeni.

Korporativno upravljanje

Sloboda izbora između jednodomnog i dvodomnog upravljanja akcionarskim društvom zadržana je i u Nacrtu, ali je, za razliku od sadašnjih rešenja u ZPD, način izbora i nadležnost organa u oba sistema upravljanja dosledno uređen. Takođe je društvima koja nisu javna data mogućnost da se odluče da imaju jednog ili dva direktora, odbor direktora, odnosno izvršni odbor u dvodomnom upravljanju. Članove nadzornog odbora bira skupština, a izvršne direktore bira nadzorni odbor. Izvršni odbor postupa i odlučuje van sednica. Komisije, ako postoje, obrazuje odbor direktora u jednodomnom, odnosno nadzorni odbor u dvodomnom upravljanju.

Nacrt propisuje da jedno lice ne može biti direktor ili član nadzornog odbora u više od 5 društava. Predviđa da mandat direktora traje 4 godine sa pravom na ponovni izbor, ali i predviđa da on automatski prestaje ako skupština društva ne usvoji finansijske izveštaje. Takođe, kooptacijom se ne može postaviti više od polovine direktora, a svakom direktoru koji je postavljen kooptacijom mandat prestaje na prvoj narednoj sednici skupštine. Precizirani su uslovi za nezavisnog direktora, odnosno isključena je mogućnost da se kao nezavisni direktor postavi lice koje je zaposleno ili na drugi angažovano u povezanom društvu. Spoljni i unutrašnji nadzor su jasno razgraničeni, a unutrašnji nadzor obuhvata ukupno poslovanje, a ne samo finansijsko izveštavanje.

Javna akcionarska društva obavezno imaju odbor direktora, odnosno nadzorni i izvršni odbor kod dvodomnog upravljanja. U odboru direktora neizvršni direktori čine većinu, jedan od njih je i predsednik odbora i postoji barem jedan nezavisni direktor. U nadzornom odboru svi su neizvršni, a barem jedan mora biti nezavisan direktor. Obavezno je i obrazovanje tri komisije, pored i sada postojećih komisija za imenovanja i naknade, treća je komisija za reviziju. Članovi ovih komisija ne mogu biti izvršni direktori, niti zaposleni u društvu, a predsednici ovih komisija su neizvršni direktori, dok je predsednik komisije za reviziju obavezno nezavisni direktor. Barem jedan član komisije za reviziju mora biti ovlašćeni revizor koji nije zaposlen ili na drugi način angažovan u pravnom licu koje je spoljni revizor društva. Ojačana je i uloga sekretara društva koji je dobio i ulogu u razvoju korporativnog upravljanja i odnosima sa akcionarima. Nacrt predviđa i obavezu objavljivanja naknade za rad direktora i članova nadzornog odbora u finansijskom izveštaju.

Prava i odgovornosti akcionara i zaštita manjinskih akcionara

U odnosu na postojeći ZPD najznačajnija novina kad je reč o odgovornosti akcionara jeste obaveza društva da prvo opomene, a ako opomena ostane bez dejstva, i isključi akcionara koji nije blagovremeno uplatio, odnosno uneo svoj ulog.

U domenu prava i zaštite manjinskih akcionara Nacrt smanjuje procenat kapitala koji daje pravo na predlaganje dnevnog reda i sazivanje vanredne sednice skupštine sa 10% na 5%. Takođe, u slučaju ponovljene sednice skupštine javnog akcionarskog

društva većina potrebna za donošenje odluke utvrđena je na najmanje 1/4 ukupnog broja glasova o predmetnom pitanju. Ovo je stroži zahtev u odnosu na rešenje u sadašnjem ZPD prema kojem se i u slučaju kvalifikovane većine odluka može doneti sa 22% ukupnih glasova po predmetnom pitanju. Postupak ostvarivanja prava nesaglasnih akcionara na otkup akcija od strane društva je pojednostavljen izostavljanjem obaveze najave takve odluke pre održavanja skupštine, kao i mogućnošću da se protiv odluke glasa pisanim putem i istovremeno zatraži ostvarivanje prava usled nesaglasnosti.

Kad je reč o pravu pristupa dokumentima društva Nacrt utvrđuje njihovu zatvorenu listu⁴, kao i obavezan sadržaj zahteva. Ovo pravo ima svaki akcionar bez obzira na procenat vlasništva koje predstavlja koje ne može biti ograničeno, osim koliko je potrebno za uobičajenu identifikaciju. Na ovaj način uspostavlja se jasno pravo koje se ne može uskratiti izuzev povredom zakona, a istovremeno ograničava mogućnost njegovog nesvrshodnog korišćenja.

Otvorena pitanja i zaključak

U samom tekstu nacrtu naznačena su neka otvorena pitanja. Jedna su više tehničke prirode, poput izbora između izjave i ugovora o osnivanju ili načina pozivanja i obaveštavanja akcionara. Neka predstavljaju pokušaj da se učine sprovodljivim posledice sprovođenja Zakona o pravu na besplatne akcije koji nekolicini društava donosi milione akcionara, poput uslova za lično učešće u radu skupštine od barem 0,1% osnovnog kapitala. Ovo jeste protivno najboljoj praksi, ali omogućava obezbeđivanje prostora za sednicu skupštine. Javlja se i pitanje broja nezavisnih direktora (jedan ili trećina), broja obaveznih sednica odbora direktora ili nadzornog odbora (2 ili 4), kao i da li određeni akcionari mogu neposredno imenovati direktore, i tako dalje.

Jedno od ključnih pitanja, posredno vidljivo iz dileme između 95% i 90% koncentracije vlasništva dovoljne za prinudni otkup akcija od manjinskih akcionara, jeste način na koji će Nacrt, odnosno novi ZPD rešiti pitanje postojećih otvorenih akcionarskih društava, kao i kakav će odnos biti prema akcijama bivšeg Akcijskog, a sada Akcionarskog fonda. Između ostalog, spuštanje granice sa 95% na 90% omogućilo bi da se u jednom delu delu društava ove akcije prinudno otkupe.

