

# Fokus

---

Ljubomir Madžar

- ▶ **Ekonomska politika u svetlu aktuelne akademske kritike**

Gordana Matković

- ▶ **Novčana socijalna pomoć u novom zakonu o socijalnoj zaštiti**

Slobodan Samardžić

- ▶ **Ustavni inženjering za Bosnu i Hercegovinu**

Zoran Ivošević

- ▶ **Reforma sudstva**

Branko Radulović

- ▶ **Novi zakon o stečaju – logika odsustva kolektivne akcije**
- 



CLDS

# Fokus

Januar 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 teksta 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

Ljubomir Madžar

- ▶ **Ekonomska politika u svetlu  
aktuelne akademske kritike | 3**

Gordana Matković

- ▶ **Novčana socijalna pomoć u novom  
zakonu o socijalnoj zaštiti | 13**

Slobodan Samardžić

- ▶ **Ustavni inženjering za Bosnu  
i Hercegovinu | 18**

Zoran Ivošević

- ▶ **Reforma sudstva | 23**

Branko Radulović

- ▶ **Novi zakon o stečaju – logika  
odsustva kolektivne akcije | 33**

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.

## Ekonomska politika u svetlu aktuelne akademske kritike

Nedoumice oko alokacije odgovornosti za (do)sadašnje privredne učinke

### 1. Uvod

Raspoloživost resursa i snabdevenost privrede različitim faktorima proizvodnje valja prvenstveno razumeti kao rezultat minulog ekonomskog razvoja. Ta raspoloživost predstavlja ukupni učinak brojnih preduzetničkih pregruća, kao i institucionalnih činilaca koji su ih podsticali ili ograničavali, a potom i jednako brojnih ekonomskopolitičkih amera i akcija preduzimanih u raznim segmentima ekonomskog sistema. Očita važnost ekonomskopolitičkih poteza sastoji se u tome što oni na tekućoj osnovi produkuju krupna pomeranja u ekonomskom sistemu i na ovaj ili onaj način utiču na poslovno odlučivanje u privredi. Zbog toga krajnje determinante delotvornosti jedne privrede i njenih razvojnih performansi ne treba tražiti u raspoloživosti resursa koja je pre rezultat nego uzročnik privrednog razvoja nego u institucijama i politikama koje ne opredeljuju neposredno masu, strukturu i kvalitet raspoloživih resursa nego kako se oni upotrebljavaju, u kom se stepenu mobilišu i koriste i šta se, u krajnjoj liniji sa njima čini. Bogatstvo i blagostanje društva, mereno uz ostalo masom, strukturom i kvalitetom raspoloživih materijalnih sredstava, rezultat je gotovo nesagledive množine najrazličitijih ponašanja u privredi i van nje, a ta ponašanja bitno su uslovljena institucijama – što formalnim, što neformalnim – opštom društvenom klimom ili miljeom u kome teku privredni i drugi procesi i mnoštvom politika u raznim oblastima društvenog, pre svega privrednog života.

Stoga ne bi trebalo da iznenadi što su institucionalna izgradnja i ekonomska politika u samom centru naučnih istraživanja i akademskih analiza i što se velika pažnja stručne, pa i one najšire javnosti upravlja na aktuelne vladajuće garniture koje se opravdano percipiraju kao odgovorne za sve što je upravljivo, tj. kontrolabilno u tekućem funkcionisanju privrede i njenom dugoročnije posmatranom razvoju. Karakteristično je da se, pri tom, ne posvećuje potrebna pažnja suštinski važnoj razlici, pa tako ni razgraničenju, između onoga što je upravljivo i onoga što se ne da kontrolisati, između stvari koje su valjanim politikama mogle da budu izvedene znatno bolje nego što su se pokazale u ne baš dopadljivoj privrednoj stvarnosti i onih *mного brojnijih* na koje se raspoloživim instrumentima i dostupnim politikama nije moglo i ne može uticati. Aktuelnoj vladajućoj eliti, tom ekonomskopolitičkom i društvenopolitičkom direktorijumu ove zajednice, može se opravdano pripisati odgovornost za mnogo toga što je pogrešno učinjeno i još više onoga što je propušteno. No, ako se na nju tovari dodatna odgovornost, bez uzimanja u obzir upravljačkih ograničenja, koja su u datom trenutku i u doglednoj budućnosti *objektivno data*, onda se ona prikazuje u još nepovoljnijem svetlu nego što zaslužuje, a kao rezultat<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Institut za stratezijske studije i razvoj Alfa univerziteta u Beogradu.

ovako iskrivljenog sagledavanja činilaca makroekonomskih performansi dobija se i pogrešna predstava o prioritetima institucionalne izgradnje i razvojne politike u vremenima koja dolaze. Bez uvažavanja upravljačkih ograničenja pred ekonomsku politiku stavljaju se nerealistični ciljevi i neostvarivi zadaci, a najsigurniji put u neuspeh jeste planiranje ili preporučivanje poteza koji su van domena ostvarivog ili dostupnog.

U jednom pojednostavljenom shematskom prikazu sveukupni učinci privređivanja u bilo kom vremenskom intervalu mogu se protumačiti kao rezultat četiri grupe činilaca. Prva se odnosi na same pojedince, forume i organizacije koji neposredno upravljaju procesima institucionalne izgradnje i formulisanja i realizacije ekonomske politike. To je jedina grupa činilaca privrednih performansi za koju se nedvosmisleno može pripisati odgovornost onima koji raspolažu potrebnim ovlašćenjima i imaju moć da pojedine mere i akcije oblikuju na ovaj ili onaj način i usmere u jednom ili drugom pravcu. Drugu grupu faktora predstavljaju oni koji su vezani za aktuelnu organizaciju vlasti i njenu zatečenu strukturu. Ta grupa se tek svojim malim, marginalnim delom može tretirati kao kontrolabilna i podložna upravljačkim uticajima. U tekućem periodu i u dobrom delu dogledne budućnosti organizacija vlasti ne može znatnije da se promeni niti dovoljno brzo prilagodi imperativima promena koje se odvijaju u okruženju sistema.

Razlozi skućenih mogućnosti delovanja na strukturu vlasti daju se razmatrati sa raznih stanovišta, a ovde je dovoljno ukazati na goli obim ovoga posla, na ogromnu količinu znanja koju za njegovo uspešno obavljanje valja pribaviti, kao i odgovarajuća istraživanja. Nemoguće je ignorisati i poprilično vreme koje je neophodno za spoznajno i operativno planiranje tog dalekosežnog preobražaja i za samu logistiku pomeranja koja u procesu takvog prilagođavanja sistema mora da se realizuje. Dalja, možda još restriktivnija skupina činilaca koji ograničavaju i sputavaju napore u organizacionom prilagođavanju vlasti jesu političke smetnje i prepreke. Ova prilagođavanja duboko zadiru u čvrsto ukorenjene interese iza kojih stoje uticajne grupe, dovoljno moćne i dovoljno motivisane da spreče promene koje im ne idu u prilog. Britkim analitičarima nisu promakle krupne političke zapreke i jednako dalekosežne deformacije u grčevitim a nikad dovoljno izglednim nastojanjima da se privreda prevede na trajektoriju stabilnijeg i društveno celishodnijeg rasta (Praščević 2008, 2009). Politička ograničenja su posebno naglašena u jednoj socijalno izdelfenoj i stranački fragmentiranoj društvenoj sredini koja je osuđena na široko komponovane koalicione vlade i u kojoj se nadležnosti odlučivanja, tj. *vlast* dele vertikalno između brojnih koalicionih partnera. Vertikalna podela znači takvu alokaciju upravljačkih nadležnosti u kojoj važna područja privrednih i društvenih delatnosti bivaju dodeljena koalicionim strankama tako da one kontrolišu *sve nivoe* odlučivanja unutar tih odlučivanja. Kod nas su odavno i uveliko dijagnosticirana krupna ograničenja koja se zbog ovakve *vertikalne* podele vlasti nameću u preko potrebnoj ali sve do sada izostaloj reformi javnog sektora (Udovički 2007, posebno ss. 61-4).

Treću grupu determinanti makroekonomskih učinaka predstavljaju standardne, dobro poznate institucionalne osobenosti, uključujući posebno sistemske praznine

i funkcionalne manjkavosti. Stara institucionalna struktura demontirana je veoma brzo – baš kao i kod realnih sistema u privredi za razgradnju i demontiranje ne treba mnogo vremena – ali za izgradnju i evolutivno izrastanje novih institucionalnih mehanizama biće potrebne godine, pa i decenije. Institucionalna nedograđenost znači odsustvo potrebnih i dovoljno delotvornih instrumenata ekonomske politike, što tu politiku sputava i onemogućava na posve očigledan način. Ona znači i odsustvo racionalno strukturiranih mehanizama automatske, mahom tržišne regulacije koji bi bez upravljačkih intervencija obavili mnoge važne funkcije, a u isto bi vreme uvećali efikasnost onih intervencija koje je ekonomska politika u stanju da izvede. Naročito je pogubno odsustvo ili nedovoljna konkurentnost pojedinih posebno faktorskih tržišta i, posebno, odsustvo institucija koje bi ta tržišta u potrebnom stepenu regulisale. Suprotno često sretanim predstavama, efikasna tržišta ne izrastaju sama od sebe, posebno ne u ograničenim vremenskim intervalima, nego se javljaju kao rezultat promišljenih, intenzivnih i istrajnih napora u domenu institucionalne izgradnje; da bi se došlo do delotvornih tržišta, nije dovoljno tek čekati, u mnogim aspektima ona se moraju izgraditi, posebno ako se ne raspolaže vremenom potrebnim za njihovo eventualno organsko izrastanje. Dodatnu teškoću u ovom domenu predstavlja odsustvo onih, institucionalnim nedograđenostima prilagođenih instrumenata koji nisu regulativno intenzivni, tj. ne iziskuju razučeno i prefinjeno usklađivanje ekonomskih odnosa i njima prilagođenih tokova. Primer bi moglo da bude odsustvo jednostavnih, robustnih i lako (brzo!) primenjivih instrumenata za naplatu u ambijentu slabo razvijenog, sporog i neefikasnog sudskog sistema.

Četvrtu kategoriju činilaca makroekonomskih učinaka predstavljaju sprege i ograničenja u domenu samih realnih ekonomskih sistema, tj. u privredi kao celini posmatranoj kao objekt upravljanja. Ta se ograničenja uvek podrazumevaju, nemoguće je prevideti ih i deo su standardnog repertoara pitanja kojima se bavi ekonomska nauka. Ovde, ipak, treba ukazati na činjenicu da je i u ovoj dimenziji privreda Srbije hendikepirana jer je nasledila privredu mahom razvijanu bez pravih tržišnih usmerenja, privredu sa brojnim tzv. strukturnim disproporcijama i sa mnoštvom privrednih jedinica za koje je sasvim neizvesno da li u radikalno promenjenom ekonomskom ambijentu uopšte mogu da prežive. Upravo pomenute „strukturne disproporcije“ znače mnogo stvari, ali pored ostalog i nesposobnost delotvornog uklapanja u međunarodnu podelu rada. Ne treba mnogo dokazivati da je bitno povećana orijentacija na izvoz (i odgovarajući uvoz) za malu privredu doslovno stvar opstanka i da je danas nizak izvozni potencijal težak hendikep za svaku privredu, utoliko teži ukoliko je zemlja, zajedno sa svojom privredom, manja. Udarana poenta ovoga rada jesu upravljačka ograničenja. Jednostavnosti radi, ograničenja iz goredefinisane druge i treće kategorije biće svrstana u jednu klasu i prosto nazvana upravljačkim ograničenjima. Tekuće analize makroekonomskih pomeranja i pratećih rezultata u svom daleko preovlađujućem broju uvažavaju realna ograničenja, tj. ograničenja unutar privrede kao objekta upravljanja, ali i njih su delom sklone da tumače kao posledicu pogrešnih politika i loših poteza u institucionalnoj izgradnji. Masovno se zanemaruju upravljačka ograničenja, i to na način koji je analitički neutemeljen a ekonomskopolitički necelishodan. Ekonomska

politika se kritikuje i za ono što je mogla, a čini se još i više za ono što nije mogla da postigne ili drukčije izvede. Ako to bude izgledalo kao odbrana aktuelnog političkog direktorijuma, rizik odgovarajućih otpora mora se prihvatiti jer je naučna istina – makar u meri u kojoj se, uz neizbežna saznajna ograničenja, da sagledati – jedini kriterij valjanosti i nezaobilazni imperativ. Vreme je da se rasprave i objektivno data upravljačka ograničenja, pa makar to izgledalo i kao delanje na liniji ublažavanja, uvek atraktivnih i uvek popularnih, kritičkih nasrtaja na (bilo koju) vlast. Uostalom, autora ovog teksta pitanje (ne)upravljivosti u vođenju ekonomske politike i usmeravanju institucionalne izgradnje pritiska već nekoliko godina, a rezultat te preokupiranosti jeste nekoliko članaka i čak dve knjige (v. npr. 2009).

Iz ovakvog sagledavanja uslova pod kojima se u Srbiji vodi ekonomska politika i razvijaju institucije proistekao je pomalo paradoksalan ishod i konačan zaključak: rezultati privređivanja su, prema oceni mnogih analitičara kojima se pridružuje i ovaj autor, ne samo nezadovoljavajući nego i pogubni, a odgovornost koja se za taj razočarajući rezultat pripisuje vladajućem političkom komesarijatu daleko je van srazmere sa tim spektakularnim ekonomskim urušavanjem. Ostatak „odgovornosti“ pripisuje se upravljačkim blokadama i preprekama, pa je to aspekt u kome autor ovog teksta pokušava da se odvoji od ostalih analitičara.

## *2. Sumarni osvrt na makroekonomske performanse*

Evaluacija samih rezultata u tekućem funkcionisanju i dosadašnjem razvoju privrede u Srbiji nije pitanje u kome bi, kad je reč o ovom tekstu, mogla da se identifikuje neka znatnija razlika u odnosu na ocene koje dominiraju u tekućoj akademskoj produkciji. Ispostaviće se da ona ne odstupa mnogo čak i u odnosu na one analize koje su naglašeno, neko bi rekao i ekstremno kritične. Neuspeh ovdašnje ekonomske politike na nivou realnih, tj. materijalnih i finansijskih, što će reći statistički merljivih performansi biće prosto konstatovan, bez namere da se ovde dokazuje i obrazlaže. Uštedeće se u prostoru ako se samo nabroje neke krupnije manjkavosti i strateška iskliznuća aktuelne ekonomske i razvojne politike. Isto važi i za procese institucionalnog prilagođavanja koji su joj samo ponekad prethodili, a često su, suprotno redosledu koji po logici stvari valja očekivati, *sledili* njenim merama i akcijama. Ovakvo disfunkcionalno obrtanje redosleda bivalo je uslovljeno tipičnim vremenskim iznudicama, tako čestim kašnjenjima sa potezima koji se jednostavno nisu mogli odlagati.

Ukrupnija takva iskliznuća može se ubrojiti formiranje tekuće apsorpcije na nivou daleko iznad raspoloživog bruto domaćeg proizvoda (BDP), nivou koji u minulih desetak godina premašuje BDP za oko jednu petinu. Treba istaći da iza tog viška apsorpcije stoji pre svega agregatna lična potrošnja a nikako investiciona ulaganja za koja analitičari jednodušno ocenjuju da su nedovoljna, da ne odgovaraju razvojnim potrebama ove privrede i društva i da su daleko, štaviše drastično, ispod nivoa koji je u privredi preovladavao u minulim vremenima samoupravnog socijalizma. Druga velika manjkavost ekonomske i, posebno, razvojne politike (u meri u kojoj se o ovoj potonjoj može uopšte govoriti) povezana je sa ovom prethodnom i sastoji se



u tome što su, na mahove relativno obilni, prihodi od privatizacije usmeravani u tekuću potrošnju. Alternativa je jasna: sredstva koja su dobijena prodajom kapitala (nasleđenog u meri i obliku u kome se zatekao iz naše socijalističke prošlosti) trebalo je u reprodukciju i širenje kapitala i ulagati, a ne izjedati i harčiti. Danas se suočavamo sa silnim infrastrukturnim ograničenjima, a privatizovani društveni i državni kapital smo mahom pojeli. Isto tako, izostalo je strateško formiranje finansijskih rezervi, npr. ulaganjem u najkvalitetnije instrumente u moćnim i sigurnim svetskim bankama. Sada kada je kriza zakucala na vrata, nije bilo alternative ponižavajućem obraćanju na mnoge adrese i upadanju u novi nimalo dopadljiv talas javnog zaduživanja. Trošak ovakvog (anti)upravljanja sredstvima jeste i izvestan gubitak nacionalnog suvereniteta, pa makar da ima razloga da se ustvrdi da se neke važne proporcije u ovoj privredi svrsishodnije određuju pod pritiskom stranog činioca, npr. MMF-a, nego u suvereno emancipovanoj domaćoj političkoj kuhinji.

