

*Проф. др Марко Рајчевић,
Правни факултет, Бања Лука*

Актуелни тренутак у привредним прописима Републике Српске

1. Говорити о актуелном тренутку у привредним прописима Републике Српске није ни мало једноставно због тога што се с тим у вези морају узети у обзир неке околности које су по свом карактеру не само правне, већ у доброј мјери, ако не и претежно, политичке природе. Наиме, треба посебно нагласити чињеницу да се Босна и Херцеговина (БиХ), као што је општепознато, састоји из два ентитета и да по Уставу БиХ постоји подјељена надлежност између институција БиХ и њених ентитета. Принципом позитвне енумерације одређене су надлежности институција БиХ, а то су: спољна политика, спољнотрговинска политика, царинска политика, монетарна политика, финансирање заједничких институција и међународних обавеза, имиграција, избјегличка и азилантска политика и прописи, међународно и међуентитетско провођење кривичноправних прописа укључујући односе са Интерполом, успостављање и функционисање заједничких и међународних комуникација, регулисање саобраћаја између ентитета и контрола ваздушног саобраћаја. Кључно рјешење Устава БиХ у подјели надлежности садржано је у одредби којом је утврђен принцип претпоставке надлежности у корист ентитета, тако да све државне функције и овлашћења која Уставом БиХ нису изричито дата институцијама БиХ припадају ентитетима.¹⁾ Важно је напоменути и да је утврђен принцип хијерархије Устава БиХ одредбом да су ентитети и све ниже јединице дужни поштовати тај Устав који докида, односно замјењује њему супротне одредбе закона БиХ те устава и закона ентитета, а да су општи принципи међународног права са-

1. Члан III, 3, а Устава БиХ

ставни дио права БиХ и ентитета.²⁾ За тему нашег рада од значаја је и одредба Устава по којој у цијелој БиХ постоји слобода кретања, те да БиХ и ентитети неће ометати пуну слободу кретања лица, робе, услуга и капитала на цијелој територији БиХ, нити ће ентитети успостављати контролу над ентитетским границама.³⁾

С обзиром на надлежности ентитета Устав Републике Српске (РС) даје уставне основе привредноправном систему РС. Тако је одређено да се уставно уређење РС, између осталог, темељи на тржишној привреди, а економско и социјално уређење, између осталог, заснива на слободном кретању робе, рада и капитала у Републици као јединственом привредном простору, на равноправности свих облика својине и других облика привређивања у стицању и расподјели добити.⁴⁾ Слободно предузетништво се може ограничити само у сврху заштите интереса Републике, човјекове околине, здравља и безбједности људи, а монополи су забрањени уз гаранцију заштите потрошача.⁵⁾ Право својине се гарантује јер је њено одузимање или ограничење могуће само уз правичну накнаду, а лица могу стицати право својине и права на основу инвестирања капитала, у складу са законом. Својинска и друга права страног улагача стечена по основу уложеног капитала не могу бити ограничена или одузета законом нити другим прописом. Страно лице има право да обавља привредну или другу дјелатност по основу пословања и то под условима који се не могу мијењати на његову штету. Страни улагач има право слободног изношења добити и уложеног капитала из РС.⁶⁾

Из наведеног би се могло закључити да је јасно расподјелена надлежност између институција БиХ и ентитета. Међутим, то је само наизглед тако јер постоје многобројни правни проблеми који се врло често претварају у политичке. Наиме, и кад се на нивоу институција БиХ донесу привредни прописи за које су те институције надлежне, онда се поставља питање њиховог провођења и извршавања јер само ентитети имају апаратуру способну да проведу закон са нивоа БиХ. То је, на примјер, случај са царинским законима или законима из области спољнотрговинске политике у коју спада и Закон о политици директних страних улагања у Босни и Херцеговини.⁷⁾ Осим тога, постоји тенденција да се дерогирају надлежности ентитета у доношењу привредноправних прописа тако што се исти, под разноразним изговорима, као што је нпр. потреба постојања јединственог тржишта, доносе на нивоу БиХ. Наравно, не треба негирати потребу и обавезу успостављања јединственог тржишта, али се то може учинити на правно много прихватљивији начин као што је примјерице могућност хармонизације ентитетских прописа. Треба напоменути и чињеницу да се на нивоу институција БиХ закони из њихових надлеж-

2. Члан III, 3, б Устава БиХ

3. Члан IV, 1 Устава БиХ

4. Видјети чланове 5. и 50. Устава РС

5. Члан 52. Устава РС

6. Видјети члан 57. Устава РС

7. Службени гласник Републике Српске, број 17/99

ности врло тешко и споро доносе, тако да често Високи представник на основу својих овлашћења бива приморан да их одлукама наметне.

