

Fokus

Boško Mijatović

- ▶ **Pregled tromesečja**

Milica Bisić

- ▶ **Srbija između dva rebalansa**

Mihail Arandarenko

- ▶ **Novi zakoni o zapošljavanju**

Boris Begović

- ▶ **Kulinarski specijaliteti u režiji njih 250 ili o (novom) zakonu o zaštiti konkurenциje**

Slobodan Samardžić

- ▶ **Nastajanje stranačkog sistema?**



Fokus

Jul 2009.

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.clrs.rs

E-MAIL
office@clrs.rs

Boško Mijatović

► **Pregled tromesečja | 3**

Milica Bisić

► **Srbija između dva rebalansa | 8**

Mihail Arandarenko

► **Novi zakoni o zapošljavanju | 14**

Boris Begović

► **Kulinarski specijaliteti u režiji njih
250 ili o (novom) zakonu o zaštiti
konkurenčije | 20**

Slobodan Samardžić

► **Nastajanje stranačkog sistema? | 27**

Izdavanje Fokusa finansijski su podržali:

Think Tank Fund of the Open Society Institute
i
Hypo Alpe-Adria-Bank a.d. Beograd

Stavovi izneti u ovoj publikaciji isključivo su stavovi autora
i oni ne moraju da budu i stavovi navedenih institucija ili
Centra za liberalno-demokratske studije.

Boško Mijatović

Pregled tromesečja

Zakonodavna aktivnost u periodu april-juni 2009. godine započeta je krajem aprila usvajanjem više zakona, odnosno izmena i dopuna zakona iz fiskalne oblasti, a zbog suočenja sa ekonomskom krizom i ispunjenja zahteva MMF-a. O tim izmenama biće reči u tekstu Milice Bisić u ovom broju Fokusa. Ovde je čemo samo ukratko pomenuti problem sa idejom smanjenja rashoda na zaposlene u državnoj administraciji kao načinu redukcije javnih rashoda.

Naime, trajnog i vidljivog smanjenja ovih rashoda ne može biti bez bitnog smanjenja nabujale zaposlenosti u javnom sektoru (i republičkom i lokalnom i u javnim preduzećima). Ovo je svima jasno, ali se tu stvar okončava. Jer, dva su razloga zašto je praktično nemoguće očekivati potrebno smanjenje broja činovnika. Prvi je činjenica da su mnogi od njih zaposleni u državnoj upravi preko partijskih veza, kao stranački aktivisti kojima je potrebno uhlebljenje, pa ne dolazi u obzir njihovo otpuštanje. Drugi je finansijski: otpustiti zaposlenog činovnika je tako skupo, a zbog otpremnina, da državni i lokalni budžeti ne mogu da podnesu toliki trošak. Na duži rok otpuštanje bi se iplatilo, kao što u privatnom sektoru to funkcioniše, ali država je država i njen je vremenski horizont izuzetno kratak.

Dvanaestog maja usvojen je novi **Zakon o Fondu za razvoj Republike Srbije**. Najvažnija vest je da fond nije ukinut kao nepotreban, već je čak dobio pojačanje: fuzionisan je sa Garancijskim fondom. Razlog za postojanje ovog fonda je pod velikim znakom pitanja, jer nije jasno šta će u jednoj tržišnoj privredi državni fond koji daje kredite i garancije privrednim preduzećima. Ako velikodušno isključimo ideju sa kreditiranjem ličnih i partijskih prijatelja, kao razlog postojanja može se jedino navesti potreba političara da pokažu javnosti da nešto rade na planu ekonomskog razvoja, pa i da se povremeno slikaju ako treba.

Trinaestog maja donet je **Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju**. Dok je u prethodnih par decenija donošenje ovog zakona uvek izazivalo veliki interes, pošto je donosio bitne izmene ne samo režima spoljnotrgovinskog poslovanja, već i u graničnim oblastima (devizno poslovanje, investicioni radovi u inostranstvu itd), dotle je ovaj novi zakon prošao gotovo bez komentara. Razlog tome je činjenica da ne donosi ništa novo u suštinskome smislu, odnosno u načinu na koji se posluje sa inostranstvom.

Jedina izmena vredna pomena jeste preciziranje zaštitnih mera koje država sme da uvede u skladu sa pravilima Svetske trgovinske organizacije, pri čemu se pod zaštitnim merama podrazumevaju kvantitativna ograničenja uvoza (radi zaštite od prekomernog uvoza i zaštite platnog bilansa) i izvoza (radi sprečavanja kritične nestašice osnovnih roba u zemlji). Dosadašnji sličan sistem nije bio u detaljima u skladu sa pravilima STO, pa se stoga sada doteruje.

U vezi sa ovim, pomenućemo jednu relativno novu pojavu u našem parlamentarnom životu. Naime, u poslednje vreme u ministarstvima vlada prava **moda donošenja novih zakona** u situacijama kada bi izmene i dopune postojećih sasvim dobro vršile posao. Izgleda da se ministrima boduju zakonodavne aktivnosti, pa jedan novi zakon vredi mnogo više nego obične izmene i dopune, što ih podstiče na nepotrebni angažman na produkciji novih zakona. I Vlada voli da se hvali brojem novih zakona. Ovoj kategoriji pripadaju i zakoni o planiranju i izgradnji (pripremljen predlog), o turizmu, o Fondu za razvoj Republike Srbije, o političkim strankama, o zapošljavanju itd. Jedino se Ministarstvo finansija nije priklonilo ovoj modi, već se drži klasičnih izmena i dopuna.

Jedna slabost ovog pristupa je sledeća: pošto srpska administracija nije savršena, pa ni blizu toga, to se kod svakog novog zakona pojavi gomila nenameravanih i nepotrebnih slabosti nomotehničkog tipa, kao što su neusklađenosti unutar zakona i sa drugim zakonima, proceduralne rupe i slično. Dok su stari zakoni već prošli kroz postupak izmena i dopuna kako bi se slabosti ove vrste ispravile, dotle svaki nov zakon tek ulazi u mašinu zvanu praksa, koja će svakako ukazati na manjkavosti i zahtevati seriju njegovih izmena i dopuna.

Istog, 13. maja usvojene su **izmene Zakona o privrednim komorama**, kojima je ukinuta višedecenijska obaveza učlanjenja privrednih preduzeća u državnu Privrednu komoru Srbije i, što je takođe odvratno, obaveza plaćanja doprinosa istoj. Prešlo se na normalan sistem slobodnog postojanja više komora i slobodnog uključivanja ili neuključivanja firmi u njih.

Nema sumnje da je komorski sistem učinjen obaveznim kako bi socijalistička država i partija kontrolisali privredu, a ne, kako se propagandno govorilo, kako bi privreda kroz komore govorila o svojim interesima. I posle 2000. godine nije se žurilo sa ukidanjem ove obaveze, jer su i nove vlade pomicale da je lepo zloupotrebljati komorski sistem u interesu sopstvene vlasti.

Ipak, izmene zakona su sasvim nepotrebno učinile ustupak Privrednoj komori tako što su propisale da početak primene novog sistema pada na 1. januar 2013, tako da to tada važi postojeći nakaranđan sistem.

Tokom ovih meseci sprovodi se **postupak formiranja Agencije za borbu protiv korupcije**. Izabrano je rukovodstvo, a ostaje da se vidi da li će stvaranje materijalnih uslova ići bar malo brže nego kod legendarne Državne revizorske institucije, koja ni posle nekoliko godina postojanja nije počela da radi svoj revizorski posao, jer – nema se uslova.

Da podsetimo da ova agencija ne poseduje istražne funkcije, tako da od nje ne treba očekivati čuda na planu suzbijanja korupcije u Srbiji. Jer, njene savetodavne nadležnosti mogu biti korisne, ali ne i presudne u borbi protiv ovog raširenog zla.

29. maja Skupština Srbije usvojila je grupu zakona iz oblasti poljoprivrede. Među njima je veću pažnju javnost, ili bar jednog njenog dela, izazvao **Zakon o rakiji i drugim alkoholnim pićima**. Razlog je jasan: njime je stavljen van zakona način pravljenja i prodaje rakije od strane seljaka koji je u Srbiji uobičajen vekovima.

Naime, seljak je pravio rakiju kako je znao i umeo, oslanjajući se na porodičnu tradiciju nasleđenu od dedova, a ne na knjige i savete tehnologa. Prodavao ju je kome

je mogao i kako je mogao: na pijaci i lokalnom kafedžiji. Rakija je bila jeftinija od "kupovnih", jer je obično bila slabijeg kvaliteta i na nju se nikakav porez nije plaćao. Zbog niske cene bilo je dosta mušterija, posebno u socijalističko vreme kada ni rakije proizvedene od strane "pravnih lica" nisu bile mnogo bolje.

Zakonodavac se, zajedno sa Ministarstvom poljoprivrede kao resornim predla-gačem, potrudilo da praktično potpuno isključi mogućnost da individualni seljak proizvodi i prodaje rakiju kao do sada postaljajući nesavladive uslove. Prvo, on mora da registruje firmu za proizvodnju rakije. Pošto to najčešće nije učinio ni sa sopstvenim imanjem (nije ga registrovao), to ovu prepreku neće savladati mnogi, polazeći od složenih formalnih obaveza koje držanje jedne radnje donosi. Drugo, ta radnja mora imati specijalno propisane prostorije za proizvodnju rakije (odvojen proizvodni pogon od magacije, a ostalo će propisati ministar). Treće, ta radnja mora zapošljavati najmanje jednog inženjera rakijske struke. Četvrto, ta radnja mora imati podrumarsku evidenciju (šta se i kako proizvelo) itd. itd. Nema sumnje da naši polupismeni seljaci ne poseduju potrebna znanja, a ni volje za nešto tako. Tome valja dodati neminovno plaćanje poreza, kao destimulativni faktor.

Koji je razlog podstakao zakonodavca? Prvo, usaglašavanje sa propisima Evropske unije. Ovaj je razlog znatno slabiji nego što izgleda, Jer, i pored svih njava o poboljšanju odnosa Srbije sa EU u doglednoj budućnosti, nije izvesno kada će i da li će Srbija biti primljena u EU. Znatno bi bolje bilo sačekati sa ovako radikalnim zakonima da se to učlanjenje približi, a ne mučiti ljude kad' mu vreme nije.

Drugi razlog, prema obrazloženju zakona, jeste nizak nivo i kvaliteta rakije i tehnološkog postupka u kome se pravi. Ovo je, verujem, tačno, ali nije dovoljno. Ne vidim zašto bi se država toliko brinula za kvalitet rakije, tj. zašto mora rakija da bude kvalitetna kada ne postoji zakonska obaveza, na primer, proizvodnje kvalitetnih ci-pela, automobila ili hleba. Jednostavno, važno je da prehrambeni proizvod ne bude štetan po zdravlje, a ne i da bude posebno dobro napravljen.

I treće, to obrazloženje tvrdi da je zakon potreban kako bi se obezbedilo "pra-ćenje svih puteva alkohola, kontrola celokupnog procesa proizvodnje". Ministarstvo kao da pokušava ono što sovjetski Gosplan nije uspeo: da postigne "praćenje svih puteva" robe i "kontrolu celokupnog procesa proizvodnje"! To svakako nije posao države u tržišnoj privredi.

Ovaj će zakon pogoditi dve vrste ljudi: siromašne seljake, tj. one koji se nisu uključili u modernu poljoprivrednu, i siromašne građane, tj. one koji nemaju para za bolje.