Sledeća nesumnjiva manjkavost bila je neodmerena aprecijacija dinara. Ona je dovela do toga da se kod nas uspostavi jedna neobična, u normalnim uslovima nemoguća a u svim uslovima krajnje štetna kombinacija jake nacionalne valute i slabe privrede, i to privrede koja je posebno slaba u onom najvažnijem, izvoznom sektoru. Kod nas je u široj, pa i u akademskoj javnosti razvijena jedna rasprava do koje nije trebalo da dođe, a ne bi ni došlo da su njeni učesnici bili bolje obavešteni o rezultatima koje je, kao definitivne i nesporne, ekonomska nauka ustanovila otpre znatnog vremena. Da aprecijacija, posebno ona prekomerna, donosi ogromne štete i gubitke nacionalnoj privredi, ustanovljeno je sa tolikim stepenom sigurnosti da je već ušlo i u bolje makroekonomske udžbenike. Dunn i Mutti (2000, pp. 558 ff.) govore o velikim štetama koje je aprecijacija izazvala u Meksiku i drugde kao o stvarima koje su potpuno proverene i koje ne treba dodatno obrazlagati.

Za proteklih desetak godina dinar je apreciran za oko 70%, što ne bi mogle bez katastrofičnih šteta da podnesu ni mnogo snažnije privrede. O štetama kod nas lako se daju pružiti dokazi već na osnovu anegdotskih svedočanstava. Privreda Novog Pazara, nekad u punom razmahu, danas je ruinirana i usahla, sa neviđenom nezaposlenošću, siromaštvom i teškim socijalnim problemima. Metalni kompleks je desetkovan uz napomenu da bi bilo apsurdno tvrditi da su baš sva, toliko brojna, propala preduzeća bila nesposobna da opstanu u normalnoj tržišnoj konkurenciji da nije bilo (tolike) aprecijacije. Aprecijacija pravi mnoge štete, ali se one grupišu na dva značajna segmenta privređivanja. Ona, pre svega, destimuliše sve izvozne aktivnosti, što se za malu privredu, po logici stvari upućenu na izvoz, pretvara u pravu egzistencijalnu pretnju. Mehanizam multiplikatora, makar i ne bio osobito snažan, prenosi pogubne depresivne tendencije i na ostale sektore (isporučioći, podizvođači...) koji nisu neposredno uključeni u izvoz. Aprecijacija, potom, silno pojeftinjuje uvoz, čime ceo domaći sektor razmenljivih dobara čini nekonkurentnim i prosto ga guši. Sve to je vremenski ograničeno – aprecijacija može, naime, da traje samo dok se ukupni resursi namenjeni apsorpciji uvećavaju po osnovu priliva od privatizacije i drugih vremenski ograničenih priliva kao što su oni po osnovu daljeg spoljnog zaduživanja – a kad istekne period rasprodaja i olakog zaduživanja, devize će postati oskudne i dinar će deprecirati. Za finansiranje viška uvoza neće više biti



(lako pribavljanih) sredstava, a u međuvremenu, zbog ekonomski neutemeljene konkurencije ograničenog trajanja, propašće dobar deo privrede. To je poznati scenario puste zemlje koji je posledica širenja potrošnje preko materijalnih mogućnosti i nepotrebnog drastičnog pomeranja alokacionih parametara u odnosu na vrednosti koje odgovaraju stvarnoj ekonomskoj snazi zemlje.

Spoljno zaduživanje već je pomenuto, a ovde treba samo ukazati na zablude koje se iz krugova vlasti šire u vezi sa opterećenošću zemlje spoljnim dugom. Posmatra se samo odnos spoljnog duga prema BDP, pa se na osnovu njegovog nivoa koji nije visok u odnosu na susedne i druge zemlje u tranziciji zaključuje da nismo prezadužena zemlja. Od tog odnosa mnogo je važniji količnik spoljnog duga i izvoznih prihoda, jer samo on informiše o sposobnosti, tekućoj i budućoj, zemlje da taj dug i servisira. U pogledu tog odnosa situacija je, kao što je poznato, zabrinjavajuća i dramatična. Takođe je nepovoljna i situacija u pogledu količnika spoljnog duga i deviznih rezervi. Može se i mora kritikovati i takoreći ignorantski odnos vlasti prema *privatnom spoljnom dugu*. Tačno je da je taj dug nastao u režimu privatnog prava i da nema iste attribute kao javni dug; ako dođe do veće krize, deo tog duga biće verovatno otpisan a neoprezni zajmodavci pretrpeće, kao što to inače biva, odgovarajuće gubitke. Taj dug, dakle, ne treba sabirati sa javnim spoljnim dugom niti ga tretirati kao da je sa njim ekvivalentan. No, to ne znači da on nije i potencijalni, pa unekoliko i aktuelni, javni problem (up. Gnjatović i Jovancai 2009, ss. 135-6). Ako dođe do krize likvidnosti, bekstvo kapitala iz privatnog sektora može da poremeti ceo finansijski sistem i da blokira funkcionisanje svekolikog ekonomskog sistema, javnog sektora baš kao i privatnog. Uputno je, najzad, upozoriti na još jedan indikator čija je važnost van svake sumnje. On odražava dinamičke tendencije i ukazuje na destruktivni (budući) potencijal zaduživanja: reč je o *stopi rasta* duga (Gnjatović i Jovancai 2009, ss. 130-1). Čak i ako je bilo koji od pomenutih količnika shodno bilo kakvom kriteriju *nizak*, to ne bi trebalo da bude razlog za samozadovoljstvo, jer eventualna visoka *stopa rasta* relevantnih pokazatelja može da indicira ozbiljne opasnosti u ne osobito dalekom budućem periodu.

Ovim su naznačeni neki važniji, ali nipošto svi, propusti u ekonomskoj politici Srbije. Navedeno je nekoliko njenih manjkavosti, od kojih je svaka dovoljna da se donese nepovoljan sud o toj politici posmatranoj u celini. U svojoj neugodnoj interakciji, uz jasan negativan sinergetski efekat koji iz te interakcije proizlazi, jasno je da oni tu politiku, posmatranu na nivou bilansnih odnosa i realnih pomeranja – čine očigledno neuspešnom. Upravo to je tačka na kojoj je zgodno izvući noseću *poentu* ovog teksta. Iz opisane faktički destruktivne i, kako će u nastavku biti dokazivano, *neodržive* ekonomske i razvojne politike *ne sledi* u samerljivom stepenu dimenzionirana *osuda* institucionalizovanih ili čak personalizovanih činilaca te politike. Ona *nije* toliko deformisana zbog odsustva znanja ili spremnosti njenih protagonista da preduzmu bitno drukčije upravljačke aktivnosti. Naprotiv, jedna drukčija, u bitnim dimenzijama superiorna politika je izostala (i) zbog teških upravljačkih ograničenja, za koja aktuelna rukovodeća elita *nije odgovorna* a koja su silno suzila njen manevarski prostor. Ta rukovodeća garnitura je isto tako bila sputana snažnim pritiscima političke konkurencije koji su joj nametnuli određene

obrasce delovanja, locirajući izvan domena dostupnog alternativnu politiku koja bi na bilansnom nivou i nivou realnih odnosa dala nesravnjeno povoljnije učinke.

Ova ocena može da se pojača time što bi se reklo da je dosadašnja politika bila na putu da doživi, a sada je već i doživela, svoj predvidivi krah. U vezi sa ovom tvrdnjom javlja se jedna semantička teškoća koja se sastoji u tome što nije sasvim jasno šta *krah* zaista znači. Ako bi značio potpuno iščezavanje, neku vrstu smrti privrede, onda o krah u sigurno ne bi moglo da se govori. Totalno uništavanje privrede značilo bi i nestanak stanovništva. Kako stanovništvo nije nestalo, o krah u tom smislu očito ne može da se govori. Smislenija definicija kraha jeste anticipativno uviđanje da se privreda ne može zadugo usmeravati niti ekonomska politika voditi na način na koji je to tokom prethodne decenije bio slučaj. Krah se u ovom smislu definiše kao nagli, u poslovnom svetu i široj javnosti neanticipiran, a nekim oblikom aktuelnih i pretećih krupnijih šteta bolno *iznuđeni preokret*. Krah je kad se naglo, navrat-nanos važne stvari u ekonomskoj politici moraju bezmalo dijametralno obrtati iako je – bar na nivou realnih međuzavisnosti – postojala (neiskorišćena!) mogućnost postepenog i organizovanog prelaza u novi, dugoročno održivi upravljački režim. Tako se dolazi do druge ključne reči, a to je *neodrživost*.

Neodrživost se sigurnije može definisati i kao nemogućnost da ekonomski tokovi i privredni procesi nastave da se kreću i formiraju na način kako su to činili do sada. Neodrživost onog što je naša ekonomska politika činila u poslednjih desetak godina ispoljila se na mučan, a uz to i nedvosmislen, način time što su mnogi dohoci, posebno penzije, morali da budu nominalno zamrznuti, čime je započet proces njihovog očiglednog realnog smanjivanja. Kritika vlasti i njene ekonomske politike dala je veliki doprinos i nauci i društvu time što već godinama dokazuje da je postojeći splet makroekonomskih tokova, kao i politika koje su ih podržavale, pa i uslovljavale, doslovno poguban sa stanovišta kakvog-takvog očuvanja razvojnog potencijala privrede i perspektiva za njen koliko-toliko zadovoljavajući, savremenim civilizacijskim standardima primeren razvitak. Ovo je prilika da se pomenu samo neki, nažalost ni izdaleka ne svi, pa čak ne ni većina, ekonomista koji su svojom kritikom načina usklađivanja i usmeravanja tokova na realnom – ekonomskom i finansijskom nivou – dali važna i istinita dijagnostička saznanja o ogromnim realnim gubicima proisteklim iz ovakve politike: Kovačević (2009), Prokopijević (2009), Gnjatović (2007), Petrović (2009), Dragutinović (2008), Đukić (2006), Bošnjak (2006), Golubović (2009)...

### *3. Dometi i implikacije kritičkih kvalifikacija ekonomske politike*

Kao i svaka kompleksna pojava, aktuelna kritika ekonomske politike ima svoje različite, međusobno suprotstavljene aspekte i o njoj se legitimno mogu doneti protivrečni sudovi. Ona je, pre svega, pomno analizirala privredu sa raznih stanovišta i iz raznih aspekata; tako je mnogo doprinela uvek dobrodošlom empirijskom spoznavanju privrede i sagledavanju realnih tokova koji su njenim dometima i mogućim budućim urušavanjima davali svoj ton. Akademske kritike svega što je vlast činila i propuštala da čini u ekonomskoj politici deo su zdravog društvenog

pritisaka u pravcu poboljšanja mera i akcija ove politike i uvećavanja njenog doprinosa (odnosno bar umanjivanja šteta) privrednom napretku. Ova kritika igra i važnu, premda ne dovoljno uvaženu i dovoljno prepoznatu, ulogu i u samom političkom sistemu. Ekonomska politika je, naime, komplikovana i teško razumljiva stvar, pa šira javnost nije dovoljno osposobljena da je u celini sagleda i realistično oceni. Kritika mnogo doprinosi razumevanju stvarnih svojstava ekonomske politike, kao i boljim uvidima u sve što predlažu i obećavaju opozicione stranke. Tako ona podiže efikasnost i društvenu racionalnost političkog sistema omogućavajući biračkom telu da tačnije proceni koliko vredi sve što vlast preduzima na planu razvijanja i regulisanja privrede i šta bi moglo da se očekuje od opozicije u slučaju da se domogne vlasti. Ova kritika je, najzad, deo jedne šire naučne produkcije kojom se unapređuje i obogaćuje ekonomska nauka uzeta u celini.

To je jedna strana kritike, ali ovaj zaista kompleksan splet ideja i uvida ima i svoju drugu stranu. Na toj strani ima mnogo toga što bi aktuelnoj kritici moglo da se zameri. Kritika, gotovo bez izuzetka, uzima u obzir samo ograničenja u realnom, materijalnom sistemu, tj. u objektu kojim se upravlja. Ostala su van istraživačke žiže ograničenja u samom upravljačkom sistemu, u skupini aranžmana koji treba da emituju upravljačke impulse i da omoguće da se iz raspoloživog privrednog potencijala izvuku maksimalni učinci. Ograničenja u upravljačkom sistemu – pored onih u realnom sistemu kao objektu upravljanja – nesporna su i neotklonjiva činjenica života i ne mogu se mimoći bez ozbiljnih posledica po realističnost i praktičnu upotrebljivost analize. Ispitivanje ekonomskih međuzavisnosti bez uzimanja u obzir i ovih upravljačkih ograničenja predstavlja *tout court* neprimeren postupak, nedozvoljeno ogrešenje o stvarnost i lošu nauku (*bad economics*).

Brojni su razlozi zbog kojih tekući direktorijum ne može otkloniti – ne bar trenutno i ne u doglednoj budućnosti, a u nekim slučajevima ni u najdaljoj sagledivoj budućnosti – upravljačka ograničenja pod kojima je prinuđen da deluje. Jedan sumaran, ali rečit razlog može se formulisati tako što će se reći da je otklanjanje ovih ograničenja sprečeno *istim onim razlozima* zbog kojih se ni sama ekonomska politika ne može voditi onako kako bi sa mnogih tačaka gledišta bilo poželjno. Ono što ometa ekonomsku politiku, ometa i stvaranje institucionalnih uslova pod kojima bi ona mogla da se vodi delotvornije nego što je to zasad slučaj i što će to ostati tako u dovoljno dugoj doglednoj budućnosti. Mnoge poželjne promene i u politici i u institucijama koje treba da joj posluže kao prikladniji okvir, izostaju zato što ih blokira politička konkurencija: poteze koje ekonomisti vide, ali i razložno dokazuju kao neophodne, politički činoci ne mogu da povuku a da na način, očigledan i lako saglediv, ne ugroze *sam svoj opstanak*.

Jasno je da nema svrhe insistirati na potezima koji će dovesti do uklanjanja sa političke pozornice onih činilaca koji bi iza njih stali, inspirisani iskrenom željom da se privreda učini efikasnijom a društvo racionalnijim. Utoliko pre što bi na njihovo mesto došle neke alternativne verzije političkog komesarijata koje bi te promene – ukoliko u svojim početnim segmentima apsolutno i budu ostvarene – ne samo poništile nego uz njihovo anuliranje po svemu sudeći pokrenule suprotno usmerene procese institucionalne involucije. To je najmarkantnija aporija kritike onoga što na

ekonomskom planu preduzimaju aktuelne vlasti: inspirisana željom da se konačno realizuju toliko potrebna institucionalna poboljšanja, i čak zasnovana na istinitim uvidima i naučno zasnovanim preporukama, ova kritika već samim tim što je *kritički intonirana* slabi aktuelnu koaliciju i uvećava verovatnoću dolaska na vlast alternativnih kolekcija političkih činilaca koje bi po svoj prilici delovale suprotno od onoga što se preporučuje i pri tom načinile još znatno veće štete.

No, valja uvažiti jednu krupnu činjenicu koja se tiče naše političke stvarnosti. Stranke se tokom vremena menjaju, a najviše se, na sreću, menja ona najmoćnija a po demokratski poredak donedavno bezmalo hazardna stranka u opoziciji. Ona je već sada daleko manje *radikalna* nego što je bila pre nepunih godinu dana. Trendovi su izraziti i vidljivi, a politička scena se ubrzano menja u pravcu jedne uravnoteženije i daleko normalnije – normalnije u smislu rasporeda stranaka duž političkog spektra i mase sa kojom se one na tom spektru smeštaju – sveukupne konstelacije. Ne treba isključiti mogućnost, a čini se da se ona već sada nazire kao veoma verovatna, da se politička pozornica Srbije u visokom stepenu preobrazi. Ona bi dovoljno brzo mogla da se transformiše tako da je bitno obeleže dve moćne stranke locirane „levo“ i „desno“ od centra, i to različito locirane ali ne i odveć udaljene, uz veći broj manjih stranaka rasutih unutar preostalih segmenata političkog spektra.