Не треба, затим, испустити из вида околности и тренутно стање везано за једногласно прокламовану политичку жељу БиХ да се укључи у процес пријема у равноправно чланство ЕУ. По неким најјавама релевантних и компетентних представника ЕУ, БиХ у најбољем случају може очекивати пријем тек 2010. године. Да би положила "тест спремности" и нашла се у позицији да преговара о евентуалном чланству, БиХ мора претходно испунити 18 прецизно дефинисаних смјерница названих "путоказ" ЕУ за БиХ ("мапа пута"). Ради се о осамнаест смјерница од којих је седам политичке природе, шест су економске, а пет из области људских права и демократије. Економски услови су: гашење службе за платни промет и преношење њихових функција на комерцијалне банке, доношење закона о трезору БиХ, уклањање трговинских препрека између ентитета, оснивање јединственог босанскохерцеговачког института за стандарде, усвајање закона о конкуренцији и заштити потрошача, доношење прописа из области директних страних инвестиција, те закона о реституцији. Сваки од ових оквирних услова подразумева испуњење и низа других предуслова, било од стране ентитетских власти или заједничких органа.

Дакле, тек када и ако БиХ испуни политичке, економске и смјернице из области људских права и демократије, ЕУ ће започети израду физибилити студије, односно "студије о подобности за отварање преговора за придруживање". Сљедећи корак на путу ка Европи би био усвајање комплетног сета од око двадесет хиљада важећих прописа ЕУ, и што је још битније, њихова имплементација. Као рок за испуњење смјерница из "мапе пута" предложених још у марту 2000. године од стране представника ЕУ, одређен је јуни мјесец ове, тј. 2001. године, али је сада сасвим извјесно да ће он бити прекорачен, јер од осамнаест закона који су требали бити донешени као испуњење наведених услова, досад су усвојена три, на осам се ради, док је преосталих седам далеко од доношења. У области економије, тј. привредних прописа, Високи представник је на основу својих овлашћења донио Одлуку о Закону у унутрашњем платном промету РС⁸⁾, којом се платни промет преноси на комерцијалне банке, а у 2000. години у РС донијет је Закон о трезору РС.⁹⁾ Интересантно је да је у РС донијет Закон о враћању одузете имовине и обештећењу¹⁰⁾, популарно назван "Закон о реституцији", али га је Високи представник привремено суспендовао са образложењем да тренутно буџет РС није у стању да преузме материјалне обавезе које произилазе из овог закона, тако да је овим потезом Високог представника доведена у питање динамика приватизационог процеса. Треба рећи да је на нивоу БиХ донијет пропис из области страних улагања, што смо већ напоменули, а да се исто тако ради и на закону о конкуренцији и заштити потрошача. Услов - оснивање јединственог босанскохерцеговачког института за

8. Службени гласник Републике Српске, број 44/2000

9. Службени гласник Републике Српске, број 14/99

10. Службени гласник Републике Српске, број 13/99

стандарде, што би требало највише да интересује Министарство индустрије и технологије, "испуњен" је тако што је високи представник за БиХ, користећи се овлашћењима које му даје Дејтонски споразум, прогласио сет закона којим се регулише односна материја. Ако се, дакле, има у виду колико проблема има са доношењем прописа није тешко замислити којим темпом би могла тећи њихова имплементација.

2. Посматрајући привредноправну регулативу РС мора се рећи да је она резултат неколико важних околности. Наиме, напоменуто је да су најшири оквири за изградњу привредноправног миљеа РС дати Уставом БиХ, Уставом РС, надлежношћу институција БиХ у доношењу привредноправних прописа, законодавном и подзаконодавном активношћу органа РС, а наравно, не треба заборавити ни "активност" Високог представника за БиХ који има, као што смо видјели, веома широка овлашћења која иду од наметања до стављања ван снаге донијетих прописа.