Istog dana usvojen je i **Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju**. On pred-stavlja neobičnu kombinaciju sledećih elemenata:

- deklarativne priče o ciljevima i metodima poljoprivredne politike i ruralnog razvoja, kao i o lepim stvarima koji će njihovim sprovođenjem biti postignuti; to je priča o jačanju konkurentnosti i profitabilnosti, zdravoj hrani, očuvanju životne sredine i sela itd,
- inaugurisanja Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja kao okvira pomoću koga će svi lepi ciljevi biti realizovani; naravno, ne pomišlja se da će i ona biti zaboravljena čim bude doneta, kao i sve do sada usvojene strategije,

- sasvim nepotrebnog, školskog spiska vrsta podsticaja razvoja poljoprivrede od strane države (regres, premija, kredit itd), kao i nekih nejasnih mera pod firmom strukturnih podsticaja; važno je podvući da ovde nije ozakonjena nijedna konkretna mera, već je to ostavljeno za budućnost,
- ustanovljanja Uprave za agrarna plaćanja, koja će vršiti plaćanja podsticaja i nadzor nad njihovim korišćenjem i
- ustanovljavanja Registra poljoprivrednih gazdinstava.

Ukoliko zanemarimo veći deo zakona kao nepotreban i više zgodan za neku rezoluciju nego za zakonski tekst, ostaju dve važne stavri:

1. *rešenje da pravo na podsticaj može ostvariti samo registrovano gazdinstvo;* ovo je sasvim problematična odredba, jer izgleda da svrha podsticaja nije napredak poljoprivredne proizvodnje (tada bi sva domaćinstva, i ona ne-registerovana, imala pravo na podsticaj) već proces registrovanja gazdinstava; za takvu prisilu u pravcu registrovanja se ne vidi dobar razlog, osim ukoliko nije poreski, odnosno ukoliko se ne priprema reforma poreza od poljoprivrede koja će podrazumeva oporezivanje dohodak gazdinstva (a ne znam takvu reformu),
2. *rešenje po kome Vlada Srbije odlučuje o programu podsticaja poljoprivredi,* tj. koji će se podsticajui koristiti, u kom iznosu, ko ima pravo na podsticaje i slično; naime, kako zakon kaže: "Vlada propisuje za svaku budžetsku godinu vrste i oblik podsticaja, obim, uslove i način ostvarivanja prava na pojedine vrste i oblike podsticaja i određuje korisnike podsticaja", a na osnovu strategije poljoprivrede i nacionalnog programa.

Ovo je rešenje – usudiću se da kažem – vrlo neobično, da ne kažem skandalozno. Njime se, ni manje ni više, **menja karakter političkog sistema** u Srbiji: praktično se jednim delom napušta proklamovani parlamentarni sistem i uvodi prevlast izvršne vlasti. Jer, ovde se daje pravo izvršnoj vlasti da svojim odlukama uređuje materiju koja, bez sumnje, pripada oblasti zakona. Naime, otkad postoje parlamenti, isključivo se zakonom uređuju prava građana i njihov položaj prema fiskusu, kao što se i jedino zakonom može propisivati raspodela državnog novca. Tako se, na primer, samo zakonom može uesti ili promeniti neki porez, a ne odlukom vlade ili nekog ministarstva. Isto tako, subvencije (kao negativni porezi) morale bi se uvoditi zakonom, a ne bilo kakvima dokumentima vlade, pa zvali se oni strategije, nacionalni planovi ili obične uredbe. Jednostavno, ko će imati pravo na subvenciju i koliko će novca primiti u to ime mora u parlamentarnom sistemu biti propisano zakonom – u protivnom se derogira zakonodavna funkcija parlamenta i uvodi svevlast izvršne vlasti. A to nije dobro, kako znamo i iz teorije i iz političke istorije.

Malopređašnja tvrdnja da se ovim menja karakter političkog sistema u Srbiji deluje prejako, jer, može se reći, radi se o pojedinačnom slučaju. Ali, to nije tačno, radi se o praksi koja uzima maha. Tako i novi Zakon o zapošljavanju i **predlog Zakona o regionalnom razvoju**, koji hladnokrvno prepusta vlasti da raspolaže sredstvima

kroz programe regionalnog razvoja, a na osnovu silnih strategija i planova koje ona sama donosi. Parlamentu se dozvoljava samo da u budžetu odredi sumarni iznos novca za regionalni razvoj, kao i malopre za poljoprivrednu, dok će se Vlada pobrnuti za sve ostalo. I zaista, zašto da se poslanici muče sa pitanjima kao što su kakav regionalni razvoj hoće Srbija, kojim se instrumentima to ima postići, gde da budu naglasci, kakva struktura podsticaja da se primeni, ko da ima prava na podsticaje i pomoći, a ko ne i slično. Ne, sve će to brižna Vlada preuzeti na sebe, a poslanicima preostaje samo da glasaju. Kako im se kaže. I zaista, ovakav koncept podele poslova između vlade i parlamenta jasno dokazuje iznetu tvrdnju – da se minimizuje uloga zakonodavnog tela, a da stvarnu vlast preuzima Vlada i proširuje je preko granica koje su u duhu ustava Srbije. Skupština se svodi na glasačku mašinu o okvirnim pitanjima.

Kada smo se već dotakli predloga Zakona o regionalnom razvoju, iznesimo njegovu suštinu. Naime, Evropska unija ima veoma bogate fondove za ujednačavanje razvoja zemalja članica, ali ih distribuira ne preko nacionalnih nivoa, već preko regionala u državama članicama. Taj pristup svakako ima smisla, jer se želi finansiranje nerazvijenih krajeva, a ne razvijenih – Sicilije, a ne Lombardije u Italiji.

Da bi se, makar jednog dana, i Srbija mogla prikačiti na te fondove EU potrebno je da ima regione koji će primiti pare. I Vlada je pokušala da napravi nekakve regione samo zbog regionalnih programa EU i lepo navela da se ne radi o administrativnim ili političkim regionima. Ali, duh je pušten iz boce i počeo je politički okršaj oko granica regiona. Da je samo klasičan srpski lokalpatriotski tipa Šabac-Valjevo, Užice-Čačak sve bi bilo u redu, ali se u priču mešaju i nacionalni osećaji koji ciljaju na ujedinjenje nacionalnih manjina u “svoje” regione, a to potencijalno postaje ozbiljan problem ne samo za vladajuću koaliciju, već i za zemlju u celini.

Predsednik Tadić dao je nekoliko atraktivnih izjava o potrebi regionalizacije Srbije, ali se bojim da će se stvar okončati isto kao sa statutom Vojvodine – tj. nikako. Predlozi će da zaglave u fiokama na duže vreme.

* * *

U ovom tromesečju doneti su još neki zakoni koji nas zanimaju – o zapošljavanju i političkim strankama, dok je zakon o konkurenciji u proceduri. Njima se bave tekstovi koji slede.

Milica Bisić¹

Srbija između dva rebalansa²

Prašina koju je u javnosti izazvala priprema i nedavno usvajanje rebalansa budžeta Republike, prateće izmene poreskih zakona, kao i pravila ponašanja budžetskih korisnika još se nije slegla, a već je u izgledu novi rebalans. Drugi ove godine. Ni tri meseca od kako je usvojen prvi. MMF se opet javlja u ulozi disciplinskog sudske koji izgleda neće biti zadovoljan razvojem događaja, pa će opet tražiti neke izmene. I to one koje su dogovorene prilikom sastavljanja prvog rebalansa ukoliko se on u sadašnjem obliku pokaže kao neuspeo pokušaj.

Nije na odmet podsetiti na razlog iz kojeg se MMF uopšte pojavio kao akter u prvom rebalansu. Naime, NBS je tražila kredit za očuvanje stabilnosti dinara. Drugim rečima, sredstva iz kojih bi intervenisala ukoliko bi kurs dinara naglo počeo da slablji. Na sreću, to od dobijanja kredita do danas nije morala da učini. Na nesreću, to nije zbog toga što stabilnost dinara počiva na snazi realnog sektora ekonomije ili poverenju onih koji ga imaju. To se dešava jednostavno zbog toga što ionako plitko devizno tršište miruje. Zbog pada likvidnosti privrede i stanovništva tražnja za devizama ne raste, kao ni tražnja za dinarima a zbog pada priliva stranog kapitala. Još jednom na nesreću, to ni na koji način ne umanjuje obavezu naše države da izmiri kamatu (kod MMF-a nikad povoljniju) na kredit koji je uzela. Iako ga ne koristi. A i dalje mora da ispunjava preduslove utvrđene za njegovo dobijanje: budžetska primanja, izdaci i deficit moraju biti u dogovorenim granicama. A sva je prilika da oni nisu u tim granicama, pa se očekivana avgustovska poseta MMF-a dočekuje uz tihе pripreme novog rebalansa.

Imajući u vidu kakve je promene doneo prvi rebalans ovakav razvoj događaja ne predstavlja iznenadjenje. Pogledajmo i zašto.

Promene na prihodnoj strani budžeta

Ukupna primanja budžeta su rebalansom smanjena za 49,4 milijarde dinara i utvrđena u iznosu od 649,4 milijarde dinara. To je rezultat smanjenja poreskih prihoda za 53,9 milijardi i povećanja neporeskih prihoda za 4,5 milijardi.

Najznačajnija stavka u smanjenju **poreskih prihoda** je planirano smanjenje prihoda od PDV pri uvozu i carina (-46,1 milijarda dinara) koje daje 85,5% ukupnog planiranog smanjenja poreskih prihoda. Pad ovih prihoda prirodna je posledica zajedničkog dejstva smanjenja carina iz januara ove godine (odлуka o smanjenju doneta je pre usvajanja Budžeta krajem prošle godine) i pada uvoza koji je otpočeo je u poslednjem kvartalu prošle godine. Drugim rečima, novi planirani iznos ovih

1 CLDS, Beograd

2 Izvor za podatke koji su analizirani su ili Internet stranica Ministarstva finansija Republike Srbije ili Službeni glasnici u kojim su publikovini Zakon o budžetu za 2009. godinu i njegove izmene

prihoda ispravljanje je greške čiji je nastanak teško objasniti, kao što je objašnjeno u prethodnom izveštaju o javnim finasijama u prošlom izdanju Fokusa.

Sledeća značajna stavka jeste smanjenje planiranih prihoda od poreza na dobit za 9,3 milijarde dinara (17,3% ukupnog smanjenja).

Ukupno smanjenje prihoda iz ova tri izvora koje iznosi 55,4 milijarde delimično je ublaženo planiranim rastom prihoda od PDV na unutrašnjem tržištu (2,2 milijarde), akciza (0,5 milijardi) i poreza na dohodak (0,1 milijarda).

Imajući u vidu naplatu poreskih prihoda u prvih šest meseci ove godine čini se da će i ovaj plan teško biti ostvariv. Uz, za potrebe ovog teksta pojednostavljenu pretpostavku da će se i u drugoj polovini godine poreski prihodi kretati slično kao i u prvoj, za očekivati je da jedino prihodi od poreza na dobit i carina blago prebace plan utvrđen rebalansom. Svi ostali pokazuju podbačaj, i to akcize od oko 10 milijardi, porez na dohodak oko 12 milijardi, te PDV oko 27 milijardi. Sve u svemu ukupni poreski prihodi prema dosadašnjoj naplati mogli bi biti manji za oko 57 milijardi dinara od iznosa planiranog rebalansom.

Tačno je da nije prošlo dovoljno vremena da bi podaci mogli dati osnova da se zaključi da izmene poreskih zakona koje su trebale da podrže ostvarenje rebalansom planiranih prihoda nisu dale očekivane rezultate. Imajući, međutim, u vidu same izmene teško da će se desiti neko (pozitivno) iznenađenje u narednih nekoliko meseci.

Naime, jedina izmena koja je mogla imati značajniji efekat jeste bila promena efektivne poreske stope na dividende. Povećanje ove stope sa 10% na 16% efektivno, imajući u vidu prošlogodišnji prihod od ove vrste poreza od 7,8 milijardi dinara i uz pretpostavku o neizmenjenoj osnovici, moglo je doneti povećanje prihoda od oko 4,7 milijardi dinara. Pretpostavka o neizmenjenoj osnovici je, međutim, nerealistična, kako zbog očekivanog smanjenja profitabilnosti u privredi, ili porezom izazvanog odustajanja od deobe dividendi i relativno jednostavnom zamenom ovog oporezivog prihoda drugim oblicima. Stoga bi se pri realističnom predviđanju moglo očekivati znatno manje povećanje prihoda.