Ako se realizuju ove, čini se prilično verovatne, tendencije, kritika ekonomske politika konačno će se naći u svom pravom ambijentu. Konačno će nestati paradoks naučno zasnovane – spoznajno utemeljene, bar kad je reč o potencijalnim dometima i ograničenjima u *realnom sistemu*, tj. u *objektu upravljanja* – a pragmatički pogrešne kritike, tj. kritike koja, vođena naučnom istinom, postiže rezultate suprotne od onih koje je postavila kao cilj. Ostaće, međutim, relevantan onaj prvi element kritike, a to je ignorisanje ograničenja. Iako će sa verovatnom i već delimično ostvarenom promenom političkog miljea ta ograničenja bitno promeniti i svoj karakter i intenzitet delovanja, nema sumnje da ona neće iščeznuti.

Da bi u punoj meri bila naučno zasnovana, ta kritika mora pažljivo da razdvoji ono što je dostupno od onoga što je nedostupno i da, postavši konačno svesna upravljačkih ograničenja, svoju oštricu usmeri na prave smetnje za vođenje delotvorne politike. Umesto da traži nemoguće zbog neuviđanja tih ograničenja u oblasti upravljanja, ona će konačno biti usredsređena na sama ta ograničenja i doprineti da se, makar i postepeno, otklanja ono što iz godine u godinu ometa napore na raznim nivoima društvene strukture – napore upravljene na uspešniji materijalni razvoj i znatno brže uvećavanje društvene dobrobiti. To je put koji će kritiku preusmeriti na preispitivanje doista kardinalnih elemenata u postojećem institucionalnom poretku. Kad upravljačka ograničenja postanu važan element ekonomskih analiza, ispostaviće se da identifikovanje mnogo toga što valja menjati, kao i oblikovanje alternativnih upravljačkih ustrojstava, pada u domen ne ekonomije nego drugih društvenih nauka. No, poznavaoce to neće smeti da iznenadi: upućeni su svesni činjenice da se oni *istinski krajnji* činioци i generatori privrednog razvoja nalaze izvan domena striktno definisane privrede i ekonomije kao nauke koja se njome bavi. Te dubinske determinante *sigurno nisu* locirane u bilansnim (ne)ravnotežama i materijalno-finansijskim odnosima.

Teško je odoleti da se ovaj tekst ne zaključi jednom opštom napomenom koja je za ovog autora postala svojevrsan *ceterum censeo*... Zbog mnoštva razloga u koje se ovde neće ulaziti a dobro su poznati, država je loš privrednik, preduzetnik, investitor, štediša... Ona dohodak nikad neposredno ne generiše, ali se zato neretko javlja kao moćna i destruktivna mašinerija za svakovrsne preraspodele, za neumereno trošenje, pa čak – ovde će biti učinjena aluzija na Harbergerov trougao – i za uništavanje ekonomske supstance, odnosno učinaka koje ona u domenu blagostanja generiše. U zdravom društvu treba da bude što manje države, a da ona na onim jasno definisanim područjima na kojima, ne nezaobilazna, bude delotvorna i veoma jaka. Država troši *tuđi* novac radi zadovoljavanja *tuđih* potreba, a to je najgora varijanta u glasovitoj Friedmanovoj klasifikaciji. To važi za državu uopšte. Država u Srbiji, kako sledi iz brojnih slabosti koalicionih vlada koje su joj zasad sudbina, *posebno je slaba, posebno neefikasna i posebno rastrušna ako ne i razorna*. Stoga svi argumenti protiv nezdravog državnog dirizizma važe i za Srbiju, ali u daleko višem stepenu i takoreći u multiplikovanom smislu.

### Citirana literatura

Bošnjak, Marinko (2006), „Makroekonomski i strukturni učinci tranzicije u Srbiji“, *Ekonomski anali* LI, april, tematski broj, 185-207.

Dragutinović, Diana (2008), „Monetarna strategija (politika) u Srbiji ponovo na raskrscima“, zbornik radova *Tekuća privredna kretanja, ekonomska politika i strukturne promene u Srbiji 2007/2008. godine*, decembar 2007. godine, 63-89.

Dunn, Robert M. Jr. and John H. Mutti (2000), *International Economics*, Routledge.

Dukić, Petar (2006), „Strategije tranzicije između populizma i reformi“, *Ekonomski anali* LI, april, tematski broj.

Gnjatović, Dragana (2007), „Kapacitet otplate spoljnog duga Srbije“, Zbornik radova za Okrugli sto *Ekonomsko-finansijski odnosi Srbije sa inostranstvom*, 26. juni 2007, 71-9.

Gnjatović, Dragana i Ana Jovancai (2009), „Stepen spoljne zaduženosti Srbije“, zbornik radova *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom – Nužnost nove strategije*, 15. oktobar 2009, 129-36.

Golubović, Nataša (2009), „O održivosti deficita tekućeg bilansa Srbije“, zbornik radova *Tranzicija u Srbiji i globalna ekonomska kriza*, 269-86.

Kovačević, Mladen (2009), „Ekonomsko-finansijski odnosi Srbije sa inostranstvom – Nužnost nove strategije“, zbornik radova *Ekonomsko-finansijski odnosi sa inostranstvom – Nužnost nove strategije*, 13-64.

Madžar, Ljubomir (2009), *Ekonomska politika pred izazovima skućene upravljivosti*, Beograd: Ministarstvo finansija Republike Srbije.

Petrović, Predrag (2009), „Platni bilans Srbije pod uticajem svetske ekonomske krize“, zbornik radova *Ekonomsko-finansijski odnosi Srbije sa inostranstvom*, 167-81.

Praščević, Aleksandra (2008), „Politički faktori makroekonomske nestabilnosti u Srbiji“, zbornik radova *Kuda ide Srbija – Ostvarenja i dometi reformi*, 43-67.

\_\_\_\_\_(2009), „Ekonomska politika Srbije između globalne ekonomske krize i predizbornih obećanja“, zbornik radova *Svetska ekonomska kriza i ekonomska politika Srbije u 2009. godini*, 75-993.

Prokopijević, Miroslav (2009), „Ekonomska kriza u svetu i njen uticaj na Srbiju“, B. Cerović i M. Kovačević, red., *op. cit.*, 139-56.

Udovički, Kori (2007), „Ocena tekuće ekonomske politike i sugestije novoj Vladi“, zbornik radova *Izazovi ekonomske politike Srbije u 2007. godini*, 49-64.

## Novčana socijalna pomoć u novom zakonu o socijalnoj zaštiti

Predlog zakona o socijalnoj zaštiti, koji se nalazi u fazi javne rasprave, predstavlja pokušaj da se gotovo deset godina reformi i istraživanja u sektoru socijalne zaštite pretoči u novu zakonsku regulativu koja bi na moderniji i primereniji način uredila ovu oblast. Promene su posebno velike u institucionalnoj i regulativnoj sferi – uvođenje komore socijalne zaštite, licenciranje stručnih radnika i pružaoca usluga, uvođenje instituta javnih nabavki usluga, reformulisanje funkcija kontrole, stručnog nadzora i inspekcije... U sferi usluga socijalne zaštite nova rešenja trebalo bi da omoguće funkcionisanje sistema u kome će se jasno prepoznavati minimalni standardi za pružanje usluga, ravnopravan tretman državnih i nedržavnih pružalaca usluga i pomeranje težišta od institucionalne ka alternativnoj, vaninstitucionalnoj zaštiti. I u gotovo svim drugim segmentima zakona unete su izmene koje bi trebalo da unaprede funkcionisanje socijalne zaštite u Srbiji. Odgovarajuće promene su tako načinjene i u sferi novčanih naknada za siromašne.

Prema predlogu novog zakona, novčana naknada namenjena zaštiti najsiromašnijih slojeva stanovništva naziva se *novčana socijalna pomoć*. Među naknadama koje čine mrežu socijalne sigurnosti, novčana socijalna pomoć je formulisana po principu „poslednjeg pribežišta“ i aktivira se tek kada ostali instrumenti ne uspeju da obezbede održanje ni minimalnog životnog standarda. Po svojoj suštini i nameni ova naknada je istovetna sa naknadama koje su se u prethodnim zakonskim rešenjima nazivale materijalno obezbeđenje, odnosno materijalno obezbeđenje porodice. U evropskom kontekstu posmatrano, novčana socijalna pomoć spada u grupu naknada za obezbeđenje garantovanog minimalnog dohotka.

Koncepcija ovog instrumenta socijalne pomoći je bazirana na uobičajenim rešenjima koja podrazumevaju utvrđivanje materijalne ugroženosti pojedinca/podrođice koja se procenjuje na osnovu svih prihoda i imovine. Iznosi pomoći se isplaćuju na bazi dopune između prihoda domaćinstva i cenzusa definisanog zakonskim rešenjima. Naknada se finansira iz republičkog budžeta, na osnovu istih kriterijuma za sve građane Srbije.

Umesto dosadašnjih višestrukih minimalnih nivoa materijalne sigurnosti koji su eksplicitno definisani, novi zakon uvodi pojam *osnovice u nominalnom iznosu*. U zavisnosti od starosne strukture i sastava domaćinstva za svako domaćinstvo se, zatim, množenjem sa odgovarajućim koeficijentima (tzv. skalama ekvivalencije) računaju nivoi cenzusa/iznosa socijalne pomoći.

Vrednost osnovice će se odrediti neposredno pre ulaska zakona u proceduru na način da ona bude jednaka aktuelnom nivou minimalne materijalne sigurnosti za



pojedince. Umesto indeksiranja mesečno sa troškovima života, novi zakon predviđa da se pređe na *indeksiranje dva puta godišnje*, imajući u vidu nisku inflaciju na mesečnom nivou.

Pitanje nivoa osnovice i odluke da se ona odredi na postojećem nivou svakako zahteva razmatranje sa aspekta njene adekvatnosti. U tom kontekstu važno je ukazati da se prilikom utvrđivanja visine naknada/cenzusa moraju imati u vidu određeni parametri, počevši od budžetskih mogućnosti za finansiranje ovakvih instrumenata, pa do visine minimalne zarade ili najniže penzije. Iznosi novčane socijalne pomoći ne treba, naime, da budu destimulativni za uključivanje na tržište radne snage, a ni da premaše nivoe penzijskih naknada koji se ostvaruju po osnovu osiguranja/uplaćivanih doprinosa.

Ako osnovicu, kao neku vrstu administrativne linije siromaštva za pojedinca, u današnjim razmerama poredimo sa linijom siromaštva iz ankete o potrošnji domaćinstava videćemo da je ona znatno niža. Ovakvo poređenje nije, međutim, u potpunosti adekvatno, zbog toga što se u istraživanju o potrošnji domaćinstava linija siromaštva bazira na potrošnji a ne na dohotku, pa, dakle, uključuje i naturalnu potrošnju (čijim bi se isključivanjem linija siromaštva smanjila za gotovo 10%), sivu ekonomiju, kao i sve vrste pomoći koju domaćinstvo prima u različitim vidovima a koje se ne uzimaju u obzir pri utvrđivanju prava (novčana socijalna pomoć, dečiji dodatak, jednokratna pomoć na lokalnom nivou, pomoć prijatelja i rodbine).

Za ocenu implikacija koje nivo osnovice ima na višečlana domaćinstva, treba imati u vidu da se dečiji dodatak ne uzima u obzir prilikom utvrđivanja prihoda, što znači da će domaćinstva sa decom ostvarivati pravo i na dečiji dodatak, pod uslovom da su deca na redovnom školovanju. U najvećem broju opština korisnici socijalne pomoći ostvaruju i druga prava, kao što su umanjeni računi za kiriju i za struju, jednokratne pomoći, regresirane troškove boravka za decu u predškolskim ustanovama, besplatne udžbenike i sl.

U celini posmatrano kada se sve prethodno ima u vidu ima razloga da se zagovara povećanje osnovice, ali ne više od 10-15%. Pitanje je međutim da li je to realno imajući u vidu postojeće budžetske mogućnosti i činjenicu da druga predviđena zakonska rešenja impliciraju značajno povećanje budžetskih izdataka.

Najznačajnije zakonske promene, sa najvećim implikacijama na obuhvat siromašnih, a samim tim i na ukupne budžetske rashode, odnose se na uspostavljanje viših nivoa socijalne sigurnosti za višečlana domaćinstva, odnosno *na promenu skala ekvivalencije*.

I teorijski i empirijski nalazi pokazuju da u domaćinstvima postoji ekonomija obima. Otuda i potrebe i rashodi domaćinstva rastu sa porastom domaćinstva, ali ne rastu proporcionalno. Tako, na primer, tročlano domaćinstvo troši više od jednočlanog, ali ne tri puta više. Za svakog dodatnog člana domaćinstva potrebno je sve manje dodatnog novca za postizanje/održanje određenog nivoa standarda. Takođe, deca i odrasli članovi domaćinstva ne determinišu potrošnju domaćinstva u istom iznosu.



Sva dosadašnja istraživanja<sup>2</sup> jasno ukazuju da su neadekvatne skale ekvivalencije najveća slabost postojećeg sistema naknada za siromašne u Srbiji. To, zapravo, znači da dosadašnja rešenja nisu na adekvatan način valorizovala prisustvo svakog dodatnog člana u domaćinstvu i nisu razlikovala prisustvo dece i odraslih u domaćinstvu. Dodatni član domaćinstva u dvočlanim i tročlanim domaćinstvima je valorizovan sa koeficijentom 0,37. Sa daljim povećanjem domaćinstva dodatni članovi se još manje „vrednuju“, te koeficijenti iznose svega 0,12 i 0,13 za četvoročlano i petočlano domaćinstvo.

Neadekvatnost skala ekvivalencije potvrđuje i poređenje sa zemljama u tranziciji koje su ušle u EU. Za jednočlana domaćinstva Srbija isplaćuje maksimalne iznose pomoći na približno istom nivou kao u većini zemalja, osim Slovenije, Slovačke i Češke, u kojima su ovi iznosi upadljivo veći. Iznosi pomoći u Srbiji značajno su, međutim, niži za višočlana domaćinstva u poređenju sa svim zemljama, osim sa Bugarskom i Rumunijom.<sup>3</sup>

Prema novom zakonskom rešenju iznosi naknada/cenzusi za pojedinca i za prvog odraslog člana porodice bili bi jednaki iznosu osnovice. Za svakog dodatnog odraslog člana domaćinstva ovaj iznos se uvećava množenjem osnovice sa koeficijentom 0,5, a za dete sa koeficijentom 0,3. Predlog nove ekvivalentne skale (0,5 za drugog odraslog i 0,3 za dete) je, u stvari, jednak modifikovanoj verziji OECD ekvivalentne skale i veoma malo odstupa od nacionalno specifične ekvivalentne skale koja se bazira na subjektivnoj proceni o minimalnom nivou prihoda potrebnom za pokriće egzistencijalnih potreba. Nacionalna subjektivna skala dobijena je na osnovu mišljenja ispitanika iskazanih u Anketi o životnom standardu 2007. godine o minimalnom nivou prihoda koji su potrebni za pokriće egzistencijalnih potreba.<sup>4</sup>

Naredna novina u istom domenu odnosi se na predlog da se u domaćinstvima sa više od pet članova valorizuju i dodatni članovi domaćinstva. U dosadašnjim zakonskim rešenjima dodatni članovi domaćinstva uticali su na povećanje nivoa materijalne sigurnosti, ali se broj članova domaćinstva maksimizirao na pet. Šesti, sedmi i svaki dodatni član domaćinstva preko petog nije uticao na povećanje cenzusa/iznosa pomoći.

Novi zakon predviđa da, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, vlada može da donese odluku da se u domaćinstvima koja imaju preko pet članova valorizuju i dodatni članovi domaćinstva.

