

*Др Добросав Миловановић,  
Правни факултет, Београд*

## **Економске реформе и регулација у Србији**

### **Резиме**

*Регулација у Србији одвија се у оквиру процеса унутрашњих реформи и хармонизације са међународним стандардима. Карактеристично је доношење низа прописа којима се први пут или на другачији начин уређују одређени односи, уз извесан степен дерегулације.*

*Окружење у коме се то одвија подразумева: инсистирање на брзини усвајања нових решења, најчешће без стипендикозног размисљања о начину (не) уређивања одређених питања и међусобно повезаних области; недовољну количину знања и искуства нарочито о ванправним аспектима; не prikazивање дисперзије користи, недостигака и проشوка по интересним групама; превагу партијских интереса; невођење рачуна о могућности и степену примене закона; недовољну усклађеност или неприменљивост повезаних закона.*

*Један од метода превазилажења наведених проблема је увођење и реализација Анализе ефеката регулативе на основу одговарајуће Стратегије, која подразумева: дефинисање циљева АЕР; дефинисање регулативе која је предмет и дубине анализе која ће се сировити; дефинисање кључних параметара; утврђивање организационе структуре за спровођење АЕР; дефинисање начина и обима коришћења спољне стране и домаће експертизе; повећање отворености односно јавности целокупног процеса; максималну професионализацију управе; обуку кадрова; реформу образовања.*

*Аспекти од значаја за увођење АЕР: политичка подршка; фокусирање на почивку на главну регулативу; креирање од појединих аспеката анализе и метода*

*ка укућним последицама и сложенијим методима; избегавање ризика: да постојане иуко испуњавање форме или израда обимних, скућих и неразумљивих студија; стирљење јер изградња аналићичке инфрасћрукћуре захћева време.*

**Кључне речи:** *регулација, економске реформе, анализа ефикаћа регулације*

Термин "регулисати" значи "контролисати или усмеравати путем правила, принципа, метода итд".<sup>1)</sup> Смисао регулације привредних активности и тржишта је усмеравање остваривања легитимних интереса привредних субјеката и купаца производа и услуга, разноврсних посредника и самог тржишта, као покретачке снаге развоја друштва признате на садашњем нивоу, у правцу задовољавања јавног интереса. Јавни интерес огледа се у оптималној алокацији ресурса у привреди, држави и на међународном нивоу, несметаном обављању прекограничног трговинског односно инвестиционог пословања, заштити<sup>2)</sup> од разноврсних ризика - ради обезбеђивања рационалног, ефикасног и економичног привређивања, подизања квалитета и снижавања цена роба и услуга за кориснике, остваривања равнотеже спољнотрговинског и платног биланса и сл. Истовремено неопходно је спречити потресе на тржишту и онемогућити њихове злоупотребе за остваривање нелегитимних приватних интереса, у циљу очувања поверења, као једног од елементарних предуслова функционисања тржишта.

Регулација тржишта представља укупност активности планирања, нормирања, извршавања, праћења, надзора<sup>3)</sup> и, по потреби, накнадног усмеравања активности и субјеката на тржишту. Под средствима регулације подразумевамо све опште и појединачне правне акте и материјалне радње којима се предвиђа статика и динамика односно усмеравају кретања на одговарајућем тржишту, све радње које се предузимају и сви акти који се доносе у процесу спровођења надзора, као и корективне акте и радње којима се (по утврђивању одређених одступања) утиче у правцу постизања пројектованог модела тржишта. Према томе, регулација би