Kad je reč o akcizama, treba imati u vidu sledeće. Kod akciza na cigarete došlo je do promene akcizne strukture koja je u celini uzev prihodno neutralna, dok je uticaj povećanja ostalih akciza prema samom planu iz rebalansa procenjen na oko 1 milijardu dinara.

Ostale promene u porezu na dohodak – promene efektivnih poreskih stopa na prihode od različitih autorskih honorara – gotovo da ne bi bile vredne pomena, jer je po ovom osnovu u celoj 2008. godini ukupno naplaćeno jedva 1,8 milijardi dinara, da nije bilo bilo burne reakcije pogodjenih obveznika i nove brzometne promene zakona kojom se popustilo njihovim zahtevima i ublažilo povećanje poreskog opterećenja.

Ova situacija jasno govori o načinu i prilikama u kojima se vodi poreska politika. Iako na ovom mestu i ovom prilikom nema mesta za analizu da li je ova promena imala dovoljno poreskog opravdanja, a po mom mišljenju jeste, stoji činjenica da ona nije trebala ni biti doneta ukoliko nije mogla biti odbranjena. Drugim rečima, promene poreza, a naročito poreza na dohodak, koji, za razliku od PDV ili akciza,

neposredno i lično pogađa obveznike ne mogu se donositi preko noći i bez čvrstog i jasnog obrazloženja. S druge strane, ukoliko su već donete, nikako se od njih ne bi smelo na takav način odstupiti. To šalje jako loš signal pre svega o samoj vlasti i načinu njenog rada. Takođe, predstavlja i loše uputstvo za ponašanje drugih obveznika koji bi se u budućnosti mogli naći u sličnoj situaciji. Država u kojoj bilo koja grupa poreskih obveznika uzme za sebe pravo da neposredno odlučuje o visini poreske stope koju će plaćati ne može da očekuje stabilan poreski sistem i takve prihode. Porez je po svojoj osnovnoj prirodi prinudan i nije predmet rasprave između poreskih vlasti i obveznika. Jedino mesto u kojem se o njemu mora i treba diskutovati radi odlučivanja jeste Narodna skupština. Zaista tužno izgleda činjenica da je u Narodnoj skupštini oba puta (prvo povećanje, pa ublažavanje povećanja stopa) ovaj porez promenjen gotovo bez ikakvog stvarnog razgovora o samom porezu.

I izmene Zakona o porezu na upotrebu, držanje i nošenje dobara, kao i samo postojanje ovog zakona potrebno je pomenuti više kao sliku stanja našeg poreskog sistema nego što bi mogle doprineti ostvarenju prihoda planiranih rebalansom. Prvo, nije na odmet podsetiti da je ovaj Zakon nastao davne 2001. godine i to kao rezultat objedinjavanja različitih nameta koje je prethodni režim uvodio uredbama. U tom trenutku činilo se suviše rizičnim odreći se ovih prihoda, a radi njihovog stavljanja u odgovarajući pravni okvir, budući da se javni nameti ne mogu uvoditi uredbama, donet je Zakon. Mislilo se privremenog karaktera. Ali eto njega još uvek u poreskom sistemu, često menjanog ali nikad ni blizu ukidanja. Poslednja izmena ga je i obogatila novim poreskim oblikom – porezom na usluge mobilne telefonije. Šta je to tačno iz samog teksta zakona nije sasvim jasno. Jasno je da je kao obveznik, prilično neuobičajeno, utvrđen sam korisnik ovih usluga, dakle korisnik mobilnog telefona. Kako je po svojoj konstrukciji ovaj porez od 10% veoma sličan akcizi, to je isto kao kad bi kao obveznik akcize bio utvrđen, na primer, pušač, a ne proizvođač cigareta. Probleme u naplati ovakve akcize na pušenje nije teško zamisliti. Slični se javljaju i u slučaju poreza na usluge mobilne telefonije. Napomenuću samo neka pitanja. Zašto bi se porez zaračunavao na cenu parking usluge koja se plaća posredstvom mobilnog telefona? Ili kako će se naplatiti porez u slučaju u kojem vlasnik mobilnog telefona, dakle obveznik, ne plati račun za telefon? Da li će Poreska uprava u tom slučaju krenuti u prinudnu naplatu računa za mobilne telefone? I tako dalje. Da se ni ne spominje opšti utisak među investitorima da Vlada nastoji da na sve moguće načine namakne nedostajući novac tamo gde veruje da ga ima – među najvećim (stranim) investitorima (ovaj put od Telenora i VIP-a, Telekom je u priči više kao kolateralna šteta). O posledicama po poverenje u stabilnost poslovnog okruženja postojećih a i potencijalnih investitora nije potrebno ni govoriti. I to sve zbog svega 600 miliona dinara, ni približno dovoljnih da se reši bilo koji problem javnih finansija Srbije.

Jedini razlog iz kojeg je rebalansom planiran rast **neporeskih prihoda** (takse, kazne, dividende i slično) jeste uvođenje nove kategorije neporeskih prihoda. To su tzv. sopstveni prihodi budžetskih korisnika za koje je planirano da budžetu doprinesu sa 12 milijardi dinara. Za sve ostale, i do sada jedino postojeće, neporeske prihode rebalansom je planiran pad. Najveće smanjenje planirano je za prihode od imovine, u koje spadaju dividende, i to od 6,6 milijardi, dok je kod ostalih planirano smanjenje između 0,4 do 1,1 milijardi dinara.

Čini se, međutim, da od dodatnih 4,5 milijardi neporeskih prihoda neće biti ništa. Na osnovu njihovog dosadašnjeg priliva kraj godine bi se mogao dočekati sa manjkom od 46 milijardi dinara. Čak i uz prepostavku da će se svih očekivanih 12 milijardi sopstvenih prihoda budžetskih korisnika ostvariti u nastavku godine, manjak po ovom osnovu prevazilazi 30 milijardi u odnosu na iznos utvrđen rebalansom.

Prihodna strana budžeta, dakle, ne obećava ostvarenje rebalansom utvrđenog plana. U osnovi, ona zahteva preispitivanje i novi rebalans. Kako je na rashodnoj strani?

Promene na rashodnoj strani i veličini budžetskog deficit-a

Ukupni rashodi Budžeta Republike rebalansom su utvrđeni u iznosu od 719,9 milijardi dinara, odnosno smanjeni su za 28,8 milijardi dinara. Planirano smanjenje gotovo je podjednako i za tekuće i za kapitalne rashode, prvih za 12,1 a drugih za 12,2 milijarde dinara, dok smanjenje za nabavku finansijske imovine iznosi 4,5 milijardi dinara.

U okviru tekućih rashoda najkrupnije je smanjenje transfera iz Budžeta Republike jedinicama lokalne samouprave i gradovima – 15 milijardi dinara. Jasno je da ovo smanjenje ne može da se smatra smanjenjem deficit-a u javnim finansijama Srbije. Ono što nije prikazano kao deficit u republičkom budžetu, najverovatnije će se javiti u budžetima lokalnih samouprava ili formalno ili suštinski kroz nagomilavanje dugova prema dobavljačima ili korisnicima lokalnih budžeta.

Sledeće po značaju je smanjenje rashoda za kupovinu dobara i usluga od 10,3 milijarde dinara koje bi, zajedno sa smanjenjem rashoda na zaposlene od 7,7 milijardi dinara načelno trebalo da predstavlja stvarnu uštedu budžetskih sredstava. Ostaje da se vidi da li se do ovog smanjenja došlo kroz temeljnju analizu ranije planiranih rashoda i do njihovog stvarnog delimičnog odlaganja za budućnost ili potpunog odustajanja od nekih. To se najbolje može videti iz veličine dospelih a neplaćenih obaveza Budžeta o kojoj, na žalost, trenutno nema javnih podataka.

Zajedno sa još dve stavke tekućih rashoda koje su smanjene (subvencije za 6,9 milijardi i socijalna zaštita za 2,4 milijarde) ukupno smanjenje različitih stavki tekućih rashoda iznosi 42,3 milijarde dinara. Ovo smanjenje delimično je poništeno planiranim rastom rashoda na kamate za 6,5 milijardi i masivnim povećanjem transfera Fondu za penzijsko i invalidsko osiguranje od čak 23,9 milijardi.

Sa ovim povećanjem transferi fondu PIO dostigli su rekordan planirani iznos od 213,2 milijarde dinara i takođe rekordno učešće u ukupnim budžetskim izdacima od čak 29,6%. Četiri i po procenata poena više od prve sledeće najkrupnije stavke rashoda – rashoda na zaposlene koji predstavljaju 25,1% svih izdataka. Tako su u budžetskim razmerama penzioneri prestigli zaposlene u državnoj upravi i vode sa 1,2:1. Imajući u vidu koalicionim sporazumom isposlovana povećanja penzija, kao i da je trenutno ukupan broj zaposlenih u odnosu na broj penzionera 1,2:1, ovakav ishod nije neočekivan. Međutim, on sigurno nije ni održiv. Ne zato što je pojedinačna penzija velika, već zato što sredstva iz doprinosa za penzijsko osiguranje srazmerno

malog broja zaposlenih ne mogu dati prihode dovoljne za finansiranje ukupne mase (politički proizvoljno uvećanih) penzija. Pa se poseglo za poreskim prihodima. Sada ni oni očigledno nisu dovoljni, pa se povećavaju postojeći i uvode novi porezi. A to svakako ne doprinosi povećanju broja zaposlenih.

Povećanje rashoda za kamate je moglo biti očekivano imajući u vidu da je dobar deo tekućeg deficit-a finansiran zaduživanjem na domaćem finansijskom tržištu plasmanom kratkoročnih državnih zapisa uz kamatnu stopu od oko 14%. Očigledno je da ovako skupo finansiranje deficit-a ne doprinosi ostvarivanju njegove planirane veličine.

Kad je reč o deficitu, on je rebalansom povećan sa 49,9 na 70,5 milijardi. Ali je u prvih šest meseci ove godine već dosegao iznos od 55,2 milijarde dinara ili 78,3% nivoa predviđenog za celu godinu. To znači da bi za ostvarivanje rebalansom utvrđenog nivoa bilo neophodno da do kraja godine prosečni iznos mesečnog deficit-a ne bude veći od 2,5 milijarde dinara. Verovatnoća da će se to ostvariti je veoma mala imajući u vidu da je dosadašnji prosečni mesečni deficit iznosio 9,2 milijarde.

Šta očekivati od drugog ovogodišnjeg rebalansa?

Sve u svemu čini se da javne finansije Srbije očekuje veoma vruće leto i možda još toplija jesen. Očigledno je da njihovo stanje zahteva korenite i krupne zahvate.

Na prihodnoj strani potrebno je temeljno pretresti i reformisati krupne poreske oblike. Prihodi od PDV mogli bi biti veći i bez povećanja opšte stope ukoliko bi se značajno smanjio broj dobara čiji se promet oporezuje po nižoj stopi i unela određena poboljšanja koja bi otežala postojeće „tehnike“ smanjivanja obaveze koju praktikuju obveznici. Porez na dohodak bi u celini trebalo reformisati. Između ostalog, trebalo bi ujednačiti poresko opterećenje prihoda pojedinca nezavisno od načina na koji ih je stekao, konačno rešiti način oporezivanja prihoda od poljoprivrede na koje se od 2004. godine ne plaća nikakav porez, ukinuti brojne olakšice koje olakšavaju jedino izbegavanje plaćanja poreza ... I porez na dobit zasluzuje temeljne promene, pre svega ukidanje većine olakšica koje uz malu stopu od 10% i nemaju bitan značaj pri odlučivanju o pokretanju ili proširivanju poslovanja. Ovoj listi svakako treba dodati i neophodnu reformu poreza na imovinu, pre svega onog koji se odnosi na oporezivanje vlasničkih prava na nepokretnostima. Povećanjem ovih prihoda, pre svega kroz dovođenje osnovice, objektivnim i doslednim metodama, na odgovarajući tržišni nivo i integraciju ovog poreza sa naknadom za korišćenje građevinskog zemljišta, omogućilo bi se održivo smanjenje transfera iz republičkog budžeta lokalnim samoupravama bez ugrožavanja njihove sposobnosti da sprovode svoje nadležnosti.