Alternativno, novi zakon predviđa da šestočlano, a ne petočlano domaćinstvo ostvaruje pravo na pomoć za najmanje šest, a ne za pet članova domaćinstva. Uz to, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, vlada može da donese odluku da se u domaćinstvima koja imaju preko šest članova valorizuju i dodatni članovi domaćinstva.

2 *Siromaštvo i reforma finansijske podrške siromašnima* CLDS, 2003; *Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji*, Vlada Republike Srbije, 2003; G. Matković, B. Mijatović – *Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima*, Tim potpredsednika vlade za implementaciju SSS, Beograd 2009; *Srbija: Kako sa manje uraditi više*, Svetska banka, 2009.

3 G. Matković, B. Mijatović – *Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima*, Tim potpredsednika vlade za implementaciju SSS, Beograd 2009, s. 50

4 *Ibid.*, s. 63.

U domenu promena cenzusa/iznosa prava, novina je i utvrđivanje prava na uvećanu novčanu socijalnu pomoć za pojedinca, odnosno domaćinstvo *u kome su svi članovi nesposobni za rad*. Imajući u vidu aktuelnu finansijsku situaciju i činjenicu da se promenom skala ekvivalencije značajno povećavaju rashodi za novčanu socijalnu pomoć, koji se ne mogu simulacijama precizno utvrditi, predlog je da iznos uvećane novčane socijalne pomoći svojom odlukom utvrđuje Vlada Republike Srbije. Alternativno se predlaže da iznos uvećanja iznosi 20% u odnosu na pripadajući iznos za pojedinca, odnosno porodicu. Odluka o tome da li će biti prihvaćen osnovni predlog ili alternativa biće doneta nakon pregovora sa Ministarstvom finansija i po završetku javne rasprave. Isto uvećanje predviđeno je i za jednoroditeljske porodice sa jednim ili dva maloletna deteta, kako po novom zakonskom rešenju ne bi ostvarili manja prava nego po prethodnom.

Novim zakonskim rešenjima proširen je i pojam lica koja su *nesposobna za rad*. U ovu kategoriju su dodatno uključeni i mladi na školovanju na višim i visokoobrazovnim institucijama, lica koja se brinu o članu sa težim i teškim invaliditetom i trudnice.

Dodatno, u delu kojim se definiše ograničenje trajanja prava na novčanu socijalnu pomoć, tretman lica nesposobnog za rad imaju i pojedinci ili članovi porodice koji su na odsluženju vojnog roka, na obrazovanju i obuci ili nekoj drugoj vrsti socijalnog angažovanja (aktivacije). Ovakvim rešenjima se umanjuje demotivacija korisnika socijalne pomoći da se uključuju u programe aktivacije.

U konceptualnom smislu značajna novina je isticanje *proaktivne uloge korisnika i otvaranje mogućnosti za njihovu aktivaciju*.

Novi zakon izričito naglašava da je svako odgovoran za zadovoljenje svojih potreba i potreba svoje porodice, kao i da radno sposoban pojedinac ima pravo i obavezu da participira u aktivnostima koje omogućavaju njegovu socijalnu inkluziju. Nakon adekvatne pripreme sistema i u sredinama u kojima to bude realno ostvarivo zakon predviđa mogućnost da Centri za socijalni rad sklapaju ugovore (individualne akcione planove) sa korisnicima o njihovoj aktivaciji. Individualni akcioni planovi će sadržati aktivnosti i obaveze korisnika kao što su učešće u programima borbe protiv zavisnosti, upućivanje na porodičnu terapiju, pohađanje programa za obrazovanje odraslih, učešće u programima obuke i dokvalifikacije, radno angažovanje na javnim radovima i sl. Podzakonskim aktima će se dodatno precizirati i razviti pravila aktivacije kao što su početak aktivacije u odnosu na trenutak kada korisnik postaje primalac socijalne pomoći, sankcije za neizvršavanje ugovornih obaveza i sl.

Novine su predviđene i podzakonskim aktima koja preciziraju prihode i imovinu koji se uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja prava na novčanu socijalnu pomoć, a koja predviđaju da se korisnicima koji su angažovani na javnim radovima ili na drugim programima zapošljavanja, ovako stečeni prihodi ne uzimaju u obzir prilikom ponovnog prijavljivanja na socijalnu pomoć. Istraživanja su pokazala, naime, da je najveći broj korisnika MOP-a „kažnjen“ nakon završenog kratkotrajnog angažovanja na javnim radovima, pošto im minimalni prihodi koje su na ovaj način zaradili onemogućavaju ponovno uključivanje u programe pomoći.<sup>5</sup> Takođe, predviđa se da se korisnicima koji su zaposleni na određeno vreme ili koji ostvaruju

prihod od povremenih i privremenih poslova, po prestanku angažovanja, uzimaju u obzir samo prihodi koji prevazilaze nivo minimalne zarade.

Najveći *efekti* novih zakonskih rešenja nastali bi usled povećanja koeficijena ekvivalentne skale. Gruba procena na osnovu Ankete o životnom standardu stanovništva ukazuje da bi nova ekvivalentna skala dovela do povećanja broja domaćinstava koja imaju pravo na socijalnu pomoć za približno 40%, a ukupnih budžetskih rashoda za 70%.<sup>6</sup>

Iako pretpostavljeno povećanje rashoda može da izgleda previsoko, treba istaći da su, u apsolutnim iznosima, kao i u međunarodnim razmerama posmatrano, izdaci za programe novčane socijalne pomoći u Srbiji niski. U Srbiji je poslednjih godina udeo rashoda u BDP-u za ovaj program iznosio manje od 0,2%. Ovaj udeo je nizak u poređenju sa zemljama u tranziciji koje su ušle u EU, uključiv i one koje najmanje izdvajaju za slične programe, kao što su baltičke zemlje i Poljska.<sup>7</sup>

Takođe, treba naglasiti da se puni finansijski efekti promena neće u celini odraziti na budžetsku potrošnju odmah neposredno nakon usvajanja novog zakona, kako iz administrativnih razloga (prevođenje korisnika na novi sistem), tako i usled relativno sporog reagovanje potencijalnih novih korisnika. Procenjuje se da su se iz ovih razloga i prethodne zakonske promene iz 2005. godine u punoj meri odrazile na povećanje broja korisnika tek sa vremenskim pomakom od nekoliko godina.

Proširenje programa za novčanu socijalnu pomoć podržano je i od strane međunarodnih finansijskih institucija. Svetska banka je u svom izveštaju *Kako sa manje uraditi više* eksplicitno podržala planirane promene i veća budžetska izdvajanja za ove namene.<sup>8</sup> Takođe, generalna je preporuka da se u vreme krize prošire programi za siromašne, ukoliko su oni relativno dobro targetirani, kao što je slučaj u Srbiji.

U celini predložene promene se mogu sumirati na sledeći način. Novim zakonskim rešenjima u Srbiji državnim programima biće obuhvaćen veći broj siromašnih, sa većim iznosima pomoći za višečlane porodice i za porodice u kojima su svi članovi nesposobni za rad. Ovo svakako predstavlja korak u dobrom pravcu i verovatno maksimum koji se u postojećim okolnostima može očekivati. Na srednji rok posmatrano, potrebno je, međutim, sagledati efekte uvedenih promena i razmotriti mogućnosti za povećanje osnovice za novčanu socijalnu pomoć, ali i za unapređenje aktivacije korisnika.

6 G. Matković, B. Mijatović – *Analiza uticaja državne finansijske podrške siromašnima*, Tim potpredsednika vlade za implementaciju SSS, Beograd 2009, s. 66.

7 *Srbija: Kako sa manje uraditi više*, Svetska banka, 2009, s. 50

8 *Ibid.*, s. 51

# Ustavni inženjering za Bosnu i Hercegovinu

Četrnaest godina posle potpisivanja Okvirnog mirovnog sporazuma u Dejtonu i Parizu Bosna i Hercegovina nije stala na svoje noge. U svakodnevnom funkcionisanju ove države veliku ulogu još uvek igraju strani činioци, ili direktno preko organa koje sami postavljaju – Visoki predstavnik, sudije Ustavnog suda, redovnih sudova i tužιοci, ili indirektnim uticajem na unutrašnja zbivanja.

Predmet učestalih intervencija inostranih učesnika u BiH su institucionalne promene, a razlozi brojnih posredovanja nalaze se u nuđenju pomoći da država izgradi upravljачke strukture koje će je učiniti mnogo efikasnijom i više funkcionalnom u njenim unutrašnjim odnosima i spoljnim aktivnostima. Poslednjih godina ti razlozi koncentrišu se oko jednog sveobuhvatnog cilja, a to su evroatlantske integracije BiH. Sa takvim opštim obrazloženjem predstavnici Sjedinjenih Država i Evropske unije pokušavaju poslednjih meseci da ubede zvaničnike BiH da prihvate njihov paket ustavnih promena kojim bi se, prema predlagачima, zasigurno pojačala efikasnost sistema vlasti i uspješnije izvršavale obaveze u procesu evropskih integracija i u pristupanju NATO savezu.

### *Funkcionalnost države kao imperativ*

Ovo nije prvi pokušaj robusne spoljne intervencije u ustavni poredak BiH, ali, po svojoj dubini i obuhvatnosti, jeste najozbiljniji. Ono što ovaj proces, poznat kao „butmirski proces“, čvrsto povezuje sa, do sada, izvršenim ustavnim promenama (promenama ustava entiteta) jeste činjenica da su sve inicijative bile usmerene na smanjivanje ustavnih nadležnosti entiteta, tj. na neki oblik centralizacije vlasti. Izvršene promene bile su, po pravilu, na štetu Republike Srpske kojoj, kao jednom od dva entiteta, proces centralizacije ne odgovara. Ona je u proteklom periodu pokazivala veći stepen političke vitalnosti, upravljачke sposobnosti i opšteg razvoja u poređenju sa drugim entitetom, Federacijom Bosne i Hercegovine. Stoga je svaki pokušaj i, najčešće, politički iznuđen, korak institucionalnih promena, po pravilu, bio dočekan sa otporom u Republici Srpskoj. S druge strane, iako dosadašnje ustavne i institucionalne promene nisu ojačale efikasnost funkcionisanja Federacije, sve one su bile oberučke prihvatane u ovom entitetu.

Najnovija inicijativa za promenu samog Ustava BiH ima isti odjek među političkim akterima kao i prethodne promene: ona je većinom odbačena u RS i kod srpskih političkih stranaka u BiH, načelno prihvaćena u Federaciji, nepodeljeno među bošnjačkim političkim strankama, a ambivalentno prihvaćena među hrvatskim strankama.

Činjenica je da je ustavni paket SAD i EU do te mere radikalna da neposredno zadire u oblik državnog uređenja uspostavljen Ustavom BiH, koji je deo (aneks IV) Okvirnog mirovnog sporazuma iz Dejtona. Ako imamo u vidu da je osnovni razlog ovakve dalekosežne inicijative nađen u povećanju funkcionalnosti BiH kao države,

postavlja se osnovno pitanje: zašto se ni sada, kao ni ranije, ne pokušava povećati funkcionalnost manje efikasnog entiteta, već se izlaz traži u centralizaciji države na račun njenog efikasnijeg dela? Ovde valja podsetiti ne samo na slabije ekonomske rezultate Federacije, i pored neuporedivo veće finansijske i druge pomoći zapadnog i islamskog sveta, nego i na ustavne i institucionalne činioce njene upravljačke nesposobnosti. U federaciji kao entitetu ima jedanaest skupština (entitetska i skupštine deset kantona), jedanaest vlada, preko sto ministarstava, na desetine upravnih organizacija i službi i isto toliko sudova itd, što je neodrživo i sa stanovišta upravljačke svrsishodnosti i sa stanovišta budžeta. Uprkos tome, do sada niko nije ni pokušao da ovaj neprozirni administrativni sistem učini jednostavnijim i jeftinijim. Čak ni onda kada su legalno sumnjivim intervencijama Visokog predstavnika i Ustavnog suda ustavne nadležnosti entiteta prenošene na centralni nivo vlasti.

Sasvim je sigurno da razlozi ovog nečinjenja leže u višim političkim sferama, čija je racionalnost drugačija od one koja se navodi u razlozima za ustavne promene celovite BiH. Ali, isto tako postoji i formalno-pravni konstitutivni osnov za odustajanje spoljnog činioca da se pozabavi funkcionalnom reformom Federacije. Ona je nastala pre dejtonske BiH sporazumom legitimnih predstavnika bošnjačkog i hrvatskog naroda u Vašingtonu marta 1994. godine. Tako konstituisana, Federacija Bosne i Hercegovine ušla je kao entitet u ljušturu međunarodno priznate BiH zajedno sa takođe prethodno konstituisanom Republikom Srpskom (februar 1992) praveći dvoentitetski savez (uniju) Bosne i Hercegovine.

Ako „ustavni razlog“ sprečava spoljne činioce da intervišu u unutrašnje uređenje Federacije, iako je ono svojom nefunkcionalnošću zaista zasluživalo reformu, isti razlog se utoliko pre odnosi i na uniju dva entiteta koji konstituišu BiH kao državu (čl. I, st. 3 Ustava BiH). Uređenje BiH, kao uniju dva entiteta, mogu da reformišu samo njeni konstitutivni delovi, tako da svaka inicijativa, a prirodno je poželjno da to bude isključivo unutrašnji akt, mora i formalno i materijalno da vodi računa o ovim prethodnim ustavnim činjenicama.

Dosadašnje ustavne i institucionalne promene u BiH i pored svih nastojanja i pokušaja Visokog predstavnika i Ustavnog suda nisu promenile karakter BiH kao države i njeno državno uređenje. Iako je prenos nekih državnih nadležnosti obavljen na inicijativu i pod političkom prinudom Visokog predstavnika (pre svega u oblasti finansiranja zajedničkih institucija, sudstva, unutrašnjih poslova i obrazovanja), sistem odlučivanja u zajedničkim institucijama ostao je konsensualan, što garantuje ustavni položaj entiteta. Nekoliko odluka Ustavnog suda zadrlo je u neke od ustavnih garancija entiteta, kao odluka o konstitutivnosti tri naroda u oba entiteta (2000. godine) ili odluka o državnim simbolima u RS (2001), ali ni one nisu suštinski promenile ustavna obeležja entiteta i konstitutivnih naroda. Treba, pri tom, imati u vidu da je i Ustavni sud BiH delimično spoljni organ (sudske) vlasti budući da pored dva predstavnika svakog od konstitutivnih naroda u njegov sastav ulazi i troje međunarodnih sudija, tako da je dovoljno da oni pribave mišljenja dvoje domaćih sudija za konačnu odluku. O spornoj legitimnosti ovakvog organa govori činjenica da su mnoge odluke, između ostalih i odluka o konstitutivnosti naroda, donete razmerom 5:4.

Za razliku od dosadašnjih ustavnih promena, američki i evropski izaslanici doneli su oktobra 2009. godine celovit ustavni aranžman kojim bi se suštinski promenio Ustav BiH, a to znači njeno državno uređenje i samim tim ustavni položaj entiteta i konstitutivnih naroda.

Javnosti je poznato da je tokom oktobra i novembra 2009. godine bilo više sastanaka između inicijatora ustavnih promena i zvaničnika BiH u vojnoj bazi Butmir kod Sarajeva i da su oni, bar zasad, završili neuspehom. Bilo je izneto više verzija predloga promena, ali je na kraju ispalo da niko od domaćih učesnika nije bio zadovoljan, neki ni jednom a neki samo poslednjom verzijom predloga. Ovaj neuspeh, međutim, po svoj prilici neće obeshrabriti samozvane ustavotvorce BiH iz SAD i EU da posle novogodišnje i božićne pauze nastave sa pritiscima u pravcu ustavnih promena.

Šta su predložili inicijatori iz SAD i EU? Inicijativa se kreće u dva pravca – prvo, proširenje nadležnosti zajedničkog nivoa vlasti i, drugo, promena u ovlašćenjima zajedničkih institucija, kao i promena postupka donošenja odluka u njima. Kao što će se videti, oba pravca ustavnih promena usmerena su na centralizaciju vlasti u BiH, koja je po svemu protivustavna budući da mimo volje jednog entiteta i jednog naroda menjaju same temelje postojećeg ustavnog poretka.