Hoće li se dosledno sprovesti namera da se privrednim društvima omogući da slobodno biraju da li će se njihovim akcijama trgovati na berzi ukoliko ispunjavaju suštinske uslove za javnu trgovinu, videće se tek iz prelaznih i završnih odredaba koje Nacrt još ne sadrži.

Ukoliko se ova društva i dalje budu zadržavala na berzi, ne njihovom voljom, već silom zakona, mnoge dobre odredbe koje za akcionarska društva ovaj nacrt predviđa u dobrom delu ostaće bez suštinskog dejstva.

⁴ Osnivački akt, rešenje o registraciji društva; statut i sve njegove izmene i dopune, opšti akti društva; zapisnici sa sednica i odluke skupštine društva, godišnji izveštaji o poslovanju društva i konsolidovani godišnji izveštaji, kao i finansijski izveštaji.

Privatizacija-koncepti, operacionalizacija i otvorena pitanja

Retke su države kao Srbija koje su spremne da potroše ogromnu energiju u traganju za egzotičnim privrednim i političkim rešenjima. U Srbiji su primenjivani „in vivo“ različiti teorijski koncepti čiji je konačni rezultat nedovoljna akumulacija, usporavanje rasta i gomilanje deficita na svim nivoima. Traganje za „novom strategijom razvoja“ je aktuelno čitavu drugu polovinu dvadesetog i prvu dekadu dvadeset prvog veka.

Hroničan nedostatak akumulacije u privredi zasnovanoj na društvenoj svojini rešavan je različitim reformskim pokušajima koje možemo sistematizovati u sledeće faze:

Prva, pokušaj racionalizacije sistema raspodele favorizovanjem akumulacije (obavezna akumulacija - kamate na poslovni fond; programirana akumulacija; društveni dogovori o raspodeli dohotka). Svi ti pokušaji političkog pritiska u nedostatku jasnog svojinskog motiva za razvoj, rezultirali su daljom eskalacijom spoljnih i unutrašnjih dugova i padom stope rasta;

Druga, faza koegzistencije društvene i privatne svojine tj. dopuštanje širenja privatne svojine (poljoprivreda, zanatstvo, trgovina, sitna industrija) i «meki» socijalizam;

Treća, faza transformacije, tj. dopuštanje mešanja privatne i društvene svojine u jednom privrednom subjektu;

Četvrta, faza fakultativne transformacije (privatizacije) otvara se devedesetih godina prošlog veka, kada počinje planetarno urušavanje komunizma, a Srbija ponovo usvaja polurešenja i to traje čitavu deceniju (1990-2001).

Koncept se zasniva na nejasnoj ideološko-političkoj osnovi društva između socijalizma i kapitalizma u kojoj se procedure privatizacije kriju pod semantičkim kišobranom „svojinske transformacije“. Istinska, brza i beskrupulozna privatizacija se obavlja vaninstitucionalno kroz «kooperaciju» privatnog i društvenog sektora praćena obilnim prelivanjem bogatstva u privatne ruke, pri čemu je vanredno efikasno korišćena monetarna sfera (mega inflacija i primarna emisija) u ambijentu sankcija i potpune kriminalizacije društva. Ključna privatizacija se obavlja vaninstitucionalno, a institucionalna privatizacija prolazi kroz različite modele i faze ubrzanja i revizije (poništanja). Institucionalna privatizacija kroz različite modele sledi načelo postepene i neobavezne privatizacije na platformi teorije „minulog rada“ kao baze za benefite socijalnim grupama (radnici i penzioneri) i ubrzava se ili usporava zavisno od političkih interesa vladajuće garniture.

U tom periodu (1990-2001) primenjivani su različiti zakoni o svojinskoj transformaciji (privatizaciji):

Zakon o društvenom kapitalu koji je donela vlada SFRJ 1990. godine sadržao je mogućnost kupovine akcija (sa popustom do 70% na teret društvenog kapitala) od

strane radnika i menadžera u preduzeću. To je, usled pratećih propisa (pretvaranje obračunatih plata bez poreza u kapital), izazvalo pravu euforiju privatizacije. U toku samo jedne godine (avgust 1990. godine - avgust 1991. godine) transformisano je 1220 preduzeća (oko 30% svih preduzeća).

Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene u druge oblike svojine (posebni republički, 1991. godine) zbog svoje restriktivnosti (procene, smanjeni popusti, eliminisanje fiktivnih dokapitalizacija) znatno je usporio privatizaciju (u periodu 1991-1993. godina samo je 173 preduzeća započelo postupak privatizacije). Ubrzanje inflacije u 1993. godini radikalno je ubrzalo proces, tako da je 465 preduzeća pokrenulo postupak kupovine kapitala putem kupovine akcija. Euforija je okončana 24.1.1994. godine monetarnom stabilizacijom i eliminisanjem inflatornih dobitaka. Zakonom o izmenama i dopunama Zakona iz 1991. godine, usvojenim 1994. godine uvodi se revizija ostvarenih privatizacija po ranijim zakonima pri čemu je stepen privatizovanosti transformisanih preduzeća od 43% kapitala smanjen na 3%, a 436 ranije privatizovanih preduzeća vraćeno u status društvenih preduzeća. Time se, praktično, okončao proces insajderske privatizacije i ušlo u stanje mirovanja institucionalne, ali uz istovremeno nastavljanje vaninstitucionalne privatizacije.