Na rashodnoj strani pre svega je neophodno ozbiljno se suočiti sa sadašnjim neodrživim nivoom i načinom dotiranja sistemu obaveznog socijalnog osiguranja. Rešenje koje se odnosi na transfere za penzije je svakako najhitnije, ali to nikako ne znači da sistem zdravstvenog osiguranja ne zahteva korenito preispitivanje. Takođe, umesto linearног i privremenog smanjenja zarada određenom krugu zaposlenih u

javnom sektoru, potrebno je pristupiti analizi stvarnih potreba i značaja pojedinih javnih službi.

Za ove i ovakve promene na žalost najverovatnije nema ni vremena a još manje političke volje. Umesto njih, zvaničnici i dalje šalju protivrečne signale o mogućim promenama. U Ministarstvu finansija zalažu se za povećanje i deficit i PDV. Iz Ministarstva ekonomije poručuju da povećanje PDV ne dolazi u obzir. Iz dosadašnjeg iskustva na osnovu ovih izjava povećanje deficita izgleda izvesno. Neizvesno je kako će se finansirati deficit i odakle će se stvoriti preostali nedostajući prihodi.

Mihail Arandarenko¹

Novi zakoni o zapošljavanju

U maju 2009. godine Narodna skupština je usvojila dva nova zakona iz oblasti radnog zakonodavstva – Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom. Dok je prvi zakon zamenio istoimeni zakon iz 2003. godine, drugi predstavlja dugo očekivani novinu u korpusu radnog zakonodavstva Srbije, s obzirom da su pripremne radnje na posebnom zakonu koji bi se bavio zapošljavanjem osoba s invaliditetom započete još 2002. godine.

Radno zakonodavstvo u Srbiji je posle 2000. godine bilo podložno dinamičnim promenama. Zakon o radu, kao najvažniji zakon u ovoj oblasti, kojim se uređuju prava i obaveze poslodavaca i zaposlenih u njihovim međusobnim odnosima, takođe je dva puta bio iznova pisan i usvajan – 2001. i 2005. godine. Dok je potreba za novim zakonom o radu 2001. bila obrazložena raskidom sa socijalističkim nasleđem i namerom da se tržište rada učini fleksibilnijim te tako podrži radikalna reforma privrednog sistema, 2005. godine je glavna motivacija za novi zakon bila u usklađivanju sa standardima Evropske unije i Međunarodne organizacije rada.

Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti (nadalje: Zakon o zapošljavanju) u svom fokusu ima brigu o nezaposlenim licima – podršku njihovom zapošljavanju i, po osnovu osiguranja, obezbeđenje novčane potpore dok su nezaposleni. On uređuje institucionalne i programske aspekte vođenja aktivne politike tržišta rada, kao i prava radnika po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti, kao glavnog instrumenta pasivne politike tržišta rada. U Srbiji, kao i u većini drugih zemalja, aktivna i pasivna politika tržišta rada su institucionalno objedinjene kroz javnu službu za zapošljavanje, tako da ovaj zakon uređuje i njeno funkcionisanje.

Kada se 2007. godine pristupilo pripremama za donošenje novog Zakona o zapošljavanju, trebalo je razrešiti dilemu da li ići na izmene i dopune zakona iz 2003. godine, ili na pisanje novog zakona. Iza naizgled tehničkog pitanja (promena teksta od više od 30% iziskuje donošenje novog zakona), krilo se pitanje o suštini Zakona o zapošljavanju iz 2003. godine. To je bio nesumnjivo reformski zakon, sa dobrim ocenama eksperata Evropske komisije i MOR-a. Ipak, ono što je pre svega prelomilo sastavljače nacrta da se opredele da predlože donošenje novog zakona bio je stipulativni i naredbodavni duh Zakona iz 2003. godine. Tim zakonom je bila definisana lista aktivnih programa – uključujući neke veoma inovativne kao što su sajmovi zapošljavanja, javni radovi i job (!) klubovi – koje sprovodi Nacionalna služba za zapošljavanje (nadalje: NSZ). U praksi, to je tumačeno kao da nije moguće osmišljavati i sprovoditi aktivne programe koji nisu eksplicitno spomenuti u zakonu.

Opštije, ovakva kruta rešenja vezivala su unapred ruke kreatorima politike tržišta

rada i degradirale nacionalni akcioni plan zapošljavanja (takođe novina iz 2003) u tehnički instrument preraspodele sredstava između postojećih, unapred definisanih programa, umesto u ključni instrument kreiranja i planiranja aktivnih programa, na bazi pomnog praćenja kretanja na tržištu rada i strukturne analize nezaposlenosti. Kao posledica, uloga ministarstva nadležnog za poslove zapošljavanja (tj. Ministarstva rada i socijalne politike do 2007, odnosno Ministarstva ekonomije od 2007. godine) u kreiranju aktivne politike tržišta rada bila je minimalna.

Zapravo, u praksi aktivna politika je bila kreirana krajnje decentralizovano, kroz mehaničko usklađivanje planova i zahteva filijala NSZ. Faktor inercije, uz minimalne korekcije po regionima i programima, ključno je određivao aktivne programe tržišta rada tokom najintenzivnijeg perioda transformacije srpske privrede, u toku kojeg je došlo i do dramatičnog pogoršanja stanja na tržištu rada.

S druge strane, programi su sprovođeni veoma centralizovano. Filijale, koje su imale ogromnu *de facto* moć da definišu kako će se raspodeliti sredstva za aktivne programe, bile su potpuno bespomoćne da ta sredstva i potroše prema njihovoj nameni, ako za to nisu imale višestruka odobrenja generalnog direktora, Upravnog odbora i nadležnog ministarstva. Period posle 2003. poklopio se sa čestim izbornim ciklusima, što je dovodilo do paralize upravljačko-kontrolnog lanca i posledično do neispunjavanja programa. Tako, 2004. godine je utrošeno svega 410 miliona dinara na sve aktivne programe, uprkos tome što je planirano da se potroši trostruko više sredstava.

Neke od ključnih odredbi novog Zakona o zapošljavanju osmišljene su, dakle, i da isprave ove fundamentalne slabosti u kreiranju i sprovođenju aktivne politike zapošljavanje do kojih je u dobroj meri došlo i zbog nekonzistentnih rešenja u prethodnom zakonu. Pre svega, mere aktivne politike zapošljavanja regulisane su sada veoma uopšteno i inkluzivno, čime se ostavlja mogućnost nadležnom ministarstvu da ih kroz godišnji akcioni plan prilagođava stvarnim potrebama tržišta rada, kao i da uvodi inovacije koje smatra neophodnim.

Nacionalni akcioni plan zapošljavanja (nadalje: NAPZ) se sada postavlja kao centralni instrument planiranja aktivne politike tržišta rada, koji će služiti kao osnov za budžetsko planiranje u oblasti zapošljavanja. Ovim dokumentom se na godišnjem nivou uređuju ciljevi i prioriteti aktivne politike zapošljavanja, programi i mere aktivne politike za narednu godinu, finansijski okvir, kao i kategorije teže zapošljivih lica koja će imati prioritet u zapošljavanju. Uvodi se i godišnji program obrazovanja i obuke za potrebe tržišta rada (kao sastavni deo NAPZ). Takođe, uvodi se kao nova kategorija i akt o učinku, kojim nadležni ministar utvrđuje učinak koji NSZ treba da realizuje u sprovođenju programa. Uvode se i aktivnosti praćenja i ocene efekata aktivne politike tržišta rada, koje treba da omoguće uvid u učinkovitost sprovedenih mera i da pruže osnov za buduće planiranje i sprovođenje aktivne politike.

U pogledu unutrašnjeg uređenja NSZ, najvažnije izmene su u tome da je ukinut nadzorni odbor, s obzirom da nadzor nad zakonitošću i stručnošću njenog rada obavlja nadležno ministarstvo. Takođe, broj članova upravnog

odbora NSZ je smanjen sa 15 na 9. Time su ostvarene značajne uštede, uz zadržavanje tripartitne strukture članstva UO. Interesantno je i indikativno da su oko ovih rešenja vođene najžučnije polemike tokom javne rasprave o nacrtu zakona, te da su se protiv njih udružili socijalni partneri i političke partije. To što su na kraju ipak usvojena može se objasniti samo srećnom koincidencijom da je potreba sveopšte štednje u uslovima ekonomске krize ojačala poziciju predлагаča po ovom pitanju. U cilju profesionalizacije upravljanja Nacionalnom službom, uvedeni su i minimalni uslovi koje mora ispunjavati njen direktor: visoka stručna spremu, najmanje 9 godina radnog iskustva i prethodno iskustvo u oblasti zapošljavanja. Nedovoljna specifikacija „prethodnog iskustva“ sugeriše da je u ovom domenu napravljen kompromis.

Kod definisanja lica koja traže zaposlenje, pored postojećih kategorija nezaposlenih (tj. lica koja ne rade i odmah su raspoloživa za rad) i lica koja traže promenu zaposlenja (tj. zaposlenih koji žele da promene poslodavca i posao), uvedena je i nova kategorija drugih lica koje traže zaposlenje. Ova kategorija obuhvata lica koja se ne mogu podvesti pod nezaposlene jer za to ne postoji zakonski osnov (učenici, studenti do 26 godina, penzioneri itd), ili zato što ne žele da preuzmu sve obaveze koje ima nezaposleni (druga lica izvan radnog odnosa). Time su stvoreni uslovi da takva lica koriste neke usluge NSZ, bez pritiska da moraju da ispunjavaju sve zahteve koje se postavljaju pred nezaposlena lica i bez straha da će u protivnom biti izbrisana sa evidencije.

Jedna od važnih novina oko kojih je bilo dosta otpora u samoj NSZ je ukidanje obaveze prijavljivanja potrebe za zapošljavanjem od strane poslodavca. To je bio jedan od nepotrebnih i nepopularnih administrativnih zahteva koji je stvarao dugačke redove poslodavaca u filijalama. Time je kreirana lažno pozitivna slika o performansama učinka i značaju NSZ i njениh filijala u posredovanju između nezaposlenih i poslodavaca, dok su stvarni pozitivni rezultati pojedinih filijala u pružanju usluga poslodavcima ostajali u drugom planu. Ubuduće će potrebu za zapošljavanjem prijavljivati samo poslodavci koji očekuju pomoć NSZ u pronalaženju odgovarajućih radnika. S druge strane, zadržana je obaveza prijavljivanja zasnivanja i prestanka osiguranja za slučaj nezaposlenosti. U perspektivi, bilo bi optimalno da se prijavljivanje novozaposlenih na svaki od oblika socijalnog osiguranja obavlja na samo jednom šalteru.

Novi Zakon o zapošljavanju korigovao je i neka rešenja koja se odnose na uređivanje rada privatnih agencija za zapošljavanje, koje su uvedene prethodnim zakonom. Tako, zbog negativnih iskustva u primeni prethodnog zakona, novim rešenjima zahteva se da lica koja obavljaju poslove zapošljavanja treba da imaju visoku stručnu spremu, kao i da osnivač agencije ne može da bude osuđivano lice ili lice kome je već oduzeta dozvola za obavljanje poslova zapošljavanja. S druge strane, proširen je delokrug aktivnosti agencija na obavljanje poslova privremenog zapošljavanja i uvedena je mo-

gućnost angažovanja agencija od strane NSZ radi pripremanja i sproveđenja individualnog plana zapošljavanja za nezaposlena lica, kao i sproveđenja određenih programa i mera iz NAPZ-a.