1. Webster's New Dictionary&Thesaurus, 1995, стр. 319; М. Вујаклија, Лексикон страних речи и израза, Београд, 1980, стр. 785, наводи следећа значења термина регулисање (лат. регула): уређивање, уређење, довођење у ред, у склад са законима, прописима, правилима и др.: за термин регулисати (нлат. регуларе) синоними су: уредити, уређивати, довести у ред; озаконити, довести у склад са прописима или законима; из Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science, Kyiv, 1998, (у даљем тексту Lexicon of terms... Kyiv) издвајамо гледиште Економског савета Канаде, према коме се регулација односи на »наметање ограничења, подржаног државним овлашћењем, чији је циљ да знатно модификују економско понашање појединаца у приватном сектору. R. Jackson and D. Jackson, Politics in Canada: Culture, Institutions, Behavior and Public Policy, 2<sup>nd</sup> Edition, 1990, стр. 393-394.
2. Кроз ограничење или елиминисање ризика.
3. Иако се термини надзор и контрола по правилу поклапају, ипак сматрамо да је са аспекта нашег рада адекватнији термин надзор, с обзиром да је код њега у већој мери тежиште на сталности, континуитету, што је у случају динамичних тржишта пондитио сине љуа нон успешне регулације. О односу појмова контроле и надзора детаљније З. Томић, Управно право, Систем, Београд, 1998, стр. 72-73.

требало да се одвија као кружни процес, где деловање повратне спреге омогућава уочавање наглашено честих и брзих промена на тржишту и у његовом окружењу, као и спознају грешака приликом првобитног нормирања односно предузимања радњи. На тај начин се стварају услови за доношење нових, промену или укидање постојећих аката односно за предузимање другачијих или престанак обављања појединих радњи на тржишту.

### **Регулација у Србији се одвија у оквирима следећих процеса:**

1. транзиција ка моделу тржишне привреде
2. припреме за отпочињање процеса стабилизације и придруживања Европској Унији
3. отпочињање преговора са Светском трговинском организацијом
4. преговори и аранжмани са Међународним монетарним фондом и Светском банком
5. учешће у регионалним иницијативама.

### **Наведене процесе карактерише:**

1. Доношење низа закона и пратеће регулативе којима се први пут уређују одређени односи (нпр. Закон о електронском потпису, Закон о финансијском лизингу, Закон о залози на покретним стварима, Закон о инвестиционим фондовима...).

2. Усвајање бројних закона и пратеће регулативе којима се на другачији начин уређују раније регулисани односи (порески закони, приватизациони закони, Закон о привредним друштвима, Закон о раду, Закон о концесијама...).

3. Известан степен дерегулације (нпр. у области регистрације привредних субјеката). Под дерегулацијом се може подразумевати потпуно или делимично смањивање ограничења пословања приватних лица у извесним секторима привреде.<sup>4)</sup> Она обухвата укидање агенције, програма или специфичне регулативе и по својој природи може бити далекосежна и планска или делимична и еволутивна.<sup>5)</sup> Такође, наводи се да дерегулација подразумева и повећање конкуренције,<sup>6)</sup> преваходно јер допушта улазак већег броја лица на тржиште.<sup>7)</sup> Ипак, дерегулација се у мањој мери односи на нашу и привреде бивших социјалистичких система, где је регулација била практикована кроз државну својину. Наиме, њих првенствено карактерише процес транзиције, у оквиру кога је укинут низ норми које су директно

4. R. Jackson and D. Jackson, стр. 607.

5. R. Adie and P. Thomas, *Canadian Public Administration: Problematic Perspectives*, 1987, стр. 336.

6. М. Ђировић, *Концепција тржишта капитала, Финансијско тржиште Југославије*, Београд, 1993, стр. 18. наводи да она представља смањивање државних контролних мера на плану кретања капитала, са интенцијом јачања конкуренције на финансијском тржишту између разних облика финансијских институција.

7. Ж. Шевић, *Non-Tax Revenue Sources, Public Finance, Theory and Practice in Central European Transition*, стр. 259.

или индиректно спречавале постојање или ограничавале деловање тржишта. Укидањем огромног броја наведених норми, истовремено је настала потреба за утврђивањем нових регула, али оних које су засноване на тржишним принципима уређивања односа у овој области. У вези са тим, поставља се дилема да ли би и да те земље требало да пођу од модела високо регулисаних тржишта, или пак да уведу правне норме које за своју полазну основу имају начела дерегулисаних правних поредака развијених тржишних привреда, уз њихово прилагођавање домаћим потребама и остављање извесног периода за достизање постављених стандарда. Мишљења смо да то првенствено зависи од локалних прилика. Међутим, значајно је схватање да за наш систем дерегулација представља један, али не и довољан аспект укупних промена у систему регулисања односа. То је нашло одраза и у промени назива тела које је на републичком нивоу успостављено као Интерресорна група за дерегулацију, а које се већ извесно време зове Савет за регулаторну реформу, уз прилагођавање његових надлежности новим циљевима.