Zakonom o svojinskoj transformaciji 1997. godine, režim, pritešnjen brojnim problemima, ponovo aktuelizuje privatizaciju, uvodeći mogućnost podele do 60% društvenog kapitala besplatno (prvo radnicima u preduzećima do limita 16.000 DEM, a eventualno preostali deo i ostalim zaposlenima) i mogućnost kupovine preostalih 40% sa popustom i na otplatu do 6 godina. I pored izrazitih beneficija država je manipulacijom između oficijelnog kursa (u kojem se iskazuju prava) i crnog (u kojem se iskazuju procene) praktično suspendovala privatizaciju. U periodu od 1997. godine do 05.10.2000. godine samo je 415 preduzeća otpočelo proces, a samo 18 ga završilo. Tek posle izjednačavanja crnog i zvaničnog kursa (novembar 2000. godine) za samo dva meseca oko 348 preduzeća je besplatno privatizovano.

Besplatna privatizacija privilegovanoj socijalnoj grupi (zaposleni u privredi i administraciji) je dovršenje ideje o radničkoj državi i mešovitoj privredi kao trećem putu između klasičnog kapitalizma i socijalizma (zasnovanoj na državnoj kontroli nad strateškim sektorom koji se ne privatizuje) što je jedna od opsesivnih zabluda srpske vladajuće elite na kraju milenijuma. Ovaj model privatizacije privatizuje dobitke, socijalizuje gubitke i državi ostavlja teret spoljnih i unutrašnjih dugova.

Politički, moralni i ekonomski slom rezultirao je ogromnim nezadovoljstvom i praktičnim raspadom režima oktobra 2000. godine. U tim konfuznim okolnostima počinje konstituisanje novog sistema sa važnim osloncem na svojinsku reformu i tada se prvi put termin privatizacija uvodi u oficijelnu regulativu u Srbiji.

Peta faza (2001-2010) počinje donošenjem Zakona o privatizaciji 2001. godine, čime se vrši radikalni zaokret u ideološkoj platformi društva kao celine.

Ključna načela novog koncepta mogu se sintetizovati u sledećem:

- obavezna i vremenski oročena privatizacija, uz potpuno eliminisanje društvene svojine, stvara racionalnu svojinsku osnovu društva kao celine (privatna i državna svojina).
- praktično se priznaje ambivalentan karakter društvene svojine (kombinacija kolektivne i državne svojine) i koncept privatizacije predviđa kombinaciju besplatne podele do 30% (radnici, građani) i investitorske privatizacije (70%) čime se uklanjaju

mogućnosti da unutrašnji vlasnici kontrolišu upravu. Time se prevazilazi bitno teorijsko ograničenje u razvojnim performansama preduzeća u kome postoji konflikt između vlasnika-radnika koji žele da maksimiziraju platu i vlasnika izvan preduzeća koji žele da maksimiziraju profit.

- investitorski pristup privatizaciji stvara mogućnost za restrukturiranje (svojinško, finansijsko, organizaciono, programsko...) čime se dižu ukupne razvojne performanse preduzeća i omogućava izvozna ekspanzija privrede.

Uključivanjem građanskog principa u besplatnu distribuciju akcija Srbija je prešla Rubikon koji deli radničku privatizaciju i radničku državu od građanske privatizacije i građanske države. Ta vododelnica, ma koliko bila nevidljiva običnom posmatraču, predstavlja kamen temeljac građanskog društva i demokratske države.

Koncept usvojen 2001. godine sprovodi se na dva koloseka:

a) Tenderski postupak namenjen je velikim preduzećima u želji da se pronađu kompetentni investitori koji će promeniti upravljanje i investirati u unapređenje poslovanja.

Iz dosadašnjeg iskustva, po kvalitetu obavljenih transakcija, možemo izdvojiti dve grupe tenderskih privatizacija:

Prva grupa (duvanska industrija, nafta, cementare, farmacija, kamenolomi) odnosi se na težnju stranih investitora da, kupovinom preduzeća, kupe tržište ili prirodne resurse, čime se pod kontrolu multinacionalnih kompanija stavljaju visokoprofitni sektori i uspostavlja oligopolska struktura privrede. Pored državnog prihoda, redovnog plaćanja poreza, u ovim preduzećima se preduzimaju nove investicije i višak zaposlenih se rešava kroz relativno solidne socijalne programe.

Druga grupa (metalska, elektronska, mašinska...) preduzeća koja je činila kičmu za proizvodnju investicionih ili visokovrednih potrošačkih dobara (Zastava, EI, Magnohrom, IMT, Sloboda Čačak, Kablovi Jagodina...) ili nije našla nikakvog ili vrlo lošeg kupca. U tom ključnom segmentu industrije koja može da nosi izvoz, rezultati su poražavajući. Ta velika preduzeća, od kojih su mnoga značajno izvozila u SSSR, afričke zemlje ali i na razvijena tržišta, su u predstečajnom postupku. Istovremeno, Srbija nema nijednu značajniju grinfild investiciju u ove propulzivne sektore koji su kreirali robu za izvoz.

b) Aukcijski postupak je namenjen srednjim i malim preduzećima i prevashodno okrenut domaćim investitorima (fizička lica) kojima se kapital prodaje na šestogodišnji beskametni kredit. I u ovom modelu postoje brojni problemi, od kojih ćemo posebno apostrofirati samo dva :

- veliki broj preduzeća je kupljen samo radi fiksnih fondova (zgrade, zemlja...) i u njima nema potrebnih investicija i razvoja;
- u velikom delu preduzeća kupljenih na kredit umesto unošenja novca u preduzeće dolazi do velikog odliva, jer se kupovina finansira iz samog biznisa. Umesto investiranja imamo dezinvestiranje, otpuštanje radnika i slabljenje preduzeća.

Sledeća tabela ilustruje proces privatizacije u periodu 2002-2010. godina (broj obavljenih privatizacija, raskinutih ugovora, finansijske efekte i dr.)