Zakon o zapošljavanju uvodi značajne parametarske promene u domenu prava po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Sredstva za naknade za nezaposlenost su tokom poslednje decenije činila oko 85-95% ukupnog budžeta za aktivnu i pasivnu politiku tržišta rada (ako se isključe sredstva za otpremnine). Prethodna rešenja su, u uporednoj perspektivi, bila veoma velikodušna, ali samo za veoma mali procenat nezaposlenih (manje od 10% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih) koji je imao pravo na novčanu naknadu. Kao što je rečeno u prvoj verziji teksta obrazloženja nacrta novog zakona, "iznos i trajanje novčane naknade nisu (bili) podsticajni za nezaposlena lica da traže novo zaposlenje". Interesantno da je ovaj deo obrazloženja bio protumačen kao uvredljiv od strane socijalnih partnera i bio je izbačen iz potonjih verzija.

Ipak, predložene parametarske promene kojima se delimično reduciraju prava po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti su usvojene, tako da je sada stopa zamene, tj. odnos naknade i prethodne zarade nezaposlenog, 50% (ranije je bila 60% u prva tri meseca nezaposlenosti, zatim 50%). Minimalna naknada je određena na 80% minimalne zarade (ranije 100%), a maksimalna na 160% minimalne zarade (ranije je maksimum bio prosečna zarada). Takođe, skraćeno je vreme primanja naknade, tako da je ono sada određeno na period od 3 do 12 meseci, u zavisnosti od dužine staža osiguranja. Jedino nezaposleni kojima je ostalo dve godine do sticanja uslova za penzionisanje mogu da računaju na naknadu u trajanju do 2 godine.

Određivanje konkretnog obima individualnih prava po osnovu osiguranja za nezaposlenost je veoma osetljivo pitanje. Za razliku od penzijskog osiguranja, gde se obim pojedinačnih prava određuje u osnovi srazmerno uplatama, i javnog zdravstvenog osiguranja, gde se primenjuje princip uzajamne solidarnosti osiguranika, kod osiguranja za slučaj nezaposlenosti po pravilu se primenjuje kombinacija ova dva principa. Iza opisanih parametarskih promena u sistemu naknada za nezaposlenost zapravo стоји intencija zakonodavca da princip solidarnosti učini važnijim od principa srazmernosti, i to po dva osnova. Prvo, smanjuju se razlike među samim korisnicima naknade – maksimalni raspon iznosa naknade sada je sveden na 1:2, a takođe su zgušnute razlike u dužini primanja naknade. Drugo, blagom opštom redukcijom prava po osnovu osiguranja za slučaj nezaposlenosti, oslobađaju se izvesna sredstva kojim se omogućava solidarnost prema više od 90% nezaposlenih koji nemaju pravo na naknadu. Ta solidarnost se iskazuje kroz srazmerno povećanje sredstava za aktivne mere, čiji su korisnici svi nezaposleni.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom (nadalje: Zakon o zapošljavanju osoba sa invaliditetom), premda donet istovremeno sa Zakonom o zapošljavanju, rezultat je drugačijeg

procesa i drugačije logike. Dok je Zakon o zapošljavanju tipičan reformski zakon druge generacije, koji ne donosi revolucionarne novine, ali teži da unapredi regulativu na bazi iskustva u primeni, Zakon o zapošljavanju osoba sa invaliditetom je tipičan reformski zakon prve generacije. Njega karakteriše snažna promena diskursa uz oslanjanje na međunarodne standarde, preporuke i iskustva u regulisanju materije koja do sada nije bila adekvatno uređena.

Zapravo, i ovaj zakon ima svog formalnog prethodnika u Zakonu o radnom ospozobljavanju i zapošljavanju invalida iz 1996. godine. Međutim, taj zakon je uređivao samo rad i status zaštitnih radionica za osobe sa invaliditetom. S druge strane, ovim zakonom se, kako stoji u njegovom zvaničnom obrazloženju, "u potpunosti redefiniše odnos između osoba sa invaliditetom kao potencijalnih zaposlenih, i radnog okruženja, odnosno poslodavaca."

Glavna novina koju uvodi Zakon o zapošljavanju osoba sa invaliditetom odnosi se na obavezu svakog poslodavca da zaposli određeni minimalni broj osoba sa invaliditetom, koji stoji u određenoj srazmeri sa ukupnim brojem zaposlenih radnika kod njega. Ovakva rešenja postoje u mnogim evropskim zemljama, kao što su Nemačka, Francuska, Austrija, Poljska, Španija, Italija ali i u zemljama u okruženju, uključujući Sloveniju, Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu.

Zakon definiše osobe sa invaliditetom kao sva lica koja su stekla ovaj status u skladu sa drugim važećim propisima (po osnovu penzijskog i invalidskog osiguranja, boračko invalidske zaštite, propisi iz oblasti obrazovanja za kategorisano omladinu), kao i lica kojima se na osnovu ovog zakona proceni radna sposobnost i mogućnost zaposlenja ili održanja zaposlenja. Procena radne sposobnosti obavlja se u Fondu PIO. Procenom radne sposobnosti omogućava se licima koja po dosadašnjim propisima nisu imala utvrđen status, kao i licima obolelim od sistemskih bolesti (multipla skleroza, mišićna distrofija, paraplegija, kvadriplegija itd) da postanu punopravni korisnici podrške pri zapošljavanju, uključujući profesionalnu rehabilitaciju, kao i ostale osobe sa invaliditetom.

Sledeći primer većine drugih evropskih zemalja, zakonodavac je stao na stanovište da standardne podsticajne mere poslodavcima za zapošljavanje osoba sa invaliditetom nisu dovoljne, već da ih je neophodno kombinovati sa elementima prinude. Svaki poslodavac koji ima preko 20 zaposlenih ima obavezu da zaposli najmanje jednu osobu sa invaliditetom, a onaj koji ima preko 50 obavezan je da zaposli još jednu, i tako na svakih dodatnih 50 zaposlenih. Zakon predviđa i mogućnosti za oslobođanje od ove obaveze zapošljavanja, ali uz uslov da poslodavac pomaže rad socijalnih preduzeća i učestvuje u finansiranju zarada osoba sa invaliditetom.

Ukoliko poslodavac iz bilo kog razloga ne ispuni obavezu zapošljavanja osoba sa invaliditetom dužan je da uplati penale u budžetski fond za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom, u visini

trostrukog iznosa minimalne zarade, za svaku osobu sa invaliditetom koju nije zaposlio. Sredstva prikupljena na ovaj način koristiće se za mere aktivne politike zapošljavanja osoba sa invaliditetom, uključujući i njihovu profesionalnu rehabilitaciju.

Kaznene odredbe stupaju na snagu tek za godinu dana. Zapravo, pravni test ovog zakona biće upravo pitanje njegove sprovodljivosti u praksi, uključujući i naplatu penala za neispunjavanje obaveza. Iskustva Hrvatske i Bosne i Hercegovine u tom pogledu nisu previše ohrabrujuća. Drugi veliki praktičan problem je utvrđivanje radne sposobnosti, jer tek treba uspostaviti standarde i kriterijume u tom domenu.

U zaključku, veliko je pitanje kako će se Zakon o zapošljavanju osoba sa invaliditetom, u čiju progresivnost i dobre namere ne treba sumnjati, primenjivati u praksi. Poznato je da Poreska uprava i fondovi ne uspevaju da efikasno naplate ni standardne poreze i doprinose. Poslodavci, ionako pritisnuti krizom, suočeni sa dodatnim implicitnim ili eksplicitnim porezom, mogu da se opredede za ignorisanje propisa, ili za njihovo izvrdavanje npr. pritiskom na svoje zaposlene radnike da se prijave kao osobe sa invaliditetom. Loš znak je i što su tokom javne rasprave mnogi predstavnici javnog sektora zahtevali da se obaveza zapošljavanja odnosi isključivo na privatni sektor.

Kulinarski specijaliteti u režiji njih 250 ili o (novom) zakonu o zaštiti konkurencije

U današnje vreme, mediji su zatrpani kulinarskim receptima i manje ili više samozvanim kulinarskim guruima koji snimaju emisije, objavljaju knjige u impresivnim tiražima i (barem oni u ozbilnjom inostranstvu) zarađuju povelike pare. Te Džejni Oliver, te Najdžela Louson, a tek ovde kod nas – mnogobrojni izdanci (n)ove mode, daleko ispod nivoa pravog profesionalca, prvenca TV kulinarstva „na ovim prostorima“, g. Steve Karapandž (uz neizbežnu „Vegetu“).

Dobro, dobro, kakve to veze ima sa njih 250, onih koji sede u Narodnoj skupštini, hramu srpske demokratije i njihovim zakonodavnim poslovima? Da li to znači da će ovaj tekst biti posvećen skupštinskom restoranu? Ili da, recimo, Nada Kolundžija ili Gordana Pop-Lazić treba da uzmu varjaču u ruke? Nikako, ovaj tekst je posvećen receptu po kojem se donosi novi Zakon o zaštiti konkurencije.

Za novi Zakon o zaštiti konkurencije potrebno je:

1. ponešto evropske retorike i pozivanja na „evropske standarde“;
2. podosta domaćeg populizma, budući da je Srbija (već) umorna od kapitalizma;
3. malo fundamentalnog nerazumevanja fenomena koji se reguliše;
4. poprilično arogancije i ponešto nekomunikativnosti onih koji su pripremili Zakon;
5. malo strane pomoći uz konflikt interesa;
6. soli, bibera i aleve paprike po želji.

No, budući da smo ipak na Balkanu, ne bi bilo loše da se malo pozabavimo istorijom.

Kako je sve počelo?

Počelo je tako što je prvo blaženopočivša SR Jugoslavija u vreme kada su prioriteti bili da li ćemo da zaratimo sa celim svetom ili ne donela Antimonopolski zakon, tako što je prepisano nešto odredaba Rimskog sporazuma (Sporazum o Evropskoj zajednici) i tako što formirana Antimonopolska komisija, u sastavu Saveznog ministarstva unutrašnje trgovine. Komisija je ostala zabeležena po svojim frenetičnim aktivnostima u letu posle prestanka bombardovanja, kada se (tadašnja) vlast zabrinula da će doći do inflacije, pa je Komisija onako nezavisno krenula u lov na one koji su „neopravdano“ povećali cene.

I dobro, onda je narod prvo glasao, pa onda uzeo motke i dobili smo „petooktobarske demokratske promene“, što znači da je onaj čije ime neću da pomenem prvo sišao sa vlasti, potom otišao u zatvor, pa su na dnevni red došla neka pitanja koja ranije nije imalo smisla postavljati. Na primer, da li zakonodavstvo o zaštiti konkurenčije treba da sadrži kontrolu koncentracija (navedeni savezni Zakon je nije imao)? Da li telo nadležno za sprovođenje zakona treba da bude nezavisno od izvršne vlasti? Da li članovi tog tela treba da budu „ugledni privrednici“, kako su predviđali tada važeći podzakonski akti? Konačno i najvažnije, da li Srbija treba razvoj sopstvenog prava konkurenčije da uskladi sa ambicijom svog (budućeg) članstva i procesa EU?