Међутим, то нису једине околности битне за сагледавање актуелног тренутка у привредним прописима РС. Поред већ напоменутих проблема у вези са расподелом надлежности између институција БиХ и РС постоји и проблем у томе што важећи закони из РС из области привреде потичу из различитих извора. Наиме, Устав БиХ каже да ће "сви закони, правилници и правила законске процедуре на снази унутар територије Босне и Херцеговине, након што Устав ступи на снагу, остати на снази уколико нису у супротности са овим Уставом и уколико другачије није утврђено од стране овлашћених владиних тијела Босне и Херцеговине".¹¹⁾ Уставни закон за спровођење Устава Републике Српске, предвиђа, својим 12. чланом, примјену закона СФРЈ и СР БиХ који нису у супротности са Уставом Републике Српске, све док РС не донесе законе о питањима који су регулисани "преузетим" законима.¹²⁾ На основу члана 12. Уставног закона за спровођење Устава РС, као и на основу Анекса II, параграф 2. Устава БиХ, сви закони који су били на снази 28. фебруара 1992. године (датум Одлуке о проглашењу Уставног закона за спровођење Устава РС) у односу на РС, као и 14. децембра 1995. године у односу на БиХ (датум потписивања Дејтонског мировног споразума у Паризу), су као такви остали на снази за сваки правни систем (БиХ и ентитета), уколико нису у супротности са релевантним Уставом. С обзиром да је РС била прилично инертна на плану доношења властитих закона (због објективних, а нарочито због субјективних околности), њени закони не покривају све правне области, што се односи и на привредну област, па су стога неки закони СФРЈ и СР БиХ још увијек у примјени (нпр. Закон о принудном поравнању, стечају и ликвидацији). Треба нагласити да су многи од њих превазиђени и да је велики проблем у њиховој примјени чињеница да их треба тумачити и тако оцијенити да ли су у супротности са Уставом.

Опште позната је чињеница да правна теорија константно идентификује исте основне захтјеве неопходне за коректан законодавни оквир тржишне привреде, а

11. Анекс II, параграф 2. Устава БиХ

12. Службени гласник Републике Српске, број 21/92

то су подручја: својинских права, тржишне економије, статуса привредних субјеката, уговора, слободног тржишта и адекватних финансијских закона. С обзиром на то, укратко ћу се осврнути на постојеће стање привредних прописа у РС.

У погледу својинских права битно је напоменути да је, као прво, Уставом РС гарантовано право приватне својине, као што смо видјели, а друго, да је у току поступак приватизације државног капитала у предузећима и банкама. Да би се сам приватизациони процес осмислио и операционализовао, било је претходно потребно утврдити основне приватизационе циљеве и донијети сет законских и подзаконских прописа. Основни циљ приватизације огледа се, наравно, у промјени власничке структуре, од државне ка приватној, а са тим циљем повезани су и други циљеви, као што су: стварање ефикасне привреде, допринос социјалној стабилности, рјешавање потраживања по основу старе девизне штедње и раније проведене национализације и експропријације, додјељивање одговарајућих повластица учесницима рата итд. У операционализацији процеса приватизације морали су се испоштовати претходно утврђени принципи као што су: принцип јавности (информације о процесу морају бити доступне свим заинтересованим лицима путем средстава јавних медија), принцип обавезности (да се приватизује сав државни капитал), принцип једнаких права (да сви учесници у процесу имају осигурана једнака права), принцип слободе избора (да власници ваучера слободно бирају предузећа у која ће их уложити), те принцип флексибилности (да се због процеса не зауставља нормално пословање предузећа). Да би се процес приватизације провео на претходно утврђеним начелима било је потребно донијети сет законских и подзаконских прописа чиме се изражава уставност и законитост читавог процеса. Ти прописи регулисали су програм приватизације, почетни биланс стања, контролу интерног дионичарства (које је претходно признато), тржиште хартија од вриједности и централни регистар хартија од вриједности, те статус фондова (пензионог и реституционог). До сада је донесено тринаест закона, дванаест уредаба, осам одлука, два правилника и четири правила.

Треба истаћи да процес приватизације у овом тренутку обухвата само предузећа и банке, а да ће ускоро доћи до приватизације државних станова (у овом моменту проблем је став канцеларије Високог представника да се станове могу откупљивати у потпуности старом девизном штедњом, а Влада РС сматра да се стара девизна штедња може користити само до половине вриједности стана), осигуравајућих и других финансијских организација (осим банака), те задруга у којима постоји државни капитал. Тренутно стање приватизационог процеса карактеришу неке битне околности. Речено је већ да је Високи представник за БиХ ставио ван снаге Закон о реституцији сматрајући да Влада РС својим буџетом не може одговорити материјалним обавезама везаним за реституциона потраживања, што ће и успорити и лимитирати сам процес у глобалу. Затим, још нису формиран пензиони и фонд за реституцију у које ће се у одређеним процентима преносити акције државног капитала (десет процената у Фонд пензионо-инвалидског осигурања и пет у Фонд за реституцију). До сада је у великој мјери завршена продаја државног