Tabela 1. Kumulativni izvještaj

sum 2002-2010	Broj javnih poziva	Ukupno ponuđeno	Ukupno prodato / raskinuto	Procenat uspešnosti	Broj zaposlenih	Knjigov. vr. (K)	Prodajna cena (P)	P/K	Investicije (I)	Soc. Program (S)	I/K	S/K
Tenderi (T)	293	216	93	43%	75,120	885,035	1,100,851	1.24	972,660	276,689	1.10	0.31
Tenderi - raskidi ugovora					23,004	420,075	519,209	1.24	203,847	2,042	0.49	0.00
TENDERI BRUTO	293	216	125	43%	98,124	1,305,110	1,620,060	1.24	1,176,507	278,731	0.90	
Aukcije (A)	4,036	2,458	1,598	65%	132,057	1,004,065	923,274	0.92	205,429		0.20	
Aukcije - raskidi ugovora			554		54,000	333,679	468,185	1.40	77,087		0.23	
AUKCIJE BRUTO	4,036	2,458	2,152	88%	186,057	1,337,744	1,391,459	1.04	282,516	0	0.21	0.00
Tenderi+Aukcije (T + A)	4,329	2,674	1,691	63%	207,177	1,889,100	2,024,125	1.07	1,178,089	276,689	0.62	0.15
T+A BRUTO	4,329	2,674	2,277	85%	284,181	2,642,854	3,011,519	1.14	1,459,023	278,731	0.55	0.11
Tržište kapitala (Tk)		654	554	85%	114,070	506,395	523,819	1.03	5,902		0.01	
Tržište kapitala - prethodno raskinut ugovor (Tkr)		244	169	69%	21,341	92,799	100,016	1.08	0		0.00	
Tržište kapitala - prethodno privatizovano (Tkp)		1,028	853	83%	85,994	64,333	43,889	0.68	0		0.00	
TK BRUTO		1,926	1,576	82%	221,405	663,527	667,724	1.01	5,902	0	0.01	0.00
UKUPNO (T+A+Tk+Tkr+Tkp)		3,572	2,414	68%	342,588	2,552,627	2,691,849	1.05	1,183,991	276,689	0.46	0.11
UKUPNO BRUTO		4,600	3,853	84%	505,586	3,306,381	3,679,243	1.11	1,464,925	278,731	0.44	0.08

* S obzirom da su preduzeća u redu „Tržište kapitala - prethodno privatizovano“ već računata u aukcijama, odnosno tenderima, broj manjinskih paketa prodatih od strane AF, kao i broj zaposlenih u tim preduzećima nisu uzeti u obzir u ukupnom zbiru (T+A+Tk+Tkr+Tkp). Međutim, finansijski efekti (cena) i knjigovodstvene vrednosti ulaze u ukupni zbir tabele, jer su nastali prodajom akcija na berzi od strane AF-a.

Pored navedenih, posebnu pažnju zaslužuju i sledeći problemi:

Prvo, ogroman broj ugovora (tenderi, aukcije, prodaje na tržištu kapitala) je raskinut na šta ukazuju podaci iz priložene tabele. Preduzeća su, u međuvremenu, devastirana, obustavila proizvodnju, nagomilani su dugovi poveriocima, državi, radnicima, imovina je otuđena ili založena i prava je euforija da se ta preduzeća vrata pod okrilje države, da se obnovi samoupravljanje, državne subvencije i beneficirani krediti što država i čini. U procesu saniranja i nove „pripreme“ za privatizaciju troši se ogroman novac bez čvrstih garancija da će biti povraćen novom prodajom. Rešenje je, ma koliko ono bilo bolno, pustiti preduzeća da sa državnim udelom (akcije prenete na akcijski fond) prežive u konkretnom prilikama uz periodične pokušaje prodaje i racionalizacije upravljanja putem tzv. „poverenika“ koje imenuje Agencija za privatizaciju ili, u suprotnom, aktivirati stečajni postupak, očistiti tržište i pripremiti teren za početak na novim osnovama.

Sadašnja situacija trošenja budžetskih i parabudžetskih sredstava trajno će urušiti stabilnost i odložiti nužne državne investicije u infrastrukturu i kapitalne projekte. Mogu da razumem da država poklanja ono što ima (imovinu, akcije, zemlju) ali ne mogu da nađem opravdanje da se daje ono što država nema – gotov novac budućim kupcima kroz subvencije, beneficirane kredite ili bespovratno. Time se samo gomila unutrašnji i spoljni dug države koji je višestruko veći od efekata privatizacije.

Drugo, država je odabrala hermafroditско rešenje za podelu besplatnih akcija građanima time što deli akcije nekih preduzeća (NIS-a, EPS-a, Aerodroma) direktno građanima, neke akcije prodaje i deli novac, a neke prenosi u Akcionarski fond čije akcije deli građanima. Opet je na sceni traganje za egzotičnim rešenjima koja nisu nigde primenjena i tek ćemo videti efekte koji ne mogu biti povoljni. Umesto poljskog iskustva sa besplatnom distribucijom akcija putem fondova, mi smo izabrali generalno najgoru kombinaciju rešenja. Izostaće prihod za građane, otvoriće se problemi nemogućnosti racionalnog upravljanja preduzećima u kojima milioni imaju akcije (a nikakav uticaj). Sledi već viđena tajkunizacija velikih preduzeća usled masovne prodaje.

Postoji velika verovatnoća da rezultat bude daleko od očekivanog i mogućeg.

* * *

Privatizacija se privodi kraju, novac od prodaje je potrošen, većina investicija je u sektoru bankarstva, trgovine i nekretnina, a izostalo je restruktuiranje i privatizacija izvoznog sektora. Ponovo se otvaraju ključni problemi: inflacija, deficit platnog bilansa, rast spoljnog duga i kamata, što, u odsustvu velikog priliva novih (grinfild) investicija, ponovo vodi u makroekonomsku nestabilnost i usporen rast.

Sve oči su ponovo uprte u državu i državni budžet. Od države se traži da kreditira privredu i stanovništvo, da daje kredite onima koji su se preinvestirali (masovno kupujući preduzeća, zemlju i nekretnine) pod obrazloženjem da se obavežu na „čuvanje radnih mesta“.