Budući da je odgovor na poslednje pitanje bila neporecivo „da“, negde ujesen 2002. godine počeo je rad na novom zakonu, koji je na kraju u Narodnoj skupštini usvojen tek krajem 2005. godine. Ne samo da je taj zakon rođen uz mnogo babica, nego su se babice menjale neviđenim tempom. Posao je započeo za mandate jedne vlade (one čiji je premijer bio ubijen), čiji je nadležni ministar tada (a i sada je) bio Slobodan Milosavljević (DS), a završen za mandata sasvim druge vlade (one čiji je premijer sada u političkoj penziji, iako svaki dan dolazi na posao), čiji je nadležni ministar bio Bojan Dimitrijević (tada SPO, sada SNS, možda još koja partija u međuvremenu). Ali ne samo da su se političke babice menjale, bilo je tu i „uglednih privrednika“, naročito onih koji nisu uspeli da sebi obezbede mesto u Komisiji, koji su se jako zabrinuli za svoje poslove, a i teoretičari i konsultanti su se menjali, sve sa majstorskim (u smislu zanatskih radnika) retoričkim pitanjem „Ko je ovo radio pre mene!“. Naravno, mnogo babica – kilavo dete! Tim zakonom нико nije bio zadovoljan – ni oni koji su ga predložili, ni oni koji su ga doneli, ni oni koji su ga primenjivali, ni oni nad kojima je primenjivan! Fenomenalno – нико nije zadovoljan, a zakon je usvojen! Zašto? Pa zato što je, bar nam je tako bilo rečeno, neophodan da bismo se uputili ka EU. Baš mi je drago, budući da smo na tom putu postigli neverovatne rezultate. Posle samo devet godina od „petooktobarskih demokratskih promena“ već smo uspeli da dođemo čak do zamrznutog Privremenog sporazuma sa EU, a još samo šest meseci pa će nam, možda, nama kao pojedincima odobriti da za svoje pare u zemlje Šengeskog sporazuma putujemo bez viza. Blago nama!

Uzgred, upravo su stručnjaci onog dela Evropske komisije koji se bavi politikom zaštite konkurenčije (DG COMPET) ukazivali na manjkavosti ovog Zakona, dok je još bio u formi nacrtta, ali valjda je to dokaz da treba da usvojimo ovakav zakonski tekst kako bi pokazali da smo se „konsultovali sa Evropom“!

Bez obzira na sve to, babicama je sve oprošteno, kilavo dete je rođeno, pa ga treba ljudjati. A nabavljenia je i kolevka – Komisija za zaštitu konkurenčije. Od samog početka Komisija je javnosti stavila do znanja kako želi da radi posao – odlučno i autorativno. To, samo po sebi, i ne bi bilo tako loše, naročito da je onaj ko je odlučio da se tako postavi uradio još par stvarčica, sadržanih u osnovnom domaćem zadatku. Na primer, da se odlučio za ciljeve koji su istovremeno ostvarljivi i predstavljaju društvene prioritete.

Komisija se odlučila da njen prioritet bude kontrola koncentracija. U zemlji u kojoj su sporazumi kojima se ograničava konkurenčija (tzv. restriktivni sporazumi) veoma rasprostranjeni, u mnogim slučajevima praktično su javni dokumenti, u kome

se konkurenti ponose time što su se dogovorili, Komisija se okrenule nečemu drugom: kontroli koncentracija. To je sa stanovišta sprovođenja politike konkurenčije, odnosno sa stanovišta društvenog interesa bio loš izbor, i to iz najmanje tri razloga.

Prvo pitanje koje se postavlja jeste šta koncentracije mogu da donesu. Usled delovanja ekonomije obima (troškovi po jedinici proizvoda opadaju sa povećanjem obima proizvodnje) i ekonomije opsega (proizvode se razlikuju po proizvodnji čija proizvodnja ima neke zajedničke troškove), koncentracijama se uvećava proizvodna efikasnost. Nadalje, iz istog razloga veća (koncentrisana) preduzeća mogu da se upuste u istraživanje i razvoj u najširem smislu reči, pa mogu da ponude inovacije koje će dalje uvećati ekonomsku efikasnost. Isto tako, strah od preuzimanja (vrsta koncentracije) predstavlja jedan od velikih podsticaja menadžerima kompanija da bolje rade, čime se značajno utiče na poboljšanje korporativnog upravljanja. Konačno i za Srbiju možda i najbitnije, koncentracije predstavljaju značajan mehanizam restrukturiranja privrede, pre svega njenog realnog sektora. U uslovima u kojima je veliki deo privrede Srbije još uvek nasleđen iz perioda socijalizma, koncentracije, odnosno spajanja, pripajanja i preuzimanja, ne samo u procesu privatizacije, ali i u njemu, od ključne su važnosti za podizanje ekonomske efikasnosti našeg realnog sektora.

Drugo, kontrola koncentracija je najkontroverzniji deo politike zaštite konkurenčije, upravo zbog toga što ona umanjuje broj konkurenata, pa zagovornici takve kontrole tvrde da može da dovede do umanjenja konkurenčije. Štaviše, kontrola koncentracija jeste najkontroverznija stavka svakog zakona o zaštiti konkurenčije, budući da se ona, odnosno onaj koji primenjuje taj zakon, bavi budućnošću: do čega će dovesti određena koncentracija, odnosno da li će njeni pozitivni efekti po konkurenčiju, odnosno po blagostanje potrošača, biti veći od negativnih? Pa da onda onaj koji primenjuje zakon, pošto je spoznao budućnost, mudro i nepristrasno odluči da li da se koncentracija odobri ili ne.

Treće, upravo zbog njene kontroverznosti, kontrola koncentracija je, administrativno posmatrano, veoma zahtevna. I tu dolazimo do još jednog preduslova za odlučnost – onaj koji želi da bude odlučan u realizaciji nekog cilja, na primer kontrole koncentracija, treba da pribavi sve resurse (na primer ljudi i znanja, ne samo novac – on se često loše upotrebljava) potrebne za njegovu realizaciju. A Komisija je raspolagala sa veoma malim brojem ljudi, relativno malog iskustva, a i oni su bez ikakvog znanja, odnosno iskustva u kontroli koncentracija, što je sasvim prirodno, budući da je taj postupak uveden tek novim Zakonom – u ranijem nije ni postojao. Najgore što može da se uradi jeste da se iskustvo stiče na najkontroverznijem i najzahtevnijem segmentu politike zaštite konkurenčije, koja uz to ima i najproblematične efekte, čak i kada se savršeno primeni. Nije baš preporučljivo da se na tome učite. Vožnja (ona obična, po drumu) uči se na Puntu ili Golfu (nekada davno na Fići), a ne u bolidu Formule 1.

Kakve su bili posledice ovakve strateške odluke Komisije? Procesno posmatrano, pljuštale su tužbe Vrhovnom суду (upravni sporovi). Od deset tužbi po kojima je Vrhovni sud presudio, u svima je poništeno rešenje Komisije i vraćeno je na ponovo odlučivanje. Dakle, 10:0! Šta će biti sa onima o kojima se još veća, videćemo.

Materijalno posmatrano, ovakva kontrola ometala, odnosno sprečavala privatizaciju (slučaj Duvanske industrije Bujanovac, na primer) ili je predupredila neke od koncentracija, pre svega preuzimanja, kojima bi se svakako uvećala ekonomska efikasnost i povećao nivo investicija u zemlji. Naime, uvek treba voditi računa o podsticajima koje stvara određeni zakon, odnosno državna politika, u pogledu odvraćanja privrednih subjekata od određenog ponašanja. Veliki broj privrednih subjekata ima averziju prema riziku, pa ne želi uopšte da dođe do mogućnosti da bude optužen za kršenje zakona. A njihovo ponašanje može da bude savršeno legalno i društveno poželjno.

Motivi za ovakvu stratešku odluku se mogu se samo naslućivati. Lično smatram da je u pitanju bila želja da se Komisija odmah potvrди kao ozbiljan igrač, što je želela da postigne na najklizavijem terenu (kontrola koncentracija) protiv najjačih (preuzimanje C-marketa, odnosno Mišković). Čini mi se da je to posledica pogrešnog čitanja američke antimonopolske istorije i slučaja *Standard Oil*. Američki *Department of Justice* je (1909. godine) dokazao da je jači od (tadašnjih američkih) tajkuna (Rokfelera), budući da je Vrhovni sud SAD 1911. godine potvrdio osuđujuću presudu, ali bi mnogi pobornici aktivne politike zaštite konkurenциje voleli da zaborave taj slučaj – vremenom se pokazalo (postoje brojni radovi u veoma ozbiljnim časopisima) da se radi o potpuno pogrešnoj presudi protiv *Standard Oila*. Međutim, akcija protiv „srpskog Rokfelera“ nije bila tako efikasna, Vrhovni sud je oborio prвostepeno rešenje Komisije, a o tužbi protiv sledećeg rešenja još uvek se veća. Sve to je praćeno brojim medijskim nastupima zvaničnika Komisije, intervjuima, pogledima, mišljenjima itd. Jedino što ostade onih 0:10!

Izgleda da je nekom sve to dozlogrdilo, pa se odlučilo da se donese novi zakon. Upravo tako, bezlično, budući da ne raspolažem informacijom ko je odlučio. Biće neko ko je blizak vrhu DS-a. Zli jezici, kojima ja nikada ne verujem, kažu da je jedan od motiva bilo da se donošenjem novog zakona stvari pravni osnov za izmenu postojećih kadrovske rešenja u Savetu Komisije, onih koja praktično postoje još od osnovanja i dovođenje nove ekipe koja bi imala bolji rezultata od 0:10. Nego, nije to valjda jedino. I tu onda dolazimo do recepta koji je primenjen za novi Zakon. Idemo, sastojak po sastojak!

Evropska komponenta – zajedno za evropsku Srbiju

Ovaj element recepta glasi: najbolje je da mi napišemo onako kako je to napisano u Evropi. Šta mi znamo zbog čega su oni to napisali baš tako, ali valjda su oni dobro razmislili. I onda ćemo to da proglašimo za „evropski standard“. To je jako dobro, budući da svako ko stavi znak pitanja na ovakvo rešenje može da se proglaši za onoga koji je „protiv našeg puta u Evropu“. Taman sam mislio da sam se sa osamostaljenjem Crne Gore rešio tog čuvenog crnogorskog idioma „evropski standardi“ u izvođenju Miška Vukovića, kad me je ovaj standard dočekao тамо где se nisam nadao. Ima ovakav pristup još jedan politički motiv: treba pokazati da mi činimo sve da se približimo Evropi. Jedino što nam nešto izmiče Ratko Mladić, ali sve drugo, poput onih stvari koje niko od nas ne traži, uredno izvršavamo.

Zbog toga su pojedini članove zakona doslovno prepisani članovi Rimskog sporazuma (na primer član 81. i 82.). A ti članovi se primenjuju već preko 50 godina, sve uz odgovarajuću podzakonsku regulativu i sve uz odgovarajuću sudsku praksu (sudova prve i druge instance). A kod nas postoji nekoliko smušeno napisanih podzakonskih akata, poput onog o načinu određivanja relevantnog tržišta, a što se sudske prakse tiče, ona je najblaže rečeno prilično skromna.

Što se „evropskih standarda“ tiče, treba demistifikovati neke stvari. Pre otprilike šest godina, jedan visoki evropski zvaničnik zadužen upravo sa ove stvari mi je *off the record* rekao sledeće: „Nas ne interesuje, sve dok Srbije ne počne da pregovara o članstvu u EU, kakav će biti srpski Zakon. Nas jedino interesuje da taj Zakon daje pravnu osnovu da se u režimu slobodne trgovine sa zemljama EU, ukoliko zatreba, primenjuje evropsko pravo“. Dakle, ne treba biti veći katolik od pape.