Kada je o nadležnostima zajedničkog nivoa vlasti reč, uvode se dve vrste promena. Prva se tiče povećanja broja isključivih nadležnosti BiH: dovršava se jedinstveni sistem indirektnih poreza, objedinjuju se obaveštajni poslovi u oblasti zajedničke odbrane, preuzimaju se migraciona politika, međunarodni transport i politika pridruživanja Evropskoj uniji. Pored ovoga, uvodi se nova kategorija podeljenih nadležnosti između centra i entiteta gde spada veći broj nadležnosti: unutrašnja bezbednost (policija), direktno oporezivanje, izborni proces, pravosuđe, poljoprivreda, nauka i tehnologija, životna sredina i lokalna samouprava. Pored toga, prilično nejasnom odredbom uvodi se opšta klauzula o poslovima evropskih integracija gde bi se ostavilo na izbor Evropskoj uniji da konkretno utvrdi koji nivo vlasti i u kojoj meri bi vršio pojedine poslove iz oblasti evropskih integracija.

Efekat centralizacije sistema vlasti u BiH još se više uočava u delu o institucijama i postupcima odlučivanja. Svi predlozi kreću se u pravcu ukidanja konsensualnog karaktera vlasti garantovanog Ustavom BiH. Uvodi se predsednik Predsedništva BiH sa ovlašćenjima samostalnog donošenja odluka u nekim oblastima. Ista tendencija uočava se i u predlogu promena Saveta ministara gde predsednik ovog organa dobija znatno veći manevarski prostor delovanja. Savet ministara dobija pretežnu ulogu u spoljnoj politici, koju sada deli sa Predsedništvom. Osim toga, u skladu sa novim isključivim i novim podeljenim nadležnostima znatno se povećava broj njegovih resora, tj. ministarstava. Prva verzija „paketa“ ukida entitetsko glasanje u dva doma Parlamentarne skupštine (Predstavničkom domu i Domu naroda). Za odluku u Predstavničkom domu dovoljna je prosta većina prisutnih poslanika s tim što je dovoljno da se za nju pozitivno izjasni najmanje jedna trećina poslanika iz svakog od entiteta, za razliku od sadašnje dve trećina. Nadalje, ukida se sadašnja dvodomnost odlučivanja promenom uloge Doma naroda u procesu donošenja odluka. Umesto ravnopravnog doma sa Predstavničkim domom, ono ima pravo samo da interveniše ukoliko dvotrećinskom većinom predstavnika jednog naroda ukaže na štetnost usvojenog propisa u Predstavničkom domu po interese tog naroda. Konačnu odluku o ovome donosi Ustavni sud čiji se sastav ne menja (po dvoje sudija iz svakog od naroda i troje međunarodnih sudija). Ustavna degradacija Doma naroda usledila



bi i ako bi se prihvatio predlog da poslanike ovog doma više ne biraju građani u entitetima, već poslanici Predstavničkog doma iz svojih redova. Tako bi gornji dom funkcionisao samo kao posebna sednica jednog broja posebno izabranih poslanika donjeg doma.

Ne treba mnogo razmišljati da bi se zaključilo da ovakav pravac ustavnih promena suštinski menja ne samo organizaciju vlasti u BiH nego i oblik njenog državnog uređenja. Umesto postojećeg saveza dva entiteta i tri naroda pokušava se uvesti decentralizovana unitarna država.

### *U čemu je stvar?*

Bosna i Hercegovina ima veliki problem unutrašnjih odnosa koji su neprekidno pod nadzorom i intervencijom spoljnog činioca. Tri konstitutivna naroda predstavljena svojim političkim izabranicima imaju različita viđenja njene budućnosti kao države i, shodno tome, tri različite političke strategije. Bošnjaci su usmereni na maksimalnu centralizaciju, što faktički izlazi na neku formu unitarne države. Hrvati oduvek drže dve opcije – ili određenu centralizaciju zajedničkih državnih funkcija koja bi proishodila decentralizovanom unitarnom državom ili stvaranje svog (trećeg) entiteta u federalnom državnom obliku. Srbi predstavljaju dosledne ustavobranitelje postojećeg državnog stanja BiH.

Sa apstraktnog političkog stanovišta, ove tri strategije predstavljaju samo tri legitimne političke opcije. U punom legalnom i konkretno legitimacijskom smislu samo je stanovište bosanskih Srba opravdano imajući u vidu ustavni sporazum iz Dejtona koji u sebi sadrži i garanciju dva priznato zainteresovana suseda, Srbije i Hrvatske, i velikih sila okupljenih u tzv. Kontakt-grupi. Sa proceduralnog stanovišta Dejtonskog mirovnog sporazuma, samim tim i Ustava BiH, samo bi novi sporazum istih potpisnika garantovan istim jemcima mogao da promeni Ustav BiH, pa time i njegov suštinski deo koji se tiče državnog uređenja. Jedan od potpisnika sporazuma je i Republika Srpska koja je u sporazum unela svoju državnost nastalu na osnovu slobodno izražene političke volje srpskog naroda u BiH. Razume se, isto se odnosi i na Federaciju BiH koja je nastala kao izraz slobodno izražene volje hrvatskog i bošnjačkog naroda u BiH. Promena suštinskih odredaba Ustava BiH, kao što je njegov deo u državnom uređenju, podrazumevala bi praktično novi ustavni sporazum. U tom slučaju Republika Srpska bi mogla ne samo da prihvati novo državno uređenje, već bi, takođe, mogla i da se opredeli za nezavisnost.

Ovo su posledice svake moguće inicijative suštinskih ustavnih promena, posledice koje proizilaze iz Dejtonskog sporazuma i samog Ustava BiH. Ova država, međutim, od svog dejtonskog nastanka nije politički nezavisna država. Uticaj stranog činioca, pre svih zapadnog i islamskog sveta, na njena unutrašnja zbivanja bio je do sada neobično veliki. U pogledu ciljeva i rezultata uticaj ova dva globalna učesnika bio je međusobno prilično komplementaran. Postepenim ustavnim (reč je o ustavima entiteta) i institucionalnim promenama, pa i personalnim političkim promenama i pritiscima na stranke i institucije (pre svega u Republici Srpskoj), ostvarivana je puzajuća centralizacija državnog upravljanja. Samo intervencijama Visokog predstavnika, čiju su funkciju preuzimali isključivo političari zapadnoevropskih država,



došlo je do prenosa 53 pojedinačne nadležnosti sa entiteta na zajedničke organe vlasti. Isti organ međunarodnog nadzora doneo je oko 320 akata sa zakonskom snagom za celu BiH. Visoki predstavnik se, uz odobrenje svojih mandatarata, ponašao kao zakonodavni, pa i ustavotvorni, organ što mu Ustav BiH formalno ne dopušta. Ne treba ni govoriti da se ovaj način upravljanja javnim poslovima BiH zasnivao na političkim pritiscima i, u krajnjoj liniji, na neposrednom praktikovanju političke prisile. To se, gotovo isključivo, odnosilo na srpske političke stranke i funkcionere Republike Srpske.

Poslednja inicijativa SAD i EU za ustavne promene trebalo bi jednim robusnim naletom da sruši već načetu zgradu Ustava BiH. Ovog puta u igri nije samo paravan funkcionalnosti države već i mamac evropskih i evroatlantskih integracija. Ideja o funkcionalnosti države zvuči još više opravdano u svetlosti puta BiH u Evropsku uniju.

Ovde se, međutim, otvara bar nekoliko pitanja:

Prvo, nije jasno zašto bi baš centralizacija postojećeg državnog uređenja BiH predstavljala funkcionalni uslov za izvršavanje obaveza u procesu pridruživanja. Svoje uslove u tom procesu EU treba da primenjuje na postojeći sistem odnosa i institucija u državi, na onaj koji je zadat ustavnim uređenjem date države, a ne da zahteva da se ustavno uređenje države menja prema nekom poželjnom obrascu. Drugim rečima, politički dobronameran pristup iziskivao bi primenu principa funkcionalnosti na ustavno postojeće a ne na prisilno izmenjene institucije.

Drugo, u slučaju postoktobarske Jugoslavije i potonje Srbije i Crne Gore EU nije zahtevala centralizaciju nadležnosti i institucija u ime funkcionalnosti sistema, već je i neformano i formalno delovala u režimu tzv. dvostrukog koloseka čak i u oblastima koje su oba ustava ove države poveravala centralnim organima vlasti. Ispada da EU u ova dva slučaja (SCG i BiH) primenjuje dva dijametralno suprotna politička stano- višta, što nema nikakve veze sa pitanjem funkcionalnosti države. Time se, međutim, dovodi u pitanje načelo poverenja koje u slučaju evropskih integracija ima izuzetan značaj.

Treće, Bosna i Hercegovina se objektivno nalazi na samom početku procesa evropskih integracija. Iluzija je da se ovako delikatna država može stabilizovati kroz ovaj proces. Ona se najpre mora stabilizovati u svojoj zadatoj državnoj strukturi, a ne u nekoj imaginarnoj, drugačijoj, da bi uopšte počela da funkcioniše kao država. Tek to je minimalni uslov otpočinjanja njenih evropskih integracija. Zaključni adendum: pisanje ovog teksta vremenski se podudarilo sa donošenjem zaključka Skupštine Republike Srpske o raspisivanju referenduma povodom odluke Visokog predstavnika da produži mandat međunarodnim sudijama u BiH. Pre toga, predsednik Vlade RS najavio je niz referenduma u RS o ključnim državnim pitanjima, između ostalog i o pristupanju BiH NATO savezu. Ovim aktima očigledno se iskazuje krajnje ne- poverenje prema međunarodnim posrednicima u BiH. Spoljnoj ustavnoj inicijativi suprotstavlja se sam nosilac ustavotvorne vlasti. Ako ovaj duboki spor ne bude rešen politički, on će biti rešen pobedom jedne strane, svakako jače, u otvorenom sukobu. To zapravo ne bi bilo nikakvo rešenje, jer bi u tom slučaju Bosna i Hercegovina traj- no ostala sporna država sa neprekidno latentnim osnovnim sukobom.

## Reforma sudstva

Prema članu 4. Ustava, državna vlast u Srbiji podeljena je na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Iako je odnos ove tri grane vlasti zasnovan na ravnoteži i međusobnoj kontroli, najveću moć ima izvršna vlast, iza nje je zakonodavna a tek na kraju sudska. Ovakvo stanje nije bilo održivo, pa je Narodna skupština 22. decembra 2008. godine usvojila zakone o uređenju i mreži sudova, sudijama i Visokom savetu sudstva, koji su objavljeni u „Službenom glasniku R. Srbije“ broj 116/2008. Ovde će biti reči o ustrojstvu sudova i položaju sudija.

### USTROJSTVO SUDOVA

#### *Organizacija sudova*

Organizaciju sudova postavio je Zakon o uređenju sudova. Prema članu 11. stav 2. toga zakona, sudska vlast pripada sudovima opšte i posebne nadležnosti.

#### *Sudovi opšte nadležnosti*

Sudovi opšte nadležnosti su: osnovni sudovi, viši sudovi, apelacioni sudovi i Vrhovni kasacioni sud.

*Osnovni sudovi* su osnovani umesto opštinskih sudova za teritoriju grada, odnosno jedne ili više opština. Oni su isključivo prvostepeni sudovi, a sude: 1) za krivična dela za koja je kao glavna kazna predviđena novčana kazna ili kazna zatvora do deset godina, ako za pojedina od njih nije predviđena nadležnost višeg suda; 2) u građanskim, vanparničnim i izvršnim predmetima za koje nije nadležan viši sud i 3) u stambenim sporovima i sporovima o individualnim pravima iz radnog odnosa. Oni pružaju i pravnu pomoć (unutrašnju i međunarodnu) i vrše druge poslove određene zakonom.

*Viši sudovi* su osnovani umesto okružnih sudova. Oni imaju prvostepenu i drugostepenu nadležnost. – U prvom stepenu sude: 1) za krivična dela za koja nije nadležan osnovni sud, kao i za ona krivična dela koja učine maloletna lica, 2) u građanskim parnicama, kad vrednost spora omogućuje izjavljivanje revizije, 3) u sporovima o osporavanju ili utvrđivanju očinstva i materinstva, 4) u sporovima i autorskim i srodnim pravima ako za njihovo rešavanje nije nadležan privredni sud, 5) u sporovima povodom ispravke, odgovora i štete usled objavljivanja informacije, 6) u sporovima povodom štrajka, kolektivnih ugovora, obaveznog socijalnog osiguranja, kao i izbora i razrešenja pravnih lica ako za njihovo rešavanje nije nadležan privredni sud. – U drugom stepenu sude: 1) o žalbama na odluke o određivanju mera obezbeđenja prisustva okrivljenog u krivičnom postupku i odluke donesene u skraćenom postupku, 2) o žalbama na odluke u građanskim

1 Pravni fakultet Univerziteta Union

sporovima donesene u formi rešenja, na presude u sporovima male vrednosti i na odluke donesene u izvršnim i vanparničnim predmetima. – Osim ovih nadležnosti, ti sudovi: vode postupak za izdavanje okrivljenih i osuđenih lica; izvršavaju krivične presude inostranih sudova; odlučuju o priznanju i izvršenju stranih presuda donetih u građanskim ili arbitražnim predmetima, ako nije nadležan drugi sud; rešavaju sukobe nadležnosti osnovnih sudova sa svog područja; vrše druge poslove određene zakonom.

*Apelacioni sudovi* su osnovani prvi put da odlučuju: 1) o žalbama protiv odluka viših sudova donesenih u prvom stepenu; 2) o žalbama protiv odluka osnovnih sudova donesenih u krivičnom postupku, ako za odlučivanje nije nadležan viši sud; 3) o žalbama protiv presuda osnovnih sudova donesenih u građanskim sporovima, ako za odlučivanje nije nadležan viši sud. Ovi sudovi rešavaju sukobe iz nadležnosti nižih sudova sa svog područja, ako za odlučivanje nije nadležan viši sud, odlučuju o prenošenju nadležnosti osnovnih i viših sudova, kad su sprečeni ili ne mogu da postupaju u nekoj pravnoj stvari i vrše druge poslove određene zakonom.

*Vrhovni kasacioni sud* je osnovan umesto Vrhovnog suda Srbije, kao najviši sud u Republici ne samo u kategoriji sudova opšte nadležnosti nego i svih organa sudske vlasti.

### *Sudovi posebne nadležnosti*

Sudovi posebne nadležnosti su: privredni sudovi, Privredni apelacioni sud, prekršajni sudovi, Viši prekršajni sud i Upravni sud.

*Privredni sudovi* su osnovani umesto trgovinskih sudova za teritoriju jednog ili više gradova, odnosno više opština. Oni sude u prvom stepenu u sporovima: 1) između domaćih i stranih privrednih subjekata, kao i između privrednih i drugih pravnih lica u obavljanju privredne delatnosti, uključujući i fizička lica kao materijalne suparničare; 2) o autorskim i drugim srodnim pravima, kad nastanu između privrednih subjekata i njihovih materijalnih suparničara; 3) povodom izvršenja i obezbeđenja odluka izabranih sudova iz domena nadležnosti privrednih sudova; 4) povodom primene Zakona o privrednim društvima i drugih propisa o organizaciji i statusu privrednih subjekata; 5) povodom primene propisa o privatizaciji; 6) o stranim ulaganjima, brodovima, vazduhoplovima, plovidbi i primeni propisa u toj oblasti izuzev propisa o prevozu putnika; 7) o zaštiti firme, upisima u registar, stečaju i likvidaciji. Osim toga, oni: vode postupak upisa u sudski registar; vode postupak stečaja i reorganizacije; određuju i sprovode postupak izvršenja i obezbeđenja odluka privrednih sudova i izabranih sudova (ako su donete u privrednim sporovima), kao i odluka koje se odnose na brodove i vazduhoplove; vode vanparnične postupke u primeni Zakona o privrednim društvima; odlučuju o odgovornosti za privredne prestupe; vrše druge poslove određene zakonom.

*Privredni apelacioni sud* osnovan je umesto Višeg trgovinskog suda da: 1) odlučuje o žalbama protiv odluka privrednih sudova i drugih organa u skladu sa zakonom; 2) rešava o sukobu i prenošenju nadležnosti privrednih sudova; 3) utvrđuje pravne stavove radi jedinstvene primene zakona iz nadležnosti privrednih sudova; 4) vrši druge poslove određene zakonom.