Ponovo se otvara pitanje „nove strategije razvoja“ od aktera koji su promovisali dosadašnju strategiju koja je, umesto razvoja, donela preraspodelu postojećih resursa. Njen sumarni izraz je enormna nezaposlenost, najniže plate i učešće izvoza

u BDP u regionu, visoke kamate i pritisak da se bespovratnim sredstvima iz budžeta ili beneficiranim kreditima saniraju praktično poklonjena preduzeća. Naša preduzetnička elita, ponikla u ambijentu „mekih“ kredita (primarna emisija) i mahom nastanjena na toplim ostrvima teško će se snaći u hladnim vodama međunarodne konkurencije. Ta egzotična vrsta traži zaštitu i rezervate koje može da joj obezbedi politička moć, a ceh će sigurno platiti obično stanovništvo.

Međusektorska saradnja u pružanju usluga korisnicima socijalne pomoći

Povezivanje i efikasniji rad javnih službi su sve češće teme kojima se bave vlade evropskih zemalja. Ovakvi zahtevi proističu iz saznanja da rad sa korisnikom usluga u okviru zasebnih i nepovezanih službi, najčešće, nije u najboljem interesu samog korisnika. Uzmimo za primer radno sposobnog, ali nezaposlenog korisnika socijalne pomoći, tzv. materijalnog obezbeđenja, sa nezavršenom osnovnom ili srednjom školom. U ostvarivanju svojih prava iz sistema socijalne zaštite, oblasti rada, zapošljavanja i obrazovanja on je upućen na pojedinačne, izolovane i, često, lokacijski udaljene službe. Saradnja između službi po pitanju rešavanja višestrukih problema dijagnostifikovanih u ovom konkretnom slučaju (siromaštvo, nezaposlenost, nedovršeno školovanje...) je najčešće *ad hoc*. Korisnik usluga, neretko, ostaje samo pasivni primalac socijalne pomoći bez šanse za zaposlenje ili sticanje novih znanja i sposobnosti. Ovakvih i sličnih primera je mnogo.²

Predlog novog zakona o socijalnoj zaštiti³, po prvi put u Srbiji, otvara mogućnost da radno sposobni korisnici socijalne pomoći počnu da dobijaju integrisane usluge iz različitih sektora, koje će omogućiti njihovu aktivaciju i socijalnu inkluziju.

Osvrnimo se, najpre, na samu definiciju integracije usluga. Termin "integracija" nema jednoznačno i opšteprihvaćeno značenje. Integracijom se obuhvata čitav niz pristupa i metoda za uspostavljanje veće koordinacije i efektivnosti između različitih usluga, sa ciljem postizanja najboljih ishoda za krajnjeg korisnika ili korisnike. Ne postoji jedinstvena formula dobre integracije, već konačni vidovi zavise od postojećih okolnosti. Kao forme integracije mogu se navesti: koordinacija, kooperacija, kolaboracija, partnerstvo, međusektorski pristup i slično. Iz tog razloga, integracija se konceptijski može predstaviti kao kontinuum na kome su raspoređeni različiti stepeni ili vidovi saradnje. Munday⁴ definiše najmanje osam nivoa ili vidova integracije, i to: 1) potpuna separacija i fragmentacija usluga; 2) *ad hoc*, limitirana, reaktivna kooperacija kao odgovor na kriznu situaciju ili pritisak; 3) rad međudisciplinarnog tima profesionalaca; 4) planirana i održiva saradnja i koordinacija u pružanju usluga; 5) postojanje zajedničke lokacije za procenu i pružanje usluga od strane međusektorskih službi; 6) efektivna partnerstva; 7) postojanje integrisanog sistema, ali neravnomerno funkcionisanje na teritoriji jedne države; 8) integracija

1 CLDS, Beograd

2 Ako iz podataka o strukturi korisnika materijalnog obezbeđenja izuzmemo „decu“ (mlađi od 15 godina ili izdržavana lica ako su starija), među korisnicima dominiraju nezaposlena lica - preko 70%. Nesposobni za rad čine nešto više od četvrtine u strukturi korisnika, dok su zaposleni, poljoprivrednici, penzioneri i drugi zastupljeni sa svega 1% (CLDS, „Uticaj ekonomske krize na porodice sa decom korisnike materijalnog obezbeđenja“, Nacrt izveštaja za UNICEF, 2009)

3 Verzija Predloga zakona o socijalnoj zaštiti iz jula 2010. godine.

4 B. Munday, "Integrated Social Services in Europe", Council of Europe, 2007.

ministarstava i politika na nivou centralne vlade, uključujući i implementaciju na teritoriji cele države. Važno je napomenuti da ovih osam nivoa na lestvici integracije ne treba neminovno posmatrati hijerarhijski - od najgoreg do najboljeg. Oni su ponuđeni kao vizuelna pomoć za razmišljanje o modelu koji najbolje može odgovarati datim uslovima.

Kod socijalnih usluga, najčešće govorimo o vertikalnoj i horizontalnoj integraciji. Vertikalna integracija se odnosi na mere koje se preduzimaju na različitim nivoima vlasti (nacionalnom, regionalnom, lokalnom) da bi se ostvarila što bolja koordinacija u osmišljavanju i realizaciji politika. Na mikro planu, saradnja se odnosi, na primer, na pružanje usluga u zajednici i u domu korisnika. Horizontalna integracija obuhvata sve ono što se odnosi na približavanje ranije razjedinjenih i izolovanih usluga. Klasičan primer horizontalne integracije je koordinirano pružanje usluga socijalne i zdravstvene zaštite u uslovima institucionalne zaštite za stare. Pored ove, oblasti rada u kojima se može primeniti horizontalna integracija su mnogobrojne. Konkretno, u našem primeru fokusiramo se na mogućnosti horizontalnog povezivanja naknada i usluga iz socijalne zaštite sa oblastima rada, zapošljavanja i obrazovanja.