#### **Дати процеси одвијају се у амбијенту који подразумева:**

1. инсистирање на веома кратким роковима за усвајање великог броја закона и других прописа, које поставља домаћа политика и, још чешће, међународне организације односно заједница. Међутим, поставља се питање да ли квантитет истовремено у себи носи и квалитет који се захтева од правне струке. Темпо израде и усвајања, најчешће не подразумева стратешко размишљање о начину (не) уређивања одређених питања и међусобно повезаних области;

2. недовољну количину знања и искустава нарочито о ванправним аспектима због којих се закони и усвајају;

3. стари начин размишљања: а) да се сваки проблем може превазићи ако се регулише и б) да је најважнија усклађеност закона са Уставом и другим законима, а не какве ће реалне економске и друге последице одређени закон доиста произвести (користи и трошкови у најширем смислу);

4. позивање на општи интерес или одређене опште међународне принципе, без реалног приказивања интересних група које у задатим околностима доношењем одређеног закона остварују користи односно на чију се штету он доноси или ко сноси трошкове његове примене. При том, не само да ова решења иду у корист одређених интересних група, него и могу да реално оштете јавни интерес (пример је предлог Закона о високом образовању, поједине одредбе предлога измена и допуна Закона о акцијском фонду и Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената);

5. да партијски интереси још увек имају превагу. У периоду отпочињања транзиције то се испољавало првенствено унутар министарства из различитих партија исте коалиције, док од формирања садашње Владе углавном сва министарства „припадају“ одређеној партији. У првој етапи реформи постојали су „светли“ примери, нарочито у економској сфери, да су критеријуми за избор министара односно постављање других функционера били преваходно стручни. Иако је уобича-

јено да се одмицањем процеса транзиције повећава степен професионализације, код нас је приметна обрнута тенденција;

6. да се о могућности и степену примене одређених закона не води довољно рачуна, што након њиховог усвајања узрокује крупне проблеме у пракси и доводи до потребе за изменама и допунама тек усвојених текстова;

7. недовољну усклађеност или неприменљивост повезаних закона због брзине доношења или недовољне интерресорне сарадње (што је последица уобичајене затворености за рад и идеје других ресора или поменуте партијске подељености);

8. примере регулативе која у датом окружењу успева да задовољи критеријуме могућег квалитета са правног аспекта, али и са аспекта стварања предуслова за произвођење позитивних последица, уз елиминисање или смањивање нежељених ефеката и трошкова. У том смислу, стране банке наводе Закон о финансијском лизингу као један од најбољих у региону. Такође, у појединим органима у одређеном периоду предузете су мере за јачање иновације и професионализма службеника.

Пођимо најпре од Устава, као основног политичког и правног акта, који поставља оквире целокупног друштвеног, економског, политичког и државног система. Брзина која карактерише законодавну активност, није дошла до изражаја у вези са усвајањем новог Устава. Разлози су вишеструки. Чини се да компликованост процедуре прописана Уставом из 1990. године представља значајан разлог, али да је можда још већи проблем у недовољној усаглашености на политичком нивоу, што показује велики број радних верзија новог Устава, које потичу од различитих органа и политичких групација. Ипак, како се најављује у Скупштини, изгледа да би у догледно време требало да се постигне сагласност по овом питању, што би требало да укаже на повећање свести о постојању заједничких интереса и потреби сарадње.

Иначе, проблеми из постојећег Устава тичу се претеране централизације послова и имовине на нивоу Републике, чиме су знатно сужене могућности локалног нивоа и могућих региона да у складу са својим специфичним потребама и могућностима створе предуслове за бржи развој инфраструктуре, привреде, повећање иновативности. При томе, требало би омогућити успостављање локалне имовине, што је постојећим Уставом искључено, али истовремено и избећи грешке из прошлости када смо деценијама имали претерану децентрализацију, што је такође имало негативне последице по развој привредног и финансијског система у смислу затварања свих токова првенствено у локалне оквире.