*Prekršajni sudovi* su osnovani kao organi sudske vlasti, umesto ranijih organa za prekršaje koji su bili u nomenklaturi izvršne vlasti. Oni: 1) sude u prvom stepenu i prekršajnim postupcima za koje nije nadležan organ uprave; 2) odlučuju o žalbama

na odluke koje u prekršajnom postupku donose organi uprave; 3) vrše druge poslove određene zakonom.

*Viši prekršajni sud:* 1) odlučuje o žalbama protiv odluka prekršajnih sudova; 2) rešava o sukobu i prenošenju nadležnosti prekršajnih sudova; 3) vrši druge poslove određene zakonom.

*Upravni sud* osnovan je prvi put da rešava upravne sporove iz ranije nadležnosti Vrhovnog suda i okružnih sudova, kao i da vrši druge poslove određene zakonom.

#### *Vrhovni kasacioni sud*

Ovaj sud je osnovan umesto Vrhovnog suda Srbije, kao najviši sud u Republici. Njegova nadležnost odnosi se na poslove u suđenju i poslove izvan suđenja.

U poslove suđenja spada: 1) odlučivanje o vanrednim pravnim sredstvima izjavljenim na odluke sudova u Republici i u drugim stvarima određenim zakonom; 2) odlučivanje o sukobu nadležnosti između sudova, ako za odlučivanje nije nadležan drugi sud; 3) odlučivanje o prenošenju nadležnosti radi lakšeg vođenja postupka ili iz drugih važnih razloga.

U poslove izvan suđenja spada: 1) utvrđivanje načelnih pravnih stavova radi jedinstvene primene prava; 2) razmatranje primene zakona i drugih propisa kao i rada sudova; 3) imenovanje sudija Ustavnog suda; 4) davanje mišljenja o kandidatu za predsednika Vrhovnog kasacionog suda; 5) vršenje drugih poslova određenih zakonom.

Odluke Suda bitne za praksu sudova i svi načelni pravni stavovi objavljuju se u posebnoj zbirci, a sve odluke o pravnim sredstvima – na veb stranici.

#### *Mreža sudova*

Mrežu sudova čine sedišta i područja sudova. Nju su postavile odredbe o sudovima u Zakonu o sedištim i područjima sudova i javnih tužilaštava.

#### *Mreža sudova opšte nadležnosti*

Ovu mrežu obrazuju sedišta i područja osnovnih sudova, viših sudova, apelacionih sudova i Vrhovnog kasacionog suda.

*Mrežu osnovnih sudova* čine zakonom utvrđena sedišta i područja: Prvog i Drugog osnovnog suda u Beogradu i osnovnih sudova u Boru, Valjevu, Vranju, Vršcu, Zaječaru, Zrenjaninu, Jagodini, Kikindi, Kosovskoj Mitrovici, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Leskovcu, Loznici, Negotinu, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Pančevu, Paraćinu, Pirotu, Požarevcu, Požegi, Prijepolju, Prokuplju, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Užicu, Čačku i Šapcu. Broj ovih sudova je 34, što je za 104 manje od broja ranijih opštinskih sudova. Razliku treba da neutrališu dislocirane sudske jedinice u osnovnim sudovima, osim u Prvom osnovnom sudu u Beogradu i Osnovnom sudu u Boru. Ostali opštinski sudovi koji nisu postali osnovni biće sudske jedinice osnovnih sudova u čijem su sastavu. Ovo ne važi jedino za Osnovni sud u Kosovskoj Mitrovici, jer on ima sudske jedinice samo u Goraždevcu, Gračanici, Ranilugu i Štrpcu.

*Mrežu viših sudova* čine zakonom utvrđena sedišta i područja viših sudova u: Beogradu, Valjevu, Vranju, Zaječaru, Zrenjaninu, Jagodini, Kosovskoj Mitrovici, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Leskovcu, Negotinu, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Pančevu, Pirotu, Požarevcu, Prokuplju, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitro-

vici, Subotici, Užicu, Čačku i Šapcu. Njihov broj je 26, što je za četiri manje od ranijih okružnih sudova. Razliku neutrališu apelacioni sudovi. Područja viših sudova podudaraju se sa područjima osnovnih sudova u njihovim sedištim, osim kad je reč o Višem sudu u Beogradu – koji postupa na području dva osnovna suda, Višem sudu u Zaječaru – koji postupa na području osnovnih sudova u Boru i Zaječaru, Višem sudu u Zrenjaninu – koji postupa na području osnovnih sudova u Zrenjaninu i Kikindi, Višem sudu u Jagodini – koji postupa na području osnovnih sudova u Jagodini i Paraćinu i Višem sudu u Užicu – koji postupa na području osnovnih sudova u Prijepolju i Užicu.

*Mrežu apelacionih sudova* obrazuju: 1) Apelacioni sud u Beogradu – za područja viših sudova u Beogradu, Valjevu, Zaječaru, Negotinu, Požarevcu, Smederevu i Šapcu; 2) Apelacioni sud u Kragujevcu – za područja viših sudova u Jagodini, Kragujevcu, Kruševcu, Kraljevu, Novom Pazaru, Čačku i Užicu; 3) Apelacioni sud u Nišu – za područja viših sudova u Vranju, Kosovskoj Mitrovici, Leskovcu, Nišu, Prokuplju i Pirotu; 4) Apelacioni sud u Novom Sadu – za područja viših sudova u Zrenjaninu, Novom Sadu, Pančevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici i Subotici.

*Vrhovni kasacioni sud* ima sedište u Beogradu a njegovo područje čine područja svih apelacionih sudova.

#### *Mreža sudova posebne nadležnosti*

Ovu mrežu obrazuju sedišta i područja privrednih sudova, Privrednog apelacionog suda, prekršajnih sudova, Višeg prekršajnog suda i Upravnog suda.

*Mrežu privrednih sudova* čine zakonom utvrđena sedišta i područja privrednih sudova u: Beogradu, Valjevu, Zaječaru, Zrenjaninu, Kraljevu, Kragujevcu, Leskovcu, Nišu, Novom Sadu, Pančevu, Požarevcu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Užicu i Čačku. Sudovi u Valjevu, Kraljevu, Kragujevcu i Požarevcu imaju dislocirane sudske jedinice.

*Privredni apelacioni sud* ima sedište u Beogradu a njegovo područje podudara se sa područjima svih privrednih sudova.

*Mrežu prekršajnih sudova* čine zakonom utvrđena sedišta i područja prekršajnih sudova u: Aranđelovcu, Bačkoj Topoli, Beogradu, Bečeju, Valjevu, Vranju, Vršcu, Gornjem Milanovcu, Zaječaru, Zrenjaninu, Jagodini, Kikindi, Kosovskoj Mitrovici, Kragujevcu, Kraljevu, Kruševcu, Lazarevcu, Leskovcu, Loznici, Mladenovcu, Negotinu, Nišu, Novom Pazaru, Novom Sadu, Obrenovcu, Pančevu, Paraćinu, Pirotu, Požarevcu, Požegi, Preševu, Prijepolju, Prokuplju, Raški, Rumi, Sjeni, Sjenici, Smederevu, Somboru, Sremskoj Mitrovici, Subotici, Trsteniku, Užicu, Čačku i Šapcu. Broj ovih sudova je – 45. Većina ovih sudova ima dislocirana odeljenja utvrđena Zakonom. Njih nemaju samo prekršajni sudovi u Gornjem Milanovcu, Obrenovcu, Paraćinu, Preševu, Raški, Sjenici i Trsteniku.

*Viši prekršajni sud* ima sedište u Beogradu, sa područjem koje čine područja svih prekršajnih sudova. Ovaj sud ima dislocirana odeljenja u Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu, čija su područja određena Zakonom.

*Upravni sud* ima sedište u Beogradu, sa područjem koji čini teritorija čitave Republike. Ovaj sud ima dislocirana odeljenja u Kragujevcu, Nišu i Novom Sadu, čija su područja određena Zakonom.

#### *Slaba mesta u mreži*

Slaba mesta u mreži sudova su dislocirane jedinice osnovnih i privrednih sudova, dislocirana odeljenja prekršajnih sudova i Višeg prekršajnog suda,

kao i funkcionisanje osnovnih sudova u Beogradu posle drastičnog smanjenja broja prvostepenih sudova.

## POLOŽAJ SUDIJA

Položaj sudija zavisi od propisa i njihove pravilne primene.

### *Propisi*

Položaj sudija uređen je Zakonom o sudijama, ali je uslovljen Zakonom o Visokom savetu sudstva.

1) Zakon o sudijama. – Ovaj Zakon reguliše statusna pitanja nosilaca sudske vlasti. Najvažnija ćemo predstaviti.

*Nezavisnost sudija* je najznačajnija odluka sudske funkcije. Ona se ogleda u njihovoj slobodi da donose nepristrasne odluke, na osnovu sopstvene ocene činjenica i sopstvenog shvatanja zakona, bez ograničenja, uticaja, podsticaja, pritisaka, pretnji ili intervencija, ma od koga i bilo iz kojih razloga. Sudijsku nezavisnost podupiru propisi o: stalnosti funkcije, nepremestivosti, imunitetu i materijalnoj sigurnosti sudija, nespojivosti funkcije i određenih stanja, neizmenljivosti godišnjeg rasporeda poslova, raspodeli predmeta slučajem i udruživanju sudija.

*Mandat sudije* stiče se izborom. Prvi mandat, na predlog Visokog saveta sudstva, poverava Narodna skupština u trajanju od tri godine. Drugi mandat poverava Visoki savet sudstva u stalnom trajanju. Posle prvog izbora sudija polaže zakletvu pred predsednikom Narodne skupštine.

*Vrednovanje rada* tiče se sudija i predsednika sudija. Rad sudija vrednuju saveti u sudovima neposredno višeg stepena. Rad predsednika sudova vrednuje Komisija Visokog saveta sudstva. Rad sudija u trogodišnjem mandatu vrednuje se jednom godišnje. Rad sudija u stalnom mandatu vrednuje se jednom u tri godine, uz mogućnost vanrednog vrednovanja. Vrednovanje se vrši ocenama: izuzetno uspešan, uspešan i ne zadovoljava.

*Uslovi i kriterijumi izbora* utvrđeni su Zakonom. – Uslovi traže: državljanstvo Srbije, ispunjenost zahteva za rad u državnim organima, položen pravosudni ispit i potrebno radno iskustvo. – Kriterijumi traže: stručnost, osposobljenost i dostojnost za vršenje sudijske funkcije. Oni su bliže određeni Odlukom Visokog saveta sudstva.

*Postupak izbora* otpočinje objavljivanjem oglasa u „Službenom glasniku Republike Srbije“ i drugim sredstvima informisanja koji pokrivaju celu Republiku. Njega objavljuje Visoki savet sudstva, kome se, u roku od 15 dana, podnose i prijave. O njima Visoki savet sudstva odlučuje utvrđivanjem predloga za izbor ili donošenjem odluke o izboru. Prvi način se odnosi na kandidate koji se biraju na tri godine. Drugi način se odnosi na kandidate koji se biraju sa stalnim mandatom.

*Prestanak sudijske funkcije* može da usledi: na zahtev sudije; zbog navršenog radnog veka; zbog trajnog gubitka radne sposobnosti; zbog neizbora na stalnu funkciju po isteku trogodišnjeg mandata; zbog razrešenja. Svaki od ovih razloga bliže je odre-



đen Zakonom. Razrešenje zaslužuje najveću pažnju. – Sudija se razrešava funkcije: kad je osuđen za krivično delo na bezuslovnu kaznu zatvora od najmanje šest meseci ili za kažnjivo delo koje ga čini nedostojnim; ako sudijsku funkciju vrši nestručno; ako učini težak disciplinski prekršaj. Razrešenje može inicirati svako lice, ali predlog za razrešenje mogu podneti samo: predsednik suda, predsednik neposrednog Višeg suda, predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe, organ nadležan za vrednovanje rada sudija i disciplinska komisija. O predlogu odlučuje Vrhovni savet sudstva, pošto prethodno razjasni sve važne činjenice i sudiji omogući da se o razlozima za razrešenje izjasni. – Protiv odluke o prestanku funkcije, sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu u roku od 30 dana od njenog dostavljanja.

*Predsednik suda* predstavlja sud i rukovodi njegovim radom. Za predsednika može biti izabran sudija istog ili višeg stepena, koji ima sposobnost za rukovođenje i organizaciju. Kandidata za predsednika predlaže Visoki savet sudstva, pošto prethodno pribavi mišljenje sednice svih sudija u sudu kojim će rukovoditi. Odluku o izboru donosi Narodna skupština. Mandat predsednika traje četiri godine a isto lice može biti ponovo birano. Kad mandat istekne predsednik neposredno višeg suda postavlja vršioca dužnosti predsednika suda dok novi predsednik ne stupi na dužnost, a najduže godinu dana. Pre isteka mandata, predsedniku suda prestaje funkcija: prestankom sudijske funkcije; izborom za sudiju drugog suda; na lični zahtev; ukidanjem suda i razrešenjem. U svim slučajevima, odluku o prestanku funkcije donosi Narodna skupština. – Predsednik suda može biti razrešen samo iz zakonom predviđenih razloga. Razrešenje može inicirati svako lice, ali predlog za razrešenje mogu podneti samo zakonom ovlašćeni predlagači. Postupak za utvrđivanje razloga vodi Visoki savet sudstva, a odluku o razrešenju donosi Narodna skupština. Razrešeni predsednik nastavlja da obavlja sudijsku funkciju.

*Predsednik Vrhovnog kasacionog suda* predstavlja Sud i rukovodi njegovim radom. Bira ga, među sudijama tog suda, Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva i po pribavljenom mišljenju Opšte sednice tog suda i nadležnog skupštinskog odbora. Njegov mandat traje pet godina i ne može se ponoviti. Pre isteka mandata funkcija mu može prestati na lični zahtev prestankom sudijske funkcije i razrešenjem iz zakonom predviđenih razloga. Predlog za razrešenje usvaja Opšta sednica, postupak za razrešenje vodi Visoki savet sudstva a odluku o razrešenju, na predlog Saveta, donosi Narodna skupština. Za prestanak funkcije iz drugih razloga dovoljna je samo odluka Skupštine. U svemu ostalom, važe opšte odredbe o predsedniku suda. – Izbor prvog predsednika Vrhovnog kasacionog suda vrši se po prelaznim odredbama Zakona o sudijama, koje su drukčije.

*Udaljenje od funkcije* može biti obavezno i fakultativno. Sudija, odnosno predsednik suda obavezno se udaljuje sa funkcije u slučaju pritvora. O obaveznom udaljenju sudije odlučuje predsednik suda, a o obaveznom udaljenju predsednika suda – predsednik neposredno višeg suda. Fakultativno udaljenje se može odrediti kad je protiv sudije, odnosno predsednika suda pokrenut postupak za razrešenje ili krivični postupak za delo koje može biti razlog za razrešenje. O tom udaljenju odlučuje predsednik Vrhovnog kasacionog suda, a kad je on u pitanju – Opšta sednica tog suda. Udaljenje traje do ukidanja pritvora, odnosno okončanja postupka



za razrešenje (u drugom slučaju, može trajati i kraće). Protiv odluke o udaljenju može se podneti prigovor Visokom savetu sudstva.

*Disciplinska odgovornost* je odgovornost za propisane disciplinske prekršaje. Disciplinski postupak pokreće disciplinski tužilac (ili njegov zamenik) a vodi disciplinska komisija. Ove organe obrazuje Visoki savet sudstva, koji uređuje i disciplinski postupak. U tom postupku se izriču: javna opomena, umanjenje plate za 50% do jedne godine i zabrana napredovanja do tri godine. Kad se utvrdi odgovornost za težak prekršaj, disciplinska komisija pokreće postupak za razrešenje. Protiv odluke disciplinske komisije može se izjaviti žalba Visokom savetu sudstva. Pravosnažna odluka o disciplinskoj sankciji upisuje se u lični list sudije.

*Sudija porotnik* mora biti punoletni državljanin Srbije, dostojan da obavlja sudijsku funkciju. Njega imenuje Visoki savet sudstva, na predlog ministra nadležnog za pravosuđe, ako ne postoje zakonom predviđene smetnje. Njegov mandat traje pet godina i može se ponoviti. Sudija porotnik ima pravo na nagradu i naknadu za izgublenu zaradu.