Kada su u pitanju najmarginalizovanije grupe, poput korisnika socijalne pomoći iz našeg primera, Evropske unija i države članice pojedinačno, već duže vreme rade na promociji njihove socijalne inkluzije i građanskih prava. Borba protiv socijalne isključenosti na svim nivoima zahteva integraciju politika i usluga u smislu što efektivnijeg rada na rešavanju problema sa kojima se ove grupe suočavaju. Pokazalo se da tradicionalna odvojenost usluga namenjenih vulnerabilnim kategorijama ne može uspešno odgovoriti savremenim zahtevima rada.⁵

Svakako, postoje i oni koji zagovaraju separaciju određenih usluga. Tipičan primer su većina centralno i istočno-evropskih zemalja u kojima su novčana davanja i usluge socijalnog rada objedinjeni u radu jedne institucije. Kod nas su to centri za socijalni rad. U ovakvim slučajevima postoje veoma snažni argumenti kako za tako i protiv integracije celokupnog rada koji se tiče davanja i usluga. Sa jedne strane, manje privlačne usluge mogu postati atraktivnije ukoliko se kombinuju sa finansijskim davanjem. Iz pozicije korisnika socijalne pomoći i usluga socijalnog rada ovo bi, najverovatnije, bio najcelishodniji vid pružanja usluga. Sa druge strane, administriranje samog programa novčane pomoći za stanje ugroženosti može predstavljati ogroman teret onima čije je primarno zanimanje pružanje profesionalne usluge socijalnog rada.

Prethodno su navedena svakako dva najznačajnija argumenta za i protiv horizontalnog objedinjavanja usluga koji ostaju u domenu nerešenih dilema sve dok se ove radne hipoteze detaljno ne istraže. Međutim, iz perspektive

korisnika socijalnih usluga koji se suočava sa višestrukim problemima od mnogo većeg značaja je to kako ga jedan širi sistem prepoznaje i tretira. Na primer, osobi koja se nalazi na ivici egzistencije, a uz to je nezaposlena i bez znanja i veština, neophodna je zajednička pomoć profesionalaca iz različitih oblasti.

U Srbiji je tokom 2009. godine urađeno istraživanje s ciljem sticanja uvida u postojeće oblike saradnje između Centara za socijalni rad (CSR) i Nacionalne službe za zapošljavanje (NSZ) u radu sa socijalno isključenim grupama mladih.⁶ Utvrđeno je da postoji mnoštvo prepreka koje ograničavaju bližu saradnju CSR i NSZ i onemogućavaju pružanje integrisanih usluga. Uočen je veliki nedostatak koji se odnosi na nepoznavanje rada saradničke službe. Primetno je i nedovoljno efikasno prepoznavanje potreba različitih ranjivih grupa nezaposlenih mladih. Istaknuto je da u obe službe dominiraju administrativne procedure, što ostavlja malo prostora za individualni ili grupni rad sa klijentima. Zaključeno je da je međusektorski pristup službi u rešavanju složenih problema nerazvijen, jer ne postoje tradicija i praksa saradnje i umrežavanja, osim u slučaju sporadičnih delovanja ili povremenih zajedničkih projektnih aktivnosti.⁷

Ipak, veliki broj elemenata prisutnih u evropskom modelu integracije prisutan je i u Srbiji.⁸ Bilo da se radi o aktivnim merama zapošljavanja ili merama iz socijalne zaštite, one se fokusiraju na korisnika, sa korisnicima se radi sistematski od same procene svakog individualnog slučaja do pravljenja individualnog plana zapošljavanja ili aranžiranja usluga, i konačnog izlaska korisnika iz sistema (prestanak korišćenja usluga). Dok u nacionalnoj službi za zapošljavanje sa korisnicima usluga rade savetnici za zapošljavanje, u centrima za socijalni rad korisnici su upućeni na voditelje slučaja ili druge stručne radnike centra. Vođenje slučaja predstavlja novinu u organizaciji rada centara za socijalni rad.⁹ Interesantno je da po važećim pravilima, korisnici novčane socijalne pomoći koji ne koriste usluge socijalne zaštite po nekoj drugoj osnovi ostaju uskraćeni za vođenje slučaja i integrisan pristup u rešavanju problema.

Holistička procena, aktivno angažovanje pružaoca i korisnika usluge, kao i izrada plana usluga su centralni elementi vođenja slučaja i modela integrisanog pružanja usluge.¹⁰ Štaviše, vođenje slučaja je metod pružanja usluga individualnom korisniku koji podrazumeva integrisanje različitih

6 L. Veljković, "Podrška zapošljavanju socijalno isključenih mladih – Smernice za razvoj integrisanih usluga tržišta rada i socijalne zaštite", Nacrt izveštaja za MOR, 2009.

7 Dobri primeri su formiranje Saveta za zapošljavanje, Koordinacionih tela za planiranje socijalne politike i nekih drugih inicijativa višeg nivoa koje su, uglavnom, projektnog tipa i ne bave se direktnim radom sa korisnicima socijalnih usluga.

8 A. Taylor, "Good Practices in providing integrated employment and social services in Central and Eastern Europe", Draft Report to ILO, 2009.

9 Odnosi se na novi "Pravilnik o organizaciji, normativima i standardima rada centara za socijalni rad" Ministarstva rada i socijalne politike Republike Srbije iz 2008. godine.

10 B. Munday, "Integrated Social Services in Europe, Council of Europe", 2007.

usluga u jedinstven pristup. Ovde se, najčešće, radi o kompleksnim i dugotrajno nerešivim problemima. Po definiciji, vođenje slučaja podrazumeva efikasniji i organizovaniji rad sa korisnicima usluga, što bi neminovno moralo da uključuje i rad sa korisnicima socijalne pomoći sa osnovnim problemom nedostatka finansijskih sredstava i zaposlenja.