Устав мора раширити лепезу и омогућити флексибилније форме државних органа, како би се и са тог аспекта омогућила реформа јавне управе и других државних органа. Наиме, управо је усвојен Закон о јавним агенцијама који омогућава поверавање регулаторних и управних јавних овлашћења јавним агенцијама, за шта се не може до краја и у потпуности наћи основа у Уставу. Према томе, живот је као и код већ раније успостављених агенција, захтевао нове облике, али их је крутоћа Устава онемогућавала или битно ограничавала. Страни инвеститори ука-

зују на битно ограничење постојећег Устава у вези са одредбом да градско грађевинско земљиште не може бити у приватној својини. Када се већ помиње питање својине и правне сигурности, крупан проблем, чије решење још увек није на видику је питање денационализације. Што пре се оно реши, то ће пре извесност инвестиционих и осталих привредних одлука моћи да дође до изражаја. При том, имајући у виду вишедценијске промене у статусу дате имовине и ограничене ресурсе државе, решење не мора у свим ситуацијама подразумевати брз повраћај имовине (нпр. могуће је издавање дугорочних обвезница и сл).

Приватизација је знатно одмакла у смислу броја приватизованих предузећа, иако још увек постоји знатан број оних код којих овај процес још није ни започет, или где Акцијски фонд има још увек различит проценат акција. Предложеним изменама и допунама Закона о акцијском фонду, предвиђена је промена статуса акција које он поседује од приоритетних без права гласа у обичне акције са правом гласа. Иако постоје различита мишљења о овом питању, због различитих злоупотреба (нпр. куповином 31% акција неког предузећа, одређено лице је стицало већинско власништво, ако је Акцијски фонд у предузећу имао 40% акција и могло доносити одлуке којима се општећивала имовина коју поседује Акцијски фонд), прихваћен је нови модел. Уз то, одредба члана 8а. Измена и допуна Закона о акцијском фонду предвиђа ништавост (најтежа правна санкција) за одлуке акционарског друштва које не прибави писмено изјашњење Акцијског фонда за случајеве наведене у ст. 2. овог члана (смањење односно повећање капитала, реорганизација акционарског друштва...)

У вези са тим јављају се два проблема:

а. одредба става 2. прописује да право гласа по основу акција Акцијски фонд користи **нарочито** у набројаних девет случајева, из чега се може тумачити да је он на то овлашћен и у другим случајевима који нису прецизно дефинисани. Тиме би се Акцијском фонду, или другом органу (Влади, Министарству привреде, Агенцији за приватизацију) који би донео подзаконски акт у овој области оставила дискрециона оцена да дефинише који су то још случајеви или би Акцијски фонд то могао чинити од случаја до случаја. То би било правно недопустиво нарочито имајући у виду санкцију ништавости.

б. Сама процедура остваривања права гласа Акцијског фонда је спорна. Уз разумевање да је нерационално да службеници или повереници Фонда учествују на скупштинама бројних акционарских друштава, те да се стога тражи писмено изјашњење за одређене кључне одлуке, ипак је већ у Закону потребно прецизирати рок за добијање траженог изјашњења и последице непоштовања тог рока од стране Акцијског фонда. Разлози се састоје у потреби превазилажења правне несигурности, избегавања блокаде и повећања ефикасности рада органа акционарских друштава, избегавање могућности настанка штете за акционарско друштво, за чију би накнаду био одговоран Акцијски фонд и елиминисање простора за евентуалну корупцију.

Дефинисањем рока и претпоставком да се ако изјашњење није достављено у прописаном року има сматрати да је оно дато, избегавају се ове последице.

Ако се заједно читају ст. 1 чл. 3. Измена и допуна Закона о акцијском фонду и члан 2. Закона о изменама и допунама Закона о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената којим се одредбе овог Закона о преузимању не примењују на Акцијски фонд, налазимо се поново у ситуацији због којих се између осталог, ове измене и допуне врше – да није јасно по којој би процедури Акцијски фонд могао да учествује у поступку преузимања. Наиме, измене Закона о акцијском фонду јасно допуштају овој институцији ту могућност, у складу са Законом о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената. Међутим, проблем је што би управо изменама потоњег Закона, Акцијски фонд био изузет од примене норми које уређују преузимање.