2) Zakon o Visokom savetu sudstva. – Ovaj zakon obezbeđuje nezavisnost i samostalnost suda i sudija. Zato ćemo predstaviti najznačajnije odlike Saveta, kao nezavisnog i samostalnog organa.

*Nadležnost Saveta* presudno utiče na položaj sudija, jer taj organ: donosi odluku o broju sudija u sudovima; utvrđuje kriterijume i merila za izbor i vrednovanje rada sudija i predsednika sudova; donosi Etički kodeks sudija; predlaže Narodnoj skupštini kandidate za prvi izbor sudija; bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije; bira sudije porotnike; odlučuje o prestanku sudijske funkcije; predlaže Narodnoj skupštini izbor i razrešenje predsednika sudova i predsednika Vrhovnog kasacionog suda, odlučuje o premeštaju i upućivanju sudija u drugi sud; odlučuje o nespojivim stanjima sudija; obrazuje disciplinske organe i utvrđuje njihov sastav, način rada i odlučivanja; odlučuje o pravnim lekovima u disciplinskom postupku; vrši druge poslove određene zakonom.

*Sastav Saveta* čine članovi po položaju i izborni članovi. Članovi po položaju su: predsednik Vrhovnog kasacionog suda, ministar nadležan za pravosuđe i predsednik nadležnog odbora Narodne skupštine. Izborni članovi su: šest sudija na stalnoj funkciji (od kojih je najmanje jedan sa teritorije autonomne pokrajine) i dva ugledna i istaknuta pravnika sa najmanje 15 godina iskustva u struci od kojih je jedan advokat a drugi profesor pravnog fakulteta. Ukupan broj svih članova je 11. Predsednik Saveta je, po položaju, predsednik Vrhovnog kasacionog suda. Njegov zamenik bira Savet iz reda sudija. Mandat članova Saveta je pet godina, osim za članove po položaju, kojima mandat traje koliko i položaj. Član Saveta uživa imunitet kao sudija.

*Izborni članovi Saveta* dobijaju mandat od Narodne skupštine, koja ih bira na predlog ovlašćenog predlagača. Ovlašćeni predlagač članova iz reda sudija je sâm Savet, ali je u obavezi da predloži kandidate koji su na izborima u sudovima dobili najviše glasova. Ovlašćeni predlagač člana iz reda advokata je organ Advokatske komore u kojem je obezbeđena najšira zastupljenost članova, a to je Skupština. Ovlašćeni predlagač člana iz reda profesora pravnog fakulteta je zajednička sednica dekana pravnih fakulteta u Republici. Ko od predloženih kandidata dobije potrebnu većinu glasova narodnih poslanika postaje član Saveta.

*Izborni članovi prvog sastava Saveta iz reda sudija* biraju se na poseban način, po prelaznim odredbama Zakona. Pošto čine većinu, njihov izbor odlučujuće utiče na personalni sastav sudske vlasti u opštem izboru sudija. Njih je predložio Visoki pravosudni savet, pravni prethodnik Visokog saveta sudstva. Predlogu, međutim, nisu prethodili izbori u sudovima, jer prelazne odredbe predviđaju samo raspravu u sednicama sudova, bez obaveze da se predlože kandidati koji dobiju najveću podršku sudija (podrška se samo „uzima u obzir“). Mandat ovih članova prestaje čim stupe na dužnost članovi iz reda sudija izabrani na redovan način, a kad se to desi – nastavljaju karijeru u neposredno višem sudu! Za njih ne važe kriterijumi i merila izbora, odnosno napredovanja. – Konstituisanje prvog sastava Saveta predviđeno je da se obavi u roku od sedam dana od izbora izabranih članova.

### *Primena propisa*

Delotvornost propisa ne zavisi samo od njihove sadržine nego i primene. Propise je teže izvršiti nego doneti. To važi i za nove propise o sudstvu. O iskušenjima njihove primene upravo će biti reči.

1) Pomeranje roka za puni početak rada sudova. – Rad sudova po novim propisima trebalo je da otpočne 1. januara 2010. godine. Međutim, od toga dana sudovi postupaju samo u hitnim stvarima. Početak rada u punom kapacitetu nadležnosti, uslediće za mesec ili dva meseca. Do kašnjenja ne bi došlo da je izbor sudija Vrhovnog kasacionog suda izvršen u roku od 90 dana od konstituisanja Visokog saveta sudstva, a izbor ostalih sudija – do 1. decembra 2009, kako je predviđeno članom 100. stav 2. Zakona o sudijama.

2) Preuranjeno konstituisanje Visokog saveta sudstva. – Prema članu 55. stav 1. Zakona o Visokom savetu sudstva konstitutivna sednica Saveta trebalo je da se održi u roku od sedam dana posle izbora svih izbornih članova. Međutim, Savet je konstituisan pre izbora članova iz reda advokata i profesora pravnog fakulteta.

3) Rad Visokog saveta sudstva u nepotpunom sastavu. – Posle prevremenog konstituisanja, Savet je radio bez člana iz reda advokata i člana iz reda profesora pravnog fakulteta. Njima je uskraćeno pravo da raspravljaju o kandidatima za sudije i da iznose predloge, mišljenja, argumente i protivargumente, čime je povređen član 5. Zakona o Visokom savetu sudstva. Član iz reda advokata je nezakonito izabran (sa ogromnim zakašnjenjem), jer ga nije predložila Skupština Advokatske komore, kako je trebalo po članu 36. stav 1. Zakona, već Upravni odbor. Član iz reda profesora uopšte nije izabran, jer je Narodna skupština, ignorišući univerzitetsku autonomnost, odbila dva predloga zajedničke sednice dekana pravnih fakulteta u Srbiji. Prema članu 17. Zakona, Visoki savet sudstva odlučuje većinom glasova svih članova. Otuda, ako neki član nije zakonito, odnosno uopšte izabran, Savet nije u stanju da dopre do većine potrebne za donošenje validne odluke. Baš kao što nije ni sud.

4) Neustavnost predsedavanja Visokim savetom sudstva. – Prema članu 6. Zakona o Visokom savetu sudstva, ovom organu, po položaju, predsedava predsednik Vrhovnog kasacionog suda. Zbog ove uslovljenosti, mana u izboru predsednika najvišeg suda, utiče i na validnost predsedavanja Savetom.

Prema članu 144. stav 1. Ustava, predsednika Vrhovnog kasacionog suda bira Narodna skupština, po pribavljenom mišljenju opšte sednice tog suda i nadležnog

skupštinskog odbora. Tako je određeno i članom 79. stav 1. Zakona o sudijama. Ali, nije u prelaznoj odredbi člana 102. stav 5 (druga rečenica). Ta odredba dopušta da se pri izboru prvog predsednika najvišeg suda pribavi samo mišljenje nadležnog skupštinskog odbora. Pošto i prelazne odredbe zakona moraju biti usklađene sa Ustavom, ni prvi predsednik Vrhovnog kasacionog suda nije mogao biti izabran bez pribavljenog mišljenja opšte sednice. A izabran je. To što u vreme izbora taj sud nije postojao, ne čini njegov izbor validnim, jer je i ta situacija produkt povrede člana 100. stav 2. Zakona o sudijama, po kome je najviši sud morao biti osnovan u roku od 90 dana od konstituisanja Visokog saveta sudstva.

5) Ignorisanje pretpostavke ispunjenosti kriterijuma za izbor sudija. – Prema članu 45. stav 6. Zakona o sudijama, kriterijume i merila stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti sudija, utvrđuje Visoki savet sudstva. On je to, svojom odlukom, i učinio. Prema članu 13. stav 1. Odluke o utvrđivanju kriterijuma i merila za ocenu stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti za izbor sudija i predsednika sudova, sve zatečene sudije štiti pretpostavka da ispunjavaju kriterijume i merila i ako se prijave u sud i iste vrste, odnosno istog stepena. Pretpostavka je, po stavu 2. istog člana, oboriva ukoliko postoje razlozi za sumnju u njegovu stručnost, osposobljenost i dostojnost. Nacrt ove odluke (koji je izradila nezavisna radna grupa) imao je i sledeća dva iskaza: 1) pretpostavka se obara na osnovu podataka pribavljenih od nadležnog ministarstva, Nadzornog odbora i Velikog personalnog veća u Vrhovnom sudu, sednice svih sudija u sudu kandidata, kao i predsednika tog i neposredno višeg suda; 2) sudiji se mora omogućiti da se izjasni o dokazima kojima se obara pretpostavka stručnosti, osposobljenosti i dostojnosti. Sa tim iskazima, Nacrt je upućen Venecijanskoj komisiji na verifikaciju.

Venecijanska komisija je ocenila ovu pretpostavku „ohrabrujućom“ ali je upozorila da se pri njenom obaranju „mora postupati s velikom obazrivošću“. Nažalost, Visoki savet sudstva nije imao sluha za ovo upozorenje, pa navedene iskaze, iako su bili verifikovani, nije preuzeo u Odluci. Time je obaranje pretpostavke relativizovao do proizvoljnosti. Zato se i dogodilo da među reizabranim sudijama bude onih koje nije trebalo birati, a među neizabranim – onih koje je trebalo. Možda su tome doprineli i podaci dobijeni od Bezbednosno informativne agencije.

6) Ignorisanje položaja zatečenog sudije. – Prema članu 100. stav 4. Zakona o sudijama, sudija koji je u momentu stupanja na snagu tog zakona obavljao sudijsku funkciju, smatra se kao da je u prvom mandatu u smislu novih propisa.

Ovakav položaj mu obezbeđuje nastavak karijere ako se, shodno članu 52. stav 2. Zakona o sudijama, oceni da je izuzetno uspešno obavljao sudijsku funkciju. Ako se oceni da je sudijsku funkciju obavljao nezadovoljavajuće, karijera mu se prekida jer ne može biti biran na stalnu funkciju, shodno članu 52. stav 3. Zakona o sudijama. Iz ove dve krajnosti proizlaze tri opcije: zatečeni sudija mora zadržati funkciju ako ju je obavljao izuzetno uspešno; zatečeni sudija mora izgubiti funkciju ako ju je obavljao nezadovoljavajuće; zatečeni sudija može ali i ne mora zadržati funkciju ako ju je obavljao prosečno uspešno.

Visoki savet sudstva o ovome nije vodio računa, jer neke sudije koje su izuzetno uspešno obavljale sudijsku funkciju nije izabrao, dok je neke sudije koje su sudijsku

funkciju obavljale nezadovoljavajuće izabrao. Sudijama koji su bili izuzetno uspešni, funkcija ne može prestati ni zato što je broj sudijskih mesta smanjen. Stoga Visoki savet sudstva broj sudija mora uvećati bar za onoliko koliko ima nereizabranih sudija koji su izuzetno uspešno obavljali sudijsku funkciju. Ovo je manje od onoga što je Venecijanska komisija očekivala. O tome svedoči sledeća rečenica iz njenog mišljenja o Nacrtu kriterijuma: „Venecijanska komisija bi želela da podvuče značaj očuvanja pretpostavke da postojeći sudija ispunjava kriterijume, jer bi se, inače, pojavila mogućnost da postojeći sudija koji je stručan, a koji nije učinio ništa neprikladno, bude razrešen ili neizabran prosto zbog toga što postoji stručniji kandidat – to nije u skladu sa principom nezavisnosti sudstva.“

7) Zaštita prava. – Po članu 67. Zakona o sudijama, protiv odluke Visokog saveta sudstva o prestanku funkcije, sudija ima pravo žalbe Ustavnom sudu Srbije, u roku od 30 dana od dostavljanja odluke. Najavljeno je da će i nereizabrane sudije dobiti odluku sa razlozima zbog kojih nisu ponovo birani. Onaj kome takva odluka ne bude dostavljena, moći će da podnese ustavnu žalbu iz člana 170. Ustava. I jedni i drugi imaju mogućnost da se obrate i Evropskom sudu za ljudska prava.

## Novi zakon o stečaju – logika odsustva kolektivne akcije

Uobičajeno se za zakone o stečaju kaže da rešavaju problem kolektivne akcije (*collective action*), odnosno problem zajedničkih resursa (*common-pool*). Naime, jedan od osnovnih ciljeva stečajnih zakona je da spreče poverioce da, vodeći računa o sopstvenom interesu, dužnika pošalju u stečaj iako on dobro posluje, kao i da kroz uređen sistem stečajni (neobezbeđeni) poverioci ostvare viši stepen namirenja svojih potraživanja nego da to čini svako ponaosob.

Dobar stečajni zakon treba da pruži adekvatne podsticaje kako poveriocima tako i dužnicima da pravovremeno pokrenu stečajni postupak, a pravovremeno pokretanje znači ujedno i veći stepen namirenja. Međutim, da li će se stečaj zaista i koristiti zavisi i od troškova koje on stvara, kao i od očekivane dužine trajanja.

Donošenje Zakona o stečajnom postupku 2004. godine predstavljalo je korenu i sistemsku promenu načina na koji se sprovodi stečajni postupak u Srbiji.<sup>2</sup> Mnoge promene uvedene ovim zakonom imale su pozitivne efekte koji se najbolje mogu ilustrovati znatno boljim indikatorima kvaliteta stečajnog postupka – skraćenim trajanjem postupka, nižim direktnim troškovima stečajnog postupka i višim stepenom namirenja. Ipak, skoro pet godina primene otkrilo je mnoge nedostatke zakonskih rešenja, a novonastale okolnosti ukazale su na potrebu uvođenja novih mehanizama i instituta. Novi Zakon o stečaju u suštini predstavlja pokušaj da se uočeni nedostaci otklone, odnosno da se uvedu adekvatni podsticaji za pokretanje stečaja, te da se stečajni postupak učini bržim i jeftinijim.<sup>3</sup>

### Podsticaji

Prema Zakonu o stečajnom postupku uslovi za pokretanje stečajnog postupka nisu bili previše zahtevni. Bilo je potrebno da dužnik ne odgovara svojim obavezama u roku od 45 dana od dana dospelosti ili da je potpuno obustavio svoja plaćanja u periodu od 30 dana. Pored toga dužnik je mogao da učini verovatnim da svoje već postojeće obaveze neće moći da ispuni po dospeću. Ipak, broj stečajnih postupaka u Srbiji bio je relativno veoma mali, imajući u vidu da je tokom 2009. godine, oko 20.000 preduzeća ispunjavalo pomenute kriterijume, pri čemu je preko 6.000 privrednih društava imalo blokirane račune preko 3 godine.<sup>4</sup> Na osnovu ovoga može se reći da je stečaj više bio izuzetak nego pravilo.

Uzroci odsustva podsticaja kako poverilaca tako i dužnika da pokrenu stečaj su brojni. S jedne strane, poverioci nisu imali podsticaj da pokrenu stečajne

1 Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu

2 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 84/04 od 24.07.2004.

3 „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 104/09 od 16.12.2009.

4 Od donošenja Zakona o stečajnom postupku, zaključno sa 1.12.2009. godine pokrenuto je svega 997 postupaka, od čega su 394 preduzeća u društvenoj svojini. U međuvremenu je broj preduzeća sa blokiranim računima preko tri godine dostigao broj od 7,300.

postupke, jer je u velikom broju slučajeva reč o dužnicima bez imovine. Ako imovina i postoji onda je zahtevani predujam troškova postupka bio previsok. Povrh svega, nije bilo izvesno u kojoj meri i kada će predujam biti nadoknađen poveriocu koji je pokrenuo stečajni postupak. Mali broj stečajnih postupaka u Srbiji donekle podseća na anti-commons problem, tj. problem koji se ne ogleda u trci poverilaca, već u njihovoj pasivnosti. Poverioci čekajući jedni druge nikada i ne pokrenu stečaj, tako da su postojala preduzeća čiji je račun neprekidno bio u blokadi i preko 10 godina.<sup>5</sup>

S druge strane, usled neefikasnog izvršnog postupka, dužnici nisu imali potrebu da se korišćenjem stečaja „brane“ moratorijumom od pojedinačnih izvršenja. Takođe, ne postoji eksplicitna odgovornost direktora za kasno pokretanje stečajnog postupka. Posledično, ako se ikad i otvori stečajni postupak, najčešće nije bilo mogućnosti za dalji nastavak normalnog poslovanja dužnika ni imovine koju treba zaštititi. U ovakvim slučajevima bankrot se javlja kao jedino rešenje, pri čemu se tako ostvaruje nizak stepen namirenja stečajnih poverilaca. Konačno, nepostojanje uređenog načina za sprovođenje ubrzanog postupka stečaja nije ohrabrilo dužnike da na vreme signaliziraju probleme.