Dakle, kao što je navedeno u postojećim istraživanjima, saradnja između CSR, NSZ i drugih službi je do sada bila prepuštena individualnoj inicijativi i dobroj volji pojedinaca iz relevantnih službi. Pojedinačne službe često rade izolovano, jer međusektorska saradnja i sistem upućivanja korisnika nisu dovoljno razvijeni i jasno definisani. U praksi se najčešće dešava da se, na primer, saradnja između CSR i NSZ svodi na pribavljanje dokumentacije iz NSZ radi dokazivanja statusa nezaposlenog i ostvarivanja prava na materijalno obezbeđenje u CSR.¹¹ Samo u sporadičnim, kompleksnim i posebno ranjivim slučajevima koji zahtevaju posredovanje voditelja slučaja kod NSZ, ili druge institucije, ostvaruje se međusektorska saradnja.

Kako bi najbolje odgovorile na potrebe korisnika, sledeći korak u razvoju institucija sistema socijalne zaštite i oblasti rada, zapošljavanja i obrazovanja je stvaranje integrisane i intenzivirane saradnje, sa fokusom na vođenje slučaja. Upravo bi voditelj slučaja trebalo da bude stručnjak koji blisko saraduje sa korisnikom usluga i ostalim stručnim službama, od početne procene potreba i sposobnosti, do sastavljanja plana aktivnosti i neophodnih usluga, integrisanog pružanja usluga i praćenja realizacije dogovorenih aktivnosti, uz periodičnu reviziju plana. Pored intenzivnog individualnog vođenja slučaja, podršku vođenju slučaja obično pruža i multidisciplinarni tim sastavljen od radnika različitih službi. Samo na taj način moguće je obezbediti kontinuiran i sistematski odgovor na probleme sa kojima se korisnici usluga suočavaju.

Kroz učešće u radu međuministarske radne grupe čiji je zadatak definisanje mehanizama saradnje između institucija sistema socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja, relevantna ministarstva Vlade Republike Srbije su se obavezala da dalje razvijaju model saradnje i pružanja najbolje moguće usluge nezaposlenim korisnicima usluga iz navedenih oblasti.¹² Preciznije definisano, rad je usmeren na dizajniranje sistema i procedura vezanih za upućivanja i saradnju na lokalnom nivou između NSZ-a, CSR-a, škola i kancelarija za mlade. Predložene su i usvojene aktivnosti koje je neophodno preduzeti, postupak, procedure, dinamika i vidovi saradnje između relevantnih institucija.¹³ Novi model podrazumeva intenziviranje postojeće

11 L. Veljković, „Podrška zapošljavanju socijalno isključenih mladih –Smernice za razvoj integrisanih usluga tržišta rada i socijalne zaštite“, Nacrt izveštaja za MOR, 2009; A. Taylor, „Good Practices in providing integrated employment and social services in Central and Eastern Europe“, Draft Report to ILO, 2009.

12 Radna grupa je osnovana u januaru 2010. godine i čine je predstavnici Ministarstva ekonomije i regionalnog razvoja, Ministarstva rada i socijalne politike, Ministarstva obrazovanja, Ministarstva omladine i sporta, Nacionalne službe za zapošljavanje i Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu, a pod okriljem projekta „Zapošljavanje i migracija mladih“ podržanom od strane četiri UN agencije (ILO, UNICEF, IOM i UNDP).

13 Odnosi se na usvojeni „Predlog operativnih procedura za novi model saradnje između institucija sistema socijalne zaštite, obrazovanja, rada i zapošljavanja“, dokument međuministarske radne grupe, avgust 2010.

saradnje između različitih institucija i uvođenje novina u saradnji u čijem je centru korisnik i zajednički krajnji cilj. U skladu sa Predlogom zakona o socijalnoj zaštiti, saradnja između različitih sistema koji pružaju usluge biće definisana budućim protokolom o saradnji i partnerskim sporazumima.

Novi model saradnje, predložen od strane međuministarske radne grupe, sadrži operativne procedure koje su podeljene u četiri kategorije i podrazumevaju i) identifikaciju i upućivanje, ii) pružanje podrške i pomoći, iii) dugotrajnu podršku i socijalno uključivanje i iv) evaluaciju do/nakon izlaska korisnika iz sistema korišćenja usluga. Svaka operativna procedura sadrži zasebne, ali usko povezane aktivnosti. Operativne procedure se primenjuju u svakom konkretnom slučaju. Prilagođavaju se individualnim potrebama korisnika usluga. Kao pružaoci usluga navode se pojedinci i timovi unutar stručnih službi različitih institucija i oni mogu biti prijemni i ostali stručni radnici CSR, savetnik za zapošljavanje i savetnik za planiranje karijere u NSZ-u, pedagoško-psihološke službe škole, nastavnici/razredne starešine, koordinatori kancelarija za mlade, opštinske službe i drugi. Predložene operativne procedure i aktivnosti u okviru svake od njih se mogu primenjivati na različite ciljne grupe, odnosno korisnike, kao i na različite vrste problema unutar ciljnih grupa.