капитала у тзв. малим предузећима (до 300.000 конвертибилних марака) који се купује за готовину и стару девизну штедњу. Одлуком Владе РС 15. марта окончан је рок за улагање ваучера у предузећа и сада се врши обавјештавање предузећа о томе ко је и колико ваучера у њих уложио како би се израчунала номинална вриједност и број акција које припадају будућим акционарима. Након тога ће се приступити (рок је 45 дана) процесу корпоратизације државних предузећа, тј. промјени организационог облика у акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу, а на основу Уредбе о начину рада предузећа у којима је извршена продаја државног капитала.¹³⁾ Завршетком корпоратизације престао би да важи Закон о државним предузећима.¹⁴⁾ У вези са питањем својинских права је и питање регистрације, јер већина земаља тржишне привреде, као што је познато, захтијева регистрацију извјесне покретне имовине, а са циљем заштите повјерљивих интереса (што је у вези са обезбјеђењем уговорних обавеза). Република Српска је у том погледу учинила велики помак доношењем Закона о регистрованим залозима на покретним стварима и чланским удјелима.¹⁵⁾ Тим прописом се уређује зајимство права залоза на покретним стварима и преносивим правима без предаје ствари заложном повјериоцу односно без преноса заложених права (регистрована залоза), права и обавезе уговорних страна, намирење заложних повјерилаца, престанак регистроване залозе и регистар залоза.

У погледу статуса привредних субјеката у РС донијето је неколико значајних прописа који уређују правни положај основних субјеката привређивања. Статус предузећа уређен је Законом о предузећима¹⁶⁾ који је рађен по узору на пропис СРЈ уз извјесне модификације, а са њим у вези су и Закон о упису у судски регистар¹⁷⁾ и Уредба о упису у судски регистар¹⁸⁾. Статус банака уређен је Законом о банкама¹⁹⁾ и Законом о Агенцији за банкарство Републике Српске²⁰⁾. У процедури усвајања је и пропис којим ће се регулисати осигурање банкарских депозита формирањем одговарајуће агенције. Агенција ће се бавити пословима осигурања, с тим што се предвиђа да ће та организација осигуравати штедне улоге до 20.000 конвертибилних марака, а тиме ће се, надања су, повратити повјерење штедиша и осигурати прилив неопходних средстава у токове посустале привреде. Правни положај осигуравајућих организација уређен је Законом о осигурању имовине и лица.²¹⁾ Статусноправни положај земљорадничких задруга регулисан је Законом о

13. Службени гласник Републике Српске, број 13/99

14. Службени гласник Републике Српске, бр. 3/95, 4/96, 21/96 и 3/97

15. Службени гласник Републике Српске, број 16/2000. Закон ће се отпочети примјењивати истеком године дана од ступања на снагу.

16. Службени гласник Републике Српске, број 24/98

17. Службени гласник Републике Српске, број 24/98

18. Службени гласник Републике Српске, број 24/98

19. Службени гласник Републике Српске, број 18/99

20. Службени гласник Републике Српске, број 18/99

21. Службени гласник Републике Српске, број 14/2000

земљорадничким задругама.²²⁾ У погледу престанка привредних субјеката примјењују се прописи бивше СФРЈ, али је у току рад на изради новог законског прописа.

Страна улагања регулисана су на два нивоа. Наиме, као што је речено, спољнотрговинска политика, у оквиру којих је и проблематика страних улагања, регулисана је једним дјелом, и то начелно, Законом о спољнотрговинској политици²³⁾, који је донешен на нивоу БиХ, а детаљније и Законом о политици директних страних улагања у Босни и Херцеговини²⁴⁾, такође, на нивоу БиХ, али исто тако и Законом о страним улагањима и концесијама.²⁵⁾ који је донијет на ентитетском нивоу, од стране Скупштине РС. У вези ових закона треба истаћи да Закон о политици директних улагања у БиХ регулише основе политике и принципе учешћа страних улагача у привреди БиХ те да његовим ступањем на снагу одредбе закона и прописа који се односе на директна страна улагања у БиХ, а који су у супротности или нису у сагласности са њим, престају да важе без повреда права и повластица које су страним улагачима дата и обавеза које су им наметнуте по основу ранијих закона и прописа. Међутим, поменути закон регулише само власничка страна улагања, а правни аспекти уговора о улагању и концесиона улагања и даље су ниво регулисања ентитетских закона. Прописи о страним улагањима су либерални и стимулативни са чврстим уставним и законским гаранцијама датим страним улагачима, што је врло битно за привлачење толико потребног страног капитала. Страним улагачима обезбјеђује се национални третман уз низ пореских и царинских бенефиција.