Досадашња пракса је показала да је тумачење да Акцијски фонд није у могућности да прихвати понуду за преузимање, лишило државу значајних буџетских прихода за дужи временски период, или ће они бити остварени у знатно мањем обиму. Исто тако, увођењем посебног режима за продају акција Акцијског фонда, остали (мали) акционари се могу ставити у неравноправан односно неповољнији положај и обрнуто.

Решење је да Акцијски фонд добије потпуно јасну могућност да као и остали акционари слободно одлучује да ли жели да прихвати понуду за преузимање или не. С друге стране, њему би можда требало омогућити да самостално или у садејству са мањинским акционарима обједини пакет акција, да дефинише минималне услове (који могу обухватити и социјални и инвестициони програм) и да упуту позив на понуду потенцијалним инвеститорима, који би на основу тог позива могли да њему и осталим акционарима упуте понуду за преузимање.

Агенција за привредне регистре преузела је од трговинских судова поступак регистрације привредних друштава. Вођење службене евиденције по својој природи и није активност суда, већ облик управне делатности. Ипак, много је важније какве ће резултате ово померање донети са аспекта правне сигурности, тачности и ажурности података, ефикасности рада. С друге стране, још увек нису заживели регистри у вези са финансијским лизингом односно залогом на покретним стварима. Први регистар није предуслов закључивања и реализације уговора о финансијском лизингу, који је у великој мери постао начин превазилажења ранијих проблема у прибављању производне опреме односно потрошачке робе. Међутим, успостављање и функционисање регистра залог на покретним стварима је услов без кога се не може реализовати веома значајан облик обезбеђења неопходне кредитне активности. Наиме, овај облик обезбеђења би повећао обим одобрених кредита, снизио каматне стопе и омогућио да корисник кредита може да употребљава ствари које су средство обезбеђења (нпр. опрема за производњу), чиме би олакшао отплату кредита. То до сада, када су у питању покретне ствари није било правно могуће, јер је ради сигурности средства обезбеђења поверилац морао да има др-

жавину на ствари која је предмет залогe или је она морала бити код трећег лица који би гарантовало да она неће променити власника.

Исто тако, смањивање нивоа капитала потребног за оснивање привредног друштва иде у правцу олакшавања уласка на тржиште и тиме повећања конкуренције у одређеним привредним гранама. То се већ показало као исправно решење у вези са оснивањем брокерскодилерских друштава где је поступност у повећавању основног капитала и увођење адекватности капитала за покривање ризика које ови субјекти преузимају на финансијском тржишту обезбедила да и даље постоје домаћа брокерскодилерска друштва, али и да се истовремено одвија процес смањивања броја и укрупњавања оних учесника који имају мали број запослених и недовољну снагу за озбиљнију конкуренцију. Тиме се испоставило да је боље поставити одређене оквире, без пренаглашених административних забрана или мера, а онда препустити тржишту да само покаже ко је способан за наставак и увећање своје делатности.

### **Могући начини превазилажења постојећег стања**

Критичка анализа је корисна да би се установила дијагноза и открили узроци постојећег стања, нарочито када су у питању негативни аспекти. Међутим, кључан допринос теоретичара и стручњака састоји се у изналажењу координираног сета краткорочних, средњорочних и дугорочних мера које би омогућиле остварење економских реформи у правцу пораста бруто националног производа, јачања конкурентности наших привредних субјеката, стабилности монетарног и девизног система, повећања запослености и стандарда становништва. Све то је предуслов смањивања тензија и спровођења реформи у другим сегментима друштва, који опет имају неспоран утицај на успешност економских промена.

### **Једна од значајних значајних мера за превазилажење наведених проблема је Анализа ефеката регулативе (АЕР)**

АЕР је начин сакупљања и организовања информација о очекиваним утицајима регулативе и њених главних алтернатива, даје податке о нето користи за друштво и указује на дистрибутивне ефекте по различите интересне групе и грађане.

Као део програма ширих економских реформи, и у складу са кредитом Светске банке за структурално прилагођавање у Србији (SAC II), Влада Републике Србије увела је АЕР у законодавни процес у новембру 2004. године. За сваки нови закон и регулаторне инструменте, као што су одлуке и решења, надлежно министарство је сада обавезно да припреми образложење које садржи АЕР.