Srbija je (već) umorna od kapitalizma

Ne zalazeći u nečija ideoološka opredeljenja, činjenica je da vlasti u Srbiji, koje su do sad pokušavale da politički „prodaju“ kapitalizam, sada sve više i više pokušavaju da prodaju – pravdu. A to je već siguran signal da se klizi ka populizmu. Kako najlakše prodati pravdu? Tako što se borimo protiv nepravde! A nepravda u Srbiji je otelotvorena u tajkunima. Pa ćemo onda da se protiv tajkuna borimo novim Zakonom o zaštiti konkurenčije. Na otvaranju javne rasprave potpredsednik (Vlade) Đelić je rekao da sve ovo oni rade da „Komisija ne bi bila krezuba baba!“. Poruka je, znači, da Komisija treba da bude lavica koje svoje oštре zube zariva u tajkune, iste one sa kojima se potpredsednik Đelić nasmešeno slika pri otvaranju Delta sitija. Da ne idemo na ostale potpredsednike.

Nerazumevanje fenomena konkurenčije

Šta je to konkurenčija? Da li postojanje velikih neminovno dovodi do nestanka konkurenčije? Da li konkurenčija može da postoji samo ukoliko su svi igrači na tržištu mali? Prilično davno, jedan od najboljih poznavalaca ove problematike, nobelovac Džordž Stigler, ustvrdio je da konkurenčija jeste nadmetanje, rivalitet između konkurenata, tj. pritisak koji svaki od igrača trpi na tržištu – pritiskaju ga svi ostali. Što je veći taj pritisak, veća je ekonomski efikasnost, budući da svaki proizvođač, da bi preživeo, odnosno prisvojio makar normalan profit, mora da proizvodi upravo ono što kupci traže (a ne nešto drugo), mora da obara troškove proizvodnje i da se inovacijama bori da preuzme što veći broj kupaca. Budući da se radi od nadmetanja, broj konkurenata ne mora da bude presudan pri razmatranju intenziteta konkurenčije (osim u slučaju monopola, situacija u kojoj konkurenčija nestaje). Primera radi, danas je jedno od najkonkurentnijih tržišta u Srbiji tržište mobilne telefonije, a na njemu postoje samo tri igrača – intenzitet njihovog nadmetanja daleko je bitniji od njihovog broja.

A ceo ovaj novi Zakon je posvećen, ne konkurenčkom pritisku, već relativnoj veličini nekog preduzeća. Dominacija preduzeća na tržištu se definiše na osnovu

tržišnog udela. Pa se još (član 15) prepostavlja da ukoliko neki učesnik na tržištu ima dominantan položaj ukoliko je njegovo tržišno učešće veće od 40%. Nema prezumpcije nevinosti, da pozajmim terminologiju iz krivičnog prava. Pa ti dokazuj da nisi medved!

Arogancija, nekomunikativnost et al.

Na već pomenutoj javnoj raspravi iznet je veliki broj primedaba na Nacrt, a gotovo da niti jedna nije uvažena. A primedbe su dolazile od ozbiljnih igrača. Na primer, od advokatskih kancelarija koje hleb zarađuju upravo primenjujući Zakon. Naročito je bilo primedaba na tzv. strukturne mere. To znači da kompanija koja ima dominantna položaj na tržištu može, odlukom Komisije, da bude (prisilno) razbijena. Nije pomagalo ni zapomaganje da je jedino dosad primenjeno prisilno razbijanje (već pomenuti *Standard Oil*) bila greška, a da se još uvek raspravlja efektima još jednog (sporazumnog) razbijanja (slučaj *AT&T*, 1982. godine). U Evropi nikad ništa slično nije urađeno.

Ništa od toga nije pomoglo, pobedila je arogancija vlasti. Mi znamo šta radimo! Uvođenje strukturne mere predstavlja potvrdu postojanja onog što Dragor Hiber, moj glavni pravni savetnik, naziva „zakon kao samoposluga“ – koncepcija prema kojoj zakonodavac smatra da na rafote i gondole zakonodavne samoposluge treba da stavi sve ono što bi, eventualno, jednog neizvesnog dana u budućnosti, možda moglo da se upotrebi, pa neka, za svaki slučaj, bude pri ruci. Pa čak i pravničko vatreno oružje, poput strukturnih mera. Ukoliko je nešto pri ruci, to u svakom trenutku može da bude upotrebljeno. A to što je državi pri ruci, kod onih koji treba da poštuju zakon stvara strah od nepredvidljivosti – u takvim uslovima nema ni govora o slobodnoj tržišnoj privredi.

Koliko vlast razmišlja o ovome potvrđuju reči jednog zvaničnika na već pomenutom skupu, javnoj raspravi o nacrtu Zakona: „U interesu zemlje je efikasna Komisija!“. A ja sam naivno mislio da je u interesu zemlje efikasna privreda i maksimizovano društveno blagostanje. „Država, to smo mi!“ – zaista, poznata melodija.

Strana pomoći i konflikt interesa

Evropska unija ne bi bila ono što jeste da nije nešto – finansirala. Čim ne postoji jasna politika, čim postoji osećaj krivice, onda se, u evropskom maniru, tresnu pare. Ukoliko već ne postoji (međusobno) poverenje, onda bar predstoji iskupljenje.

Pa stoga je EU finansirala projekat tehničke pomoći Komisiji, koji uključuje i izradu nacrta novog zakona. Nego, ko je korisnik te tehničke pomoći? Ili, možda da reformulišem: ko overava da li je posao dobro obavljen? Ili, ukoliko nekom još uvek nije jasno, ko svojim potpisom odobrava isplatu sledeće tranše evropskih para konsultantima? Predsednik, u ovom slučaju predsednica Komisije. Da li oni koji rade na projektu imaju podsticaj da umesto onih rešenja za koja profesionalno stoje, predlo-

že upravo ona koja odgovaraju Komisiji, a ne ona koja su najbolja sa stanovišta interesa društva? Da li se najviši zvaničnik Komisije nalazi u konfliktu interesa? Da, a u taj položaj da je stavila upravo Evropska unija i njeni zvaničnici zaduženi za pomoć zemljama poput Srbije.

Soli, bibera i aleve paprike po želji

Raspravu u predlogu zakona u Narodnoj skupštini otvorio je podugačkim izlaganjem Čedomir Jovanović. Tim izlaganjem je, verovatno, želeo da impresionira gledaoca TV prenosa. U tih konfuznih pola sata priče, uspeo je da pomeša sve i svašta, bez ikakve potrebe je govorio o tehničkim stvarima koje uopšte ne razume, poput „relevantnog tržišta proizvoda“ koje je pogrešno nazvao „relativnim“, pa je jasno da se radi o čoveku koji ništa ne zna o ovoj problematici, već samo pokušava da impresionira one koji su istog nivoa znanja. A to je vođa stranke koja tvrdi da su reforme u našoj zemlji previše spore! Preslano, bar za moj ukus.

Nego, kada su zakonske odredbe tako nejasne da nije veliki problem da se do kaže da je neko zloupotrebio dominantan položaj (za koga se pretpostavlja da postoji ukoliko učesnik na tržištu ima više od 40% učešća), kada Komisija može da za svaki prekršaj Zakona kazni prekršioca sa kaznom do njegovog 10% ukupnog prihoda, onda je zaista ključno pitanje ko su ljudi koji donose odluke u Komisiji. Time se vraćamo na neka načela iz prošlosti: „Čovek je naše najveće bogatstvo!“ (J.B.Tito) i „Kadrovi (*sic!*) rešavaju sve!“ (J.V.Staljin). Previše zabibereno, bar za moj ukus.

Najzad dodosmo i do aleve paprike. Svrha institucionalne reforme u jednoj zemlji jeste da se sputaju oni koji u ime države donose odluke. Imajući to u vidu, način na koji se donosi ovaj zakon (još uvek se donosi u trenutku dok ovo pišem), kao i njegov sadržaj, jesu kontraproduktivni. Jelo je presoljeno i previše ljuto – ne treba aleve paprike. Što ne znači da je oni neće dodati!

Slobodan Samardžić¹

Nastajanje stranačkog sistema?

Povodom novog Zakona o političkim strankama

Po važećem Ustavu Srbije kod nas je na snazi parlamentarni sistem vlasti u određenoj meri korigovan ojačanom ulogom predsednika Republike. Ali, iako osnažen neposrednim izborom, ustavni predsednik Republike nema nadležnosti koje bi sistem vlasti iz parlamentarnog pomerile ka polupredsedničkom, a još manje ka predsedničkom tipu. Rešenje koje je u organizaciji vlasti doneo Ustav Srbije u uporednoj praksi nije nepoznato i obično se podvodi pod izraz „racionalizovani parlamentarizam“.

Potrebno je ispuniti mnogo uslova - istorijskih, kulturnih i sistemskih – da bi jedan parlamentarni sistem dobro i efikasno funkcionisao. Jedan od sistemskih uslova jeste stabilan stranački sistem u zemlji. Danas u Srbiji nedostaju mnogi uslovi da bi njen parlament, kao najviše predstavničko i zakonodavno telo naroda, dobro funkcionisao. Ali, na površini stvari najvidljivija prepreka ovome jeste stanje u stranačkom sistemu Srbije, ili bolje rečeno – nepostojanje čvrstog i stabilnog stranačkog sistema.

Ako ozbiljno pogledamo današnje stanje u Srbiji po svim osnovama – privrednoj, pravnoj, društvenoj i političkoj – stranački sistem najsličniji je svom prethodniku-pandanu iz devedesetih godina. To je hiperpluralizovani sistem, sa mnoštvom stranaka u parlamentu i obaveznim koalicionim vladama (ovo poslednje, počev od izbora iz 1992. godine). Vlade iz devedesetih, doduše, bile su mnogo stabilnije od onih počev od 2001. godine, ali to nije uticalo na opštu slabost parlamenta i njegovu relativnu marginalnost kao političke institucije. Sa zakonske tačke gledišta, ova konstatacija ima potvrdu u činjenici da je od maja 1990. godine pa sve do 15. maja ove (2009) godine, kada je proglašen novi Zakon o političkim strankama (Službeni glasnik, god. LXV, br. 36), ovu oblast uređivao isti zakon.

Zakon o političkim organizacijama, donet sredinom 1990. godine, bio je menjan nekoliko puta (1992, '93, '94 i 2005), ali nikad temeljno ni dovoljno da bi se ova značajna oblast funkcionisanja političkog sistema Srbije postavila na uobičajene sistemske osnove. Njegovo samo ime govori da on nije bio posvećen samo političkim strankama, već se odnosio na „političke organizacije“ širokog i maglovitog značenja pod koje su mogле da se podvedu najrazličitije vrste javnog organizovanja. Ako imamo u vidu da je za osnivanje „političke organizacije“ u širokom smislu ovog zakona bilo dovoljno prikupiti sto potpisa i da, osim toga, nije postojala nikakva obaveza naknadne verifikacije postojanja takve organizacije, onda nije čudno da je u Srbiji registrovano preko petsto političkih grupacija koje su sa (zakonskim) pravom mogle da tvrde da su političke stranke. Ako tome dodamo da je dugo vremena (do juna 2006. godine) na snazi bio i Zakon o udruživanju građana u udruženja, društvene

1 Fakultet političkih nauka; CLDS, Beograd

organizacije i političke organizacije koje se osnivaju za teritoriju SFR Jugoslavije, koji je sadržavao poseban deo o „političkim organizacijama“, slika o pravno-zakonskoj neuređenosti ovog prostora postaje potpuna.