Закон који регулише уговоре је преузети Закон о облигационим односима бивше СФРЈ. Било је покушаја да се донесе нови закон са изговором да је стари Закон донешен у другачијим политичким, економским и друштвеним условима, али су таква настојања предупређена чврстим аргументима усмјереним у правцу неопходности интервенција на постојећем тексту у смислу његовог осавремењавања и потребног проширивања.

Закони који уређују слободно тржиште, поштено пословање и превенирају монопоско пословање, нису довољни за савремене услове пословања. Отуда се очекује доношење адекватнијих и модернијих прописа од важећег Закона о трговини из 1996. године а посебно треба похвалити настојање нове Владе РС да учини напоре на доношењу прописа којима би се превенирало и санкционисало корупционашко дјеловање.

У вези финансијских и других закона треба нагласити да су у БиХ и РС донесени савремени закони који регулишу рачуноводствене стандарде и ревизију, што уз преношење платног промета на комерцијалне банке осигурава савремено финансијско пословање. Треба исто тако подвући постојање изузетно важних закона за развој функционалних тржишта капитала, донесених у јуну 1998. године, а то

22. Службени гласник Републике Српске, број 19/99

23. Службени гласник Републике Српске, број 17/99

24. Службени гласник Републике Српске, број 17/99

25. Службени гласник Републике Српске, број 21/96

су: Закон о хартијама од вриједности, Закон о централном регистру хартија од вриједности и Закон о приватизационим инвестиционим фондовима и друштвима за управљање²⁶⁾. У току су и активности везане за формирање основних субјеката из категорија тржишта капитала, као што су централни регистар хартија од вриједности, берза и комисија за хартије од вриједности. У току ове године, прогноза је, формираће се берза и централни регистар, док је комисија раније формирана и у редовној је функцији.

Треба исто тако напоменги да су донешени и нови царински прописи те прописи о раду који су у функцији привлачења страног капитала и модерног тржишног пословања.

3. Овај кратки преглед и само дјеломична анализа актуелних и најважнијих привредноправних прописа упућује на закључак о стању позитивне привредноправне регулативе Републике Српске. Наравно, важно је имати на уму да је постојеће стање прозивод низа како правних тако и неправних околности што се из овог реферата могло видјети. Циљ овог реферата није да оправда недостатке који постоје у привредноправној регулативи Републике Српске, него, насупрот томе, да укаже на њих и да евентуално послужи као основни водич за реформу привредноправног система Републике Српске те да потпомогне изградњу потребене правне инфраструктуре у циљу преласка на тржишну економију.

Оно што је врло важно јесте чињеница да је РС дио привредног простора БиХ и да је исто тако дио привредног простора свог непосредног окружења, а затим и дио глобалног простора везаног за ЕУ. Ако је то тако, а сви, или велика већина релевантних политичких и економских фактора се слажу да јесте, онда су процеси који се на плану привредноправне регулативе одвијају у РС дио глобалног процеса који се одвија у њеном окружењу које карактерише неколико битних чињеница и околности. Државе настале дисолуцијом бивше СФРЈ могу бити органски дио ширег економског окружења само уколико усвоје стандарде савременог тржишног пословања. Ти стандарди су већ познати и дати од стране оних који су увјерени да им се могу прикључити само они који су усвојили и примјенили те стандарде понашања, односно који су прво хармонизовали, а затим и унификовали прописе тржишног пословања и који их свакодневно примјењују. То је пут којим мали и слаби морају кренути да би ојачали и постали респектабилни партнери. Интерес моћних јесте да им се придруже и они који сада не испуњавају тражене услове, али је интерес малих и слабих још израженији у смислу да постављене захтјеве испуне.

Због свега наведеног пред надлежним органима РС постоји обавеза и задатак да своје привредне прописе хармонизују како са прописима другог ентитета, тако и с прописима замаља свог окружења, што у првом реду значи са прописима СРЈ. То је природно, а данас и правно утемељено недавно закљученим споразумом о специјалним и паралелним везама РС са СРЈ. Та хармонизација која ће неминовно

26. Сви објављени у Службеном гласнику Републике Српске, број 24/98

услѣдити није аутистична већ је дио ширег процеса испуњења обавеза за учлањење у ЕУ.

Дакле, привредноправни прописи РС, БиХ, СРЈ и земаља непосредног окружења, морају бити прво хармонизовани, а затим и уједначени ако се жели остварити прокламовани политичко-економски циљ да сви постанемо дио савременог свијета тј. јединственог тржишта. То значи тржишта без граница са приматом економских закона у коме ће економски способни увијек имати предност над оним који су мање способни.