Савет за регулаторну реформу је овлашћен од стране Владе Републике Србије да обезбеди координацију и контролу квалитета извршених АЕР. Стога ће Савет, нарочито у фази њеног увођења имати кључну улогу. Наиме, евидентно је да ће за дистрибуцију знања и искустава у овој области по министарствима бити неопходно одређено време, нарочито са аспекта одређених специфичних области примене АЕР. Такође, Савет би требало да послужи као центар у коме се налазе

---

сви релевантни подаци, знања и искуства из света и на домаћем плану, као организатор заједничких активности на плану тренинга у овој области.

**Предуслов успешног увођења и реализације АЕР је израда и примена одговарајуће Стратегије. Она подразумева:**

- дефинисање циљева који се коришћењем овог средства желе остварити
- дефинисање регулативе која ће бити предмет АЕР, као и дубину анализе која ће се спроводити. Најпре би се требало концентрисати на законе, уз избор приоритетних код којих би се АЕР одмах спроводила, док би се код преосталих то чинило када се испуне сви кадровски, финансијски и организациони предуслови, при чему би и ту требало одредити временску димензију
- дефинисање параметара и њиховог значаја (првенствено економских, социјалних, еколошких и других) који ће послужити као основ за њихово коришћење
- утврђивање организационе структуре за спровођење АЕР (да ли на нивоу ресорних министарстава, и/или централног тела? Да ли централно тело да буде посебно или део постојећег нпр. секретаријата за законодавство? Степен (де)централизације и правац кретања? Однос са начином организовања процеса хармонизације са правом ЕУ)
- начин и обим коришћења спољне стране и домаће експертизе при изради закона ради повећања објективности анализе. Јачањем капацитета министарстава и централног тела ова потреба ће се објективно смањивати, али никада неће престати
- повећање отворености односно јавности целокупног процеса има немерљив значај, како кроз укључивање свих расположивих домаћих и страних знања и искустава, тако и кроз активно учешће свих потенцијалних интересних група односно грађана, у циљу обезбеђивања највишег могућег степена демократије. Истовремено, то доприноси и бољем разумевању будућих прописа или других мера које се (не) предузимају, као и осећају сопственог доприноса, чиме се обезбеђује повећање ефикасности примене прописа, што је до сада био један од главних проблема
- максималну професионализацију управе. Потребно је смањити број функционера који се постављају по политичким критеријумима на релативно кратак рок, елиминисати или максимално смањити политички утицај на свакодневан рад управе
- обуку кадрова:
  - тренера за АЕР (како би се обезбедио жељени спој међународних и домаћих знања и искустава и обезбедио континуитет у трансферу стечених знања)
  - чланова и запослених у Савету за регулаторну реформу
  - државних службеника по ресорним министарствима
  - службеника Народне скупштине

- службеника аутономне покрајине и локалне самоуправе (како би променили начин размишљања, нарочито обзиром да се очекује повећање њихових надлежности са процесом децентрализације)

- измене у области образовања као предуслов дугорочног успеха регулаторне реформе:

- а. стално редефинисање знања у свим областима
- б. најновија истраживања указују да би требало напустити модел учења који полази од једног правог решења, уз евентуалну флексибилност избора различитих начина за његово остварење. У вези са АЕР, то би значило да проблем може бити правилно дефинисан на више начина
- ц. уместо пуког меморисања материје, требало би да се обезбеди њено потпуно разумевање
- д. подстицање и развијање креативности
- е. подстицање отворености ка сталном стицању нових знања

### **Аспекти од значаја за увођење АЕР:**

- неопходно је обезбедити политичку подршку за њену примену (јачањем свести о томе да АЕР не замењује и не ограничава политичко одлучивање, већ му помаже да буде квалитетније - систематизацијом релевантних информација, указивањем на предности и недостатке сваке од могућих солуција и указивањем на интересне групе које добијају или губе односно носе трошкове у случају избора одређене солуције)

- на почетку је потребно фокусирати се на главну регулативу

- потребно је ићи од појединих аспеката анализе и метода ка укупним последицама и сложенијим методима