Zanimljivo je da su najrdavije posledice ovakve zakonske neuređenosti nastupile posle političkih promena koje su i domaća javnost i čitav svet doživeli kao autentično demokratske promene, dakle posle oktobra 2000. godine. Činjenicu da je vladinu većinu u Srbiji posle ovih promena činilo najpre 18 pa nešto kasnije 17 stranaka ne bismo ovde pominjali da danas takvu većinu ne čini 14 stranaka. Razume se da ovoj antidemokratskoj činjenici ne doprinosi samo zakonska mogućnost po kojoj sijaset malih pa i patuljastih stranaka mogu uticati na tako važne stvari kao što je obrazovanje koalicione vlade i njeno delovanje. Ali, samo postojanje takve zakonske mogućnosti i njoj odgovarajuće političke prakse svedoči kako o vidljivim tako i o dubinskim razlozima nezdravog stanja u političkom sistemu Srbije. U kombinaciji sa dugim odsustvom zakona o finansiranju političkih stranaka (do 2003. godine), sa nepostojanjem zakona o udruženjima i uvek manjkavim zakonom o izborima, uporno opstajanje krajnje neodgovarajuće regulative postojanja i delovanja političkih stranaka zaokruživalo je krajnje problematičan ambijent u kome se vodila i vodi javna politika.

Takov ambijent podrazumevao je i slab parlament i slabu vladu, što je objektivno, a još više subjektivno, nametalo potrebu političkog ustanovljenja autoriteta kakvog ustav ne poznaje. Dodatna nevolja Srbije, praktično od ranih devedesetih do danas, sadržana je u tome što je takav autoritet po prirodi stvari poticao iz vrha stranke i u takvoj nemogućoj dvojnosti (istovremeni šef stranke i šef države) izigravao „nepristrasnog medijatora“ u ambijentu turbulentnih i konfliktnih političkih procesa. Zanimljivo je da je ustavno-tipološki gledano Srbija i u prethodnom i u današnjem ustavnom sistemu imala samo „racionalizovani parlamentarizam“.

Neko će pomisliti: ako ustav ne može da unese red u sistem vlasti jedne zemlje, kako bi to mogao jedan zakon. Zakon o kome ovde govorimo važan je samo za jedan segment političkog sistema, ali ipak neobično značajan segment. On najpre unosi red u političke pojmove, jasno razgraničavajući političke stranke od različitih udruženja. Uvođenje političkog pluralizma u Srbiji početkom devedesetih nije doprinelo afirmaciji političkih stranaka kao naročitih učesnika u modernim političkim procesima. Činjenica da su oni u današnje vreme složeniji, posebno po broju legitimnih javnih učesnika, nego pre nekoliko decenija u Srbiji je odvela do javnomnjenjskog ekstrema po kome su stranke učesnici jednakе važnosti kao i organizacije koje su po svim obeležjima pre grupe (političkih) korisnika nego trajne i čvrste, a pre svega reprezentativne, političko-organizacione celine. Imajući ovo u vidu, Zakon o političkim strankama svojim određenjem stranke (čl. 1) jasno odeljuje ovu političku kategoriju od bilo koje druge kategorije javnog učesnika u političkom procesu.

Osim ovoga, Zakon pravi kvalitativan skok u odnosu na dosadašnja rešenja i praksi u još nekoliko segmenata. On izričito određuje da je za osnivanje političke stranke potrebo prikupiti 10.000 potpisa „punoletnih i poslovno sposobnih državljanja Republike Srbije“ (čl.8). Zanimljivo je da je prvobitni predlog u fazi Nacrt-a zakona predviđao duplo manje potpisa za osnivanje stranke i da je ovo povećanje rezultat uspešnog amendiranja od strane jedne opozicione stranke. Zakon predviđa i

izuzetak od ovog pravila koji se odnosi na osnivanje političkih stranaka nacionalnih manjina (ovde takođe postoji jasna definicija u čl. 2). One se mogu osnovati sa 1.000 potpisa (čl. 9), što je u saglasnosti sa ustavnim načelima o natproporcionalnosti u političkom predstavljanju nacionalnih manjina.

Ovakvo rešenje imalo bi učinak smanjenja broja političkih stranaka samo prema budućnosti, a ne i prema prošlosti (postojećem stanju) da u Zakonu nisu uvedene klauzule o povremenom preispitivanju stanja i zakonskog statusa stranaka s obzirom na prethodno pomenute normative. U čl. 30 predviđa se da je politička stranka dužna da osam godina posle upisa u Registar mora da podnese prijavu za obnovu upisa. Prijava podrazumeva overu potpisa najmanje u broju koji je potreban za osnivanje stranke (10.000). Ovaj član, međutim, u stavu 5 predviđa komotan izuzetak od ovog pravila koji se odnosi na stranke koje su u naznačenom periodu (osam godina) na bar jednim republičkim ili pokrajinskim izborima dobitile jedan mandat. Budući da ovo zakonsko rešenje u ovakovom slučaju ne pravi razliku između samostalnog izlaska stranke na izbore ili u koaliciji, otvara se u najmanju ruku pitanje nesinhronizovanosti ovog zakona i (novog) izbornog zakona. Na ovo pitanje ćemo se vratiti.

Najzad, u čl. 45 Zakon predviđa relativno brzu primenu odredaba o evidenciji političkih stranaka u Srbiji. Sve postojeće „političke organizacije“ dužne su da u roku od šest meseci od početka primene ovog Zakona usklade svoj statut i druge opšte akte sa odredbama ovog zakona, ali i da podnesu prijavu za upis u Registar političkih stranaka. Verovatno da je zakonodavac odlučio da napravi razmak od dva meseca između stupanja na snagu i početka primene ovog zakona velikodušno omogućavajući postojećim „političkim organizacijama“ da blagovremeno izvrše ova prilagođavanja odredbama novog zakona. I pored toga, sigurni smo da bar devet desetina postojećih „političkih organizacija“ neće biti u stanju da ovo učine, a mnoge od njih upisaće se u Registar samo zahvaljujući okolnosti da su nekada uspele da se ubace u parlament.

Ovaj zakon svakako će imati efekat u tome što će smanjiti broj stranaka i drugih udružujućih pretendenata u parlamentu Srbije u neko ipak dogledno vreme, kao i u tome što će onemogućiti njihovo olako osnivanje. Ali, njegov objektivan domet u političkom životu Srbije ipak ne može biti veliki. Ako je potpunije i dalekosežnije uređivanje ovog prostora bio cilj inicijatora i zakonodavca, neopravdvana je odluka i jednog i drugog da se ovaj zakon usvaja sam, bez komplementarnih zakona u ovoj oblasti. Drugim rečima, to je bila prilika da se čitav ovaj segment političkog sistema postavi na druge i drugačije zakonske osnove. Na istoj sednici Narodne skupštine morali su se zajedno sa ovim razmotriti i zakoni o udruženjima, o izborima i o finansiranju političkih stranaka.

U ovom nizu najveća nepoznanica je novi zakon o izborima. Ako je osnovna namera bila da se stranačka scena uprosti i stabilizuje i da se zakonski onemogući ulazak u parlament i vladu velikog broja malih i patuljastih stranaka, onda bi bilo prirodno da pored klauzule o cenzusu (od pet posto) u izbornom zakonu postoji i dodatna klauzula o višem cenzusu za izborne koalicije. Time bi se sprečile ne samo kalkulacije malih stranaka da se domognu parlamenta i vlade, nego i kalkulacije velikih stranaka da uz njihovu pomoć i uz razne koncesije prave vladine većine. Bez ovakve asistencije zakona o izborima novi Zakon o političkim strankama još zadugo

neće postići nameravani efekat. Imajući u vidu komotno rešenje iz čl. 30. st. 5 ovog zakona, po kome sve današnje vladine stranke, pa i one najmanje kojih se retko ko može setiti, lako mogu da se registruju do kraja godine, teoretski je moguće zamisliti repeticiju ne samo parlamentarnog nego i vladinog hiperpluralizma i posle prvih narednih izbora. To je, međutim, formula nestabilne vlade i nestabilnog parlamenta kakvi u Srbiji preovlađuju u čitavom periodu „demokratske tranzicije“.

Druga dva pomenuta zakona (o udruženjima i o finansiranju političkih stranaka) takođe su važna potpora novom Zakonu o političkim strankama i veliki je propust što nisu doneti u paketu sa ovim. Doduše, postojeći zakon o finasiranju stranaka je relativno nov, donet 2003. godine, ali je već prošle godine bio menjan i dopunjavan. Njegovo uporedno noveliranje, pa i donošenje novog, sa Zakonom o političkim strankama usmerilo bi parlamentarnu diskusiju ka simultanim i komplementarnim rešenjima, tako da bi zakonska celina bila i bolja i efikasnija od sadašnjeg stanja.

Najzad, zakon o uduženjima se našao u skupštinskom postupku svega mesec dana posle donošenja Zakona o političkim strankama. Uz načelno zadovoljstvo što je ovaj zakon konačno pred donošenjem, mora se izneti nedoumica u pogledu njegovog nepotrebnog sukcesivnog tretmana posle Zakona o političkim strankama. Još tokom skupštinske rasprave o ovom zakonu iznete su neshvatljive primedbe na račun njegovog navodnog ograničavanja ustavnih sloboda političkog organizovanja i javnog delovanja. Predstavnici nekih stranaka još uvek ne vide razliku između političkih stranaka i udruženja, ili ne žele da je vide s obzirom da su njihove stranke pre udruženja nego stranke. To je posledica rđave navike u Srbiji da se stranke tretiraju kao nešto veća udruženja. Ali ovde je prisutan i interesni momenat da „manja udruženja“ imaju srazmerno veće koristi od svog kvazistranačkog izgleda nego stranke sa pravom infrastrukturom. Ceo problem leži u još uvek neshvaćenom ili pak omalovažavanom pitanju reprezentativnosti u političkom životu i sistemu jednog društva. Stranke jedine od svih javnih organizacija i udruženja mogu s pravom na pretenduju na reprezentativnost. To je merljiva kategorija političkog života ukoliko on nije privatizovan i monopolisan od strane manjih grupa. Legitimno je da se one bave opštim političkim pitanjima, ali njihov uticaj ne sme biti nesrazmeran broju glasova koje dobijaju na izborima. Prema tome, svoju javnu legitimnost manje grupe mogu imati samo u oblasti pojedinačnih interesa koje treba da promovišu u svojstvu udruženja. Da je rasprava o dva zakona koja jasno razgraničavaju dve sfere javnog delovanja vođena na istoj skupštinskoj sednici i da su oba usvojena „u paketu“, efekat javnog razjašnjenja ovih još uvek nejasnih stvari bio bi daleko veći.

Stabilizovanje političkog sistema Srbije nije stvar ni želje ni odluke. To je stvar gradnje zakonskog poretku gde zakon nije samo pozitivan akt, već usvojeni način ponašanja u javnom životu. Novi Zakon o političkim strankama, gledan za sebe, ima dovoljno racionalnih i praktičnih normativnih rešenja da se može prihvati kao dobar i potreban korak u zakonskom uređenju ove do sada zapuštene oblasti. Da li će to biti prvi čin stabilizacije stranačkog sistema Srbije ili usamljeni zakonski akt, zavisi od mnogo okolnosti. U tom slislu, već je u startu propuštena prilika da se paketom zakona dublje zadre u postojeći sistem koji se ne može pohvaliti ni svojom efikasnošću ni svojom ustavnom doslednošću. Ali bez obzira na načelni karakter ovih primedbi, ostaje činjenica da je reč o zakonu koji je Srbiji potreban i koji upućuje na potrebu ozbiljnije rekonstrukcije šireg zakonskog okvira njenog političkog sistema.

Skorašnji projekti CLDS-a

- Socijalno stanovanje u Srbiji
- Od siromaštva ka prosperitetu:
tržišna rešenja za privredni rast
- Reforme u Srbiji: dostignuća i izazovi
- Ekonomска analiza korupcije
- Korporativno upravljanje u Srbiji: pet godina kasnije
- Grinfield strane direktnе 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
- Ekonomска škola za novinare



CLDS

BANK



HYPOTRUST GROUP
ALPE ADRIA

Ostvarite Vaše snove

Snojvi ne poznaju granice. Pomažemo Vam da ih ostvarite: stručno, jednostavno i brzo.

www.hypo-alpe-adria.rs

12 zemalja – JEDAN PARTNER.