Smernicama za novi model saradnje obuhvaćeni su oni kod kojih je primarni cilj zapošljavanje, ali i oni kod kojih je primarni cilj povratak u obrazovni sistem, uključivanje u obuku ili neki vid socijalne aktivacije (uključivanje u program odvikavanja od bolesti zavisnosti, dobrovoljni i drugi vidovi društveno-korisnog angažovanja u lokalnoj zajednici i slično), kao i lica privremeno sprečena za rad koja su u ostvarivanju svojih prava upućena na različite službe. U našem primeru, kada se radi o radno sposobnom korisniku novčane socijalne pomoći to praktično znači da ako je njegov/njen osnovni problem nezaposlenost, prijemni radnik CSR ili druge službe ga informiše o osnovnim pravima i upućuje ga u NSZ. Saradnja između stručnih radnika dve službe se dalje odvija po potrebi. U slučajevima kada se lice javlja NSZ-u, a radnik stručne službe NSZ-a proceni da se radi o nezapošljivom licu usled privremene sprečenosti za rad (bilo zbog trenutnog problema, bolesti i slično), takvom licu se pruža informacija o pravima iz socijalne zaštite i ono se dalje upućuje u CSR gde se sa korisnikom nastavlja intenzivan rad i procenjuje mogućnost aktivacije neke druge vrste. Veza sa školskim sistemom ostvaruje se u slučajevima kada radnik stručne službe proceni da bi povratak na školovanje bio najcelishodniji za određeno lice. Informacije koje stručni radnik, koji vrši procenu, pruža potencijalnom korisniku, tiču se mogućnosti uključivanja u programe obrazovnog sistema kao što je, na primer, postojeći program besplatnog vanrednog školovanja za sticanje diplome srednje škole i slično.¹⁴

Nakon preuzimanja vođenja slučaja, svaki savetnik/voditelj slučaja obavlja individualni rad u skladu sa propisima svoje službe i po važećim zakonima i podzakonskim aktima. Samo u posebnim, „graničnim” slučajevima,

14 „Zakon o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja“, Službeni glasnik RS, br.72/09 od 3.9.2009.

kada je donošenje odluke otežano ili kada je potrebna istovremena angažovanost više stručnih službi, saziva se konferencija slučaja na kojoj učestvuju stručni radnici svih relevantnih službi. Predviđena je i mogućnost da korisnik usluga jedne službe može u svakom momentu postati i korisnik usluga druge službe, kada to sam korisnik i njegov savetnik/voditelj slučaja procene da je potrebno i moguće. Naime, jedna od uloga CSR je i uloga aranžiranja usluga potrebnih korisniku. Voditelj slučaja sačinjava plan sa korisnikom i ima mogućnost da u rad uključi i eksterne saradnike. Voditelj može da uputi korisnika da se sam obrati NSZ, može zakazati sastanak sa predstavnikom NSZ (sa ili bez korisnika, ali da on o tome bude obavešten i saglasan sa tim), može sazvati konferenciju slučaja. Varijante zavise od procene i dogovora voditelja slučaja i korisnika.

Utvrđivanje i usaglašavanje individualnog plana zapošljavanja (IPZ) je deo redovnih aktivnosti na planu obuke i zapošljavanja nezaposlenih lica koja se nalaze na evidenciji NSZ-a.¹⁵ Dogovaranje individualnog plana aktivacije (IPA) predstavlja novinu u radu sa korisnicima u okviru sistema socijalne zaštite. Prema Predlogu zakona o socijalnoj zaštiti, CSR će moći da sklapa sporazume sa korisnicima novčane socijalne pomoći koji će sadržati aktivnosti i obaveze korisnika za prevazilaženje njegove nepovoljne situacije. Sadržina, forma i način usvajanja IPA bliže će se urediti podzakonskim aktima. Kod korisnika prava iz socijalne zaštite koji su već uključeni u vođenje slučaja, aktivnosti će se sprovoditi u skladu sa već dogovorenim planom usluga. Bilo da se radi o potrebi zapošljavanja, povratka u sistem obrazovanja, uključivanja u program obuke ili nekoj drugoj vrsti aktivacije, IPA-om će biti određeni ciljevi, postupci, učesnici, aktivnosti i dinamika realizacije aktivnosti. Samo u slučajevima kada sistem prepoznaje nezaposlenost kao primarni i jedini problem sa kojim se klijent suočava, savetnik NSZ-a preuzima ulogu vođenja slučaja. U svim ostalim slučajevima, predviđa se uključivanje stručnih radnika drugih službi u svim fazama rada sa klijentom, od procene i planiranja, podrške i socijalnog uključivanja, do evaluacije i konačnog izlaska iz mere.

Iako su mnogi od elemenata integrisanog sistema usluga evidentno prisutni u postojećem sistemu i stvaraju povoljno okruženje za ostvarivanje daljeg napretka, oni se ipak ne primenjuju ravnomerno na teritoriji cele Srbije. Pretpostavka je da će se realizacijom predloženog modela saradnje celokupni sistem pružanja usluga podići na viši nivo – ka planiranoj i održivoj saradnji i koordinaciji u pružanju usluga, sa korisnikom usluga u centru pažnje.

15 Prema važećem Zakonu o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti, NSZ i nezaposleni utvrđuju IPZ najkasnije u roku od 90 dana nakon uvođenja u evidenciju nezaposlenog, osim ako se NSZ i nezaposleni ne sporazumeju drugačije. Teže zapošljivi nezaposleni ima prvenstvo u izradi IPZ-a. Mere i aktivnosti predviđene IPZ-om prilagođavaju se potrebama tržišta rada i karakteristikama nezaposlenog najmanje jednom u 6 meseci.

Skorašnji projekti CLDS-a

- Analiza uticaja predloženih poreskih promena na lokalne zajednice
- Analiza uticaja predloženih poreskih promena na siromaštvo i ranjive grupe
- Penzijsko osiguranje poljoprivrednika
- Uticaj finansijske krize na tržište rada i životni standard
- Socijalno stanovanje u Srbiji
- Od siromaštva ka prosperitetu: tržišna rešenja za privredni rast
- Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi
- Ekonomska analiza korupcije
- Korporativno upravljanje u Srbiji: pet godina kasnije
- Grinfild strane direktne investicije u Srbiji
- Kapitalizacija penzijskog sistema
- Korupcija u Srbiji: pet godina kasnije
- Škola liberalne demokratije
- Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji
- Reforma sistema naknade za uređenje građevinskog zemljišta
- Razvoj socijalnih usluga na lokalnom nivou
- Ekonomska škola za novinare