Uvođenje adekvatnih podsticaja kako bi se stečaj pravovremeno pokrenuo predstavlja osnov izmena koje donosi novi Zakon o stečaju. Možda se najznačajnije promene po ovom pitanju odnose na visinu i tretman predujma, uvođenje unapred pripremljenog plana reorganizacije i uvođenje automatskog stečaja, tj. posebnog postupka u slučaju dugotrajne nesposobnosti plaćanja.

Kako bi se stimulisali poverioci da pokreću stečajne postupke, novi Zakon o stečaju jasno navodi troškove koji mogu imati *tretman predujma* i limitira ih na najmanju moguću meru (čl.59). Namera je da se onemogući propisivanje nerealno visokih iznosa predujma koje su sudije diskreciono određivale, a koje poverioci nisu želeli ili bolje reći nisu mogli da uplate.<sup>6</sup> Nažalost, zbog toga što je veliki broj potencijalnih stečajnih dužnika potpuno nelikvidan, odustalo se od propisivanja minimalnog fiksnog iznosa, jer na taj način ne bi bilo moguće uspešno započeti stečajni postupak. Takođe, predviđeno je da se predujam isplaćuje prioritarno iz stečajne mase, tako da su poverioci-predlagači u znatno boljem položaju.

Kako bi se stvorili podsticaji da sam dužnik na vreme signalizira probleme, novi Zakon uvodi mogućnost ubrzanog sprovođenja postupka reorganizacije, kroz *unapred pripremljeni plan reorganizacije* (UPPR) (čl.158-160). Ideja je da se i poverioci i dužnici motivišu da izbegnu najgori ishod u kome dobavljači prekidaju poslovnu saradnju sa preduzećem nakon čega uobičajeno dolazi do problema sa likvidnošću i blokiranja računa i eventualnog pokretanja stečajnog postupka. Ovaj model, poput tzv. „prepackaged“ i „prenegotiated“ stečajnih postupaka u SAD, omogućava redefinisane dužničko-poverilačkih odnosa i

5 Rečnikom teorije igara poverioci igraju „chicken game“, gde je kukavica poverilac koji pokrene stečaj.

6 Na osnovu raspoloživih podataka od trgovinskih sudova koji su dostavili podatke oko 40% rešenja su rešenja o odbačaju od kojih veliki broj usled odustajanja poverilaca da uplate predujam.

izlazak iz stečaja u veoma kratkom roku (oko 60 dana). UPPR je prevashodno namenjen većim privrednim subjektima u kojima u strukturi potraživanja dominira nekoliko većih poverilaca i može biti veoma značajan odgovor na finansijsku krizu koja će se protezati i tokom iduće godine. Treba napomenuti da, iako sam postupak traje relativno kratko, pripreme za podnošenje UPPR-a nisu ni jednostavne ni kratke.

Kako je već pomenuto, postoji veliki broj privrednih društava čiji su računi blokirani i po nekoliko godina. U tim slučajevima ni dužnici ni poverioci najčešće nemaju podsticaj da pokrenu stečajni postupak. Struktura dugoročno blokiranih preduzeća (preduzeća čiji su računi blokirani preko tri godine) je takva da u njima dominiraju ona koja nemaju nikakve poslovne prihode niti u svojim izveštajima prikazuju postojanje značajne imovine.<sup>7</sup> Većina ovih preduzeća ili uopšte nije aktivna ili, ako jeste, posluje u domenu „sive“ ekonomije. Odredbe koje regulišu način *sprovođenja automatskog stečaja* (čl.150-154), ustanovljavaju mehanizam koji treba da omogućiti „raščišćavanje“ i eliminisanje neaktivnih privrednih subjekata, ali istovremeno i formiranje podsticaja poveriocima da kada postoji imovina pokrenu stečajni postupak.<sup>8</sup> S obzirom na broj preduzeća, kriterijum za automatski stečaj u prvoj godini primene važi za sva preduzeća čiji je račun blokirani preko tri godine, a nakon toga se kriterijum „pooštrava“ tako da važi za sve dužnike čiji su računi blokirani preko dve godine. Osnovni razlog za gradualni pristup je ograničena mogućnost sudova da apsorbuju značajan broj novih stečajnih postupaka.

### Ubrzanje

Na osnovu analize dužine trajanja stečajnih postupaka prema starom zakonu, očekivano prosečno trajanje stečaja u Srbiji je nešto manje i kreće se u rasponu od 18 do 24 meseca. Ovaj rezultat je nešto bolji nego onaj dat indeksom percepcije trajanja stečaja u okviru *Doing Business* projekta Svetske banke.<sup>9</sup> Ipak, u odnosu na razvijene zemlje, ovaj postupak je moguće dodatno značajno skratiti. Stoga, pored podsticaja za pravovremeno pokretanje stečaja, veliki broj novih rešenja ima za cilj ubrzanje stečajnog postupka.

Novi zakon uvodi *institut „ćutanja poverilaca“* u situaciji kada je odbor poverilaca neaktivan i ne odgovara na predloge stečajnog upravnika, te propisuje da se podrazumeva da je takav predlog prihvaćen ako nikakav odgovor odbora nije dat u propisanom roku (čl.28). Uzroci neaktivnosti mogu biti različiti

<sup>7</sup> Od oko 6400 privrednih društava za 2900 postoje raspoloživi finansijski izveštaj, pri čemu preko 900 privrednih društava nema niti prihode niti imovinu.

<sup>8</sup> Za razliku od nekih stečajnih sistema, novi zakon ne predviđa obavezu dužnika tj. odgovornih lica da pokrenu stečajni postupak u slučaju ispunjavanja određenih okolnosti – npr. dužine trajanja nelikvidnosti ili utvrđene nesolventnosti. Osnovni razlog odsustva ovakvog rešenja je što bi ono dovelo u pitanje normalno poslovanje velikog broja privrednih društava, pri čemu ionako već postoji oko 15,000 privrednih društava koja ili već sada ili će u skorije vreme ispuniti kriterijume za pokretanje automatskog stečajnog postupka.

<sup>9</sup> Vidi <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/?economyid=206#ClosingBusiness>



– nedovoljno poznavanja postupka i prava koje poverioci imaju, neusaglašenost državnih (često i najvećih) poverilaca, nezainteresovanosti za ishod postupka posebno kada je reč o postupcima relativno male vrednosti, itd. Posledica neaktivnosti, bez obzira na uzroke, jeste odugovlačenje postupka, budući da je ZoSP zahtevao saglasnost poverilaca za većinu značajnih odluka i radnji kojima se postupak sprovodi i okončava. Zakon je, iz sličnih razloga, uveo još jednu novinu – *automatsko formiranje odbora*. Naime, ako se na prvom poverilačkom ročištu ne formiraju poverilački organi, dužnost odbora poverilaca vrši pet poverilaca čija su neobezbeđena potraživanja najveća (čl.38). Ovom odredbom postiže se nesmetano sprovođenje i okončanje postupka i u situacijama kada ne postoji zainteresovanost poverilaca, odnosno kada poverioci nisu uspeli čak ni da formiraju odbor.

Uveden je *prekluzivni rok za prijavljivanje potraživanja* poverilaca (takvo rešenje poznao je stari zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji), koji sada određuje stečajni sudija prema okolnostima slučaja, a u okviru zakonskog raspona od 30 do 120 dana računajući od dana otvaranja stečaja (čl.111). Odsustvo prekluzivnog roka pokazalo se u praksi kao jedan od uzroka prolongiranja postupka. Postupak se takođe ubrzava *ograničavanjem mogućnosti zloupotrebe pravnih lekova*, na primer propisivanjem tačno određenih razloga za žalbu na, recimo, rešenje o glavnoj deobi (čl.140) ili onemogućavanjem zloupotrebe zahteva za izuzećem ili isključenjem sudije (čl.44).

Novim zakonom *ukinuto je stečajno veće*. Primena zakona pokazala je da ova podela ovlašćenja u okviru istog suda ne doprinosi efikasnosti postupka, jer je, gotovo po pravilu, veće potvrđivalo odluku stečajnog sudije. Paralelno sa ukidanjem stečajnog veća izvršena je i izmena sistema pravnih lekova (čl.45-47). Protiv rešenja stečajnog sudije može se izjaviti žalba sudu višeg stepena, isključeno je pravo na prigovor protiv zaključka i uvedeno je pravo stečajnog sudije da na osnovu žalbe sam preinači svoje rešenje (osim u slučaju nekoliko najvažnijih odluka u postupku). Ovim izmenama takođe treba da dođe do ubrzanja stečajnog postupka, jer se izbegava dupliranje u odlučivanju, dok se manje greške otklanjaju na efikasniji način.

Novi zakon precizira i *ojačava ulogu Agencije za licenciranje stečajnih upravnika*, koja reguliše profesionalni rad i ocenjuje stručnost, zakonitost i etičnost stečajnih upravnika u praksi. Ako se utvrdi da je stečajni upravnik prekršio zakon ili kodeks etike stečajnih upravnika, Agencija je ovlašćena i da mu oduzme licencu, što za posledicu ima automatsko uklanjanje takvog upravnika iz svih postupaka stečaja u Srbiji. Naime, prethodni zakon nije propisao postupak vršenja nadzora, disciplinske mere koje Agencija može da izriče, osim oduzimanja licence, kao ni obavezu stečajnog upravnika da saraduje u vršenju nadzora nad njegovim radom. Ovo je rezultiralo činjenicom da, ni posle pet godina, nije sproveden nijedan disciplinski postupak niti je oduzeta licenca, čak ni u slučajevima podizanja optužnice protiv stečajnog upravnika zbog zloupotreba u konkretnim stečajnim postupcima.

Efekti novog Zakona na ubrzanje postupka biće ograničeni ako se ne poboljšaju institucionalni kapaciteti i ako nema odgovornosti samih sudova za

nepoštovanje rokova. Kao ilustracija može da posluži probijanje rokova kod održavanja poverilačkih ročišta. Čak u 63% slučajeva prvo poverilačko ročište je održano nakon zakonom propisanog roka od 40 dana.

### *Smanjenje troškova i uvećanje stepena namirenja*

Očekivano skraćenje dužine trajanja postupka direktno će uticati i na sniženje troškova stečajnog postupka. Naravno, u kojoj meri će se to desiti zavisi od mnogih činilaca. Dominantni faktor koji utiče na visinu troškova samog postupka čine karakteristike samog dužnika (veličina, broj parnica, nerešeno imovinsko-pravni odnosi i sl.). U Srbiji direktni troškovi stečajnog postupka (troškovi stečajnog upravnika, sudski troškovi i sl.) u zavisnosti od veličine stečajne mase, mogu iznositi od celokupnog iznosa stečajne mase za stečajeve veoma male vrednosti, do oko 10% stečajne mase za preduzeća kod kojih je stečajna masa 500.000 do milion evra. Naravno, sa rastom vrednosti stečajne mase učešće troškova beleži dalji pad, tako da su realni troškovi značajno niži nego oni prikazani indeksom percepcije Doing Business studije. Naravno, i ovde su moguća značajna poboljšanja.

Pored već pomenutog UPPR-a, niz drugih rešenja smanjuje troškove stečajnog postupka. Na primer, zakon vrši podelu na „troškove stečajnog postupka“ i „obaveze stečajne mase“ (čl. 103-104), čime je sam pojam troškova postupka sužen, pa se i postupak čini jeftinijim jer se osnov za obračun pojedinih nadoknada značajno smanjuje. Takođe, poverilac osporenog potraživanja, odnosno stečajni upravnik mogu predložiti *rešavanje spora putem medijacije* i tako izbeći dodatne troškove parničenja (čl.115). Smanjeni su informacioni zahtevi koje stečajni upravnik treba da ispuni, što, paralelno sa elektronskim načinom izveštavanja, treba da dodatno smanji troškove postupka.

Učinjen je niz promena kako bi se omogućilo povećanje stepena namirenja. Na primer, *produženi su rokovi za pobijanje pravnih radnji* stečajnog dužnika preduzetih pre otvaranja stečaja. U kojoj meri će se ovaj institut koristiti zavisi od stečajnog upravnika i samih poverilaca, kojima je sada na raspolaganju mogućnost da, ukoliko postoji dovoljna većina, u predviđenom roku sami imenuju stečajnog upravnika (čl.32).

Poslednji primer ukazuje na značaj stečajnog upravnika i podsticaja u vezi sa njegovim aktivnostima i u novom zakonu. Od kvaliteta rada stečajnog upravnika u velikoj meri i zavisi stepen namirenja, odnosno visina troškova postupka. Ipak, dosadašnje iskustvo ukazalo je na brojne nedostatke, pre svega u načinu imenovanja i razrešenja, ali i kod nadzora nad radom stečajnog upravnika i preuzimanja radnji od izuzetnog značaja. Niz novih rešenja treba da ukloni ispoljene nedostatke i da stvori prostor za adekvatan razvoj profesije.

### *Stečaj nije panacea*

Novi zakon pokušao je da reši i „stock“ i „flow“ problem – ogroman broj preduzeća koja su odavno zrela za stečaj i veliki broj onih za koje se očekuje da će imati značajne probleme u skorijoj budućnosti. U tom smislu neka rešenja

nisu idealna, već su nametnuta datim okolnostima. Iako novi zakon sadrži veliki broj novih instituta i mehanizama, može se reći da nije došlo do konceptualne promene, tako da ne bi trebalo da dođe do većih problema u primeni. Zapravo je najveći nedostatak to što će jedno vreme postojati tri paralelna stečajna sistema. Naime, novi zakon se primenjuje samo na nove postupke, pri čemu se otvoreni stečajni postupci nastavljaju po odredbama do sada važećih propisa: Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji i Zakon o stečajnom postupku.

U kojoj meri će se ciljevi novog stečajnog zakona i ostvariti zavisice od brojnih faktora – unapređenja izvršnog postupka u Srbiji, reforme sudstva, novih zakonskih rešenja koja će uticati na način prinudne naplate i blokade računa preduzeća, itd. Svi treba da budu svesni ograničenja stečajnog zakona, odnosno bolje rečeno njegovih ciljeva. Ako stečajni mehanizam obezbeđuje efikasan sistem kolektivnog namirenja i maksimizira vrednost imovine dužnika omogućavajući njenu efikasniju upotrebu, novi zakon će biti više nego uspešan. U suprotnom, on neće ispuniti ciljeve, bez obzira da li je problem u samom zakonu ili njegovom sprovođenju. Postojanje jasnih indikatora svakako će olakšati ocenu sprovođenja novog zakona, jer će joj omogućiti da bude lišena predubeđenja i pristrasnosti.

Konačno, treba naglasiti i kome je zakon namenjen. Dok zakon implicitno uvodi „tvrdo budžetsko ograničenje“ za preduzeća koja su još uvek u društvenoj svojini – tako što će većina kroz automatski stečaj imati šansu da konačno razreši status, zakon će kroz koju godinu, ako ne već u prvoj godini primene, biti daleko značajniji za privatni sektor. Politika zaduživanja privatnog sektora u proteklih nekoliko godina i trenutna finansijska i ekonomska kriza jasno ukazuju da Srbiju čeka još mnogo slučajeva kao što su „Agroživ“ ili „Intermost“, ali i mnogo stečajeva male vrednosti. Ma kako to paradoksalno zvučalo, bolje je da stečajeva bude, nego da ih nema. Sa privredom u kojoj nema stečajnih postupaka sigurno nešto nije u redu.

## Skorašnji projekti CLDS-a

- 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
- Grinfield 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



BANK

 **HYPO GROUP**  
ALPE ADRIA



## Ostvarite Vaše snove

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

[www.hypo-alpe-adria.rs](http://www.hypo-alpe-adria.rs)

12 zemalja – JEDAN PARTNER.

Hypo Alpe-Adria-Bank a.d. Beograd

INFO CENTAR 0800 303 303