- имајући у виду досадашња образложења која представљају обавезу при доношењу закона, одлука и решења, неопходно је избећи два ризика: а) да она постану пуко испуњавање форме, без давања конкретних и озбиљних одговора на постављена питања (као што тренутно изгледају образложења закона која доставља већина министарства) или б) да се АЕР схвати као обавеза израде обимних, скуких студија, обично сачињених од одређених експерата ван министарстава, које су неразумљиве грађанима, посланицима па и државним службеницима

- аналитички и комуникациони аспект су поједнако од пресудног значаја. На супрот распрострањеном веровању, када се говори о анализи ефеката прописа, одлучујући фактор који доприноси квалитету прописа није прецизност калкулација, већ постављање правих питања – преиспитивање, разумевање реалних утицаја, истраживање претпоставки. Ово је од посебног значаја у државној управи која нема пуно искуства са конкурентним тржиштима.

- улога Савета за регулаторну реформу (у погледу координације активности АЕР, тренинга, стручне помоћи у конкретним ситуацијама...)

- неопходно је стрпљење јер изградња аналитичке инфраструктуре захтева време.

### Пример коришћења извесних аспеката АЕР (Закон о финансијском лизингу)

Најпре су дефинисана тзв. кључна питања која би требало уопште регулисати и понуђена на проверу најширем кругу лица унутар управе и у банкарском сектору. Од самог почетка успостављена је интересорна сарадња, на тај начин што је поред мање групе при Министарству за економске везе са иностранством, која је била најодговорнија за садржај Закона, формирана и шира група на међуресорном нивоу (представници Министарства финансија и економије, Народне банке, Министарства привреде и приватизације). Она се повремено састајала, у циљу разматрања достигнутих резултата, вођења рачуна о усклађености понуђених решења у Закону и са другим прописима, као и предлагању унапређења. Поред тога, коришћења је спољна експертиза страних и домаћих банака и других организација, нарочито оних које су имале прилику да своја практична искуства стекну у земљама транзиције и то посебно на подручју бивших југословенских република, због деценијског заједничког економског и правног система. Организована је и јавна расправа уз учешће интересних група, како би се што боље сагледали сви аспекти понуђених решења и избегли проблеми у примени. У вези са тим, нпр. није прихваћен предлог страног експерта да одузимање ствари која је предмет лизинга у случају неиспуњења обавезе врши приватна агенција, већ је то препуштено суду. Замерка да је судска процедура спора, превазиђена је прописивањем кратког стриктног рока, уз сужену могућност избегавања одузимања ствари и отезање поступка. Наведен модел израде и усвајања закона није био успорен и поред предузимања свих ових активности, јер је обезбеђена стручна и политичка сагласност око понуђених решења и то већ у раној фази, управо кроз суштинско обједињавање снага на интересорном и нивоу интересних група.

**Dobrosav Milovanović, Ph.D.**  
Faculty of Law, Belgrade

## ECONOMIC REFORM AND REGULATION IN SERBIA

### Summary

*The regulation in Serbia is taking place in the ambient of internal reforms and harmonisation with international standards. It is characterised with many new laws and by-laws regulating new or same domain on a different way, with certain level of deregulation. The ambient of the regulation presumes: short terms for adopting new laws, without strategic way of thinking; lack of knowledge and experience, especially about non-legal aspects; absence of review on benefit and cost distribution; predominance of political party interest; absence of attention to law implementation; lack of coherence between connected laws.*

---

*The one of the methods to overcome above mentioned problems is the introduction of Regulatory impact analysis, based on appropriate Strategy, which contains: aims definition; determination of regulation and the depthness of its analysis; key paramethars; organisational structure; method and level of foreign and domestic expertise; increasing the transparency of the whole regulatory procedure; to maximize professionalism of the public administration; in-service training; the reform of education.*

*Important aspects of RIA are: political support; focusing at the beginning on main regulation; moving from certain aspects of analisys and methods toward all effects and complicated methods; avoiding risks of: formal fullfilment of analysis or preparing comprehensive, expensive and non-understandable studies; patience to establish analitical infrastructure.*

**Key words:** *regulation, economic reform, regulation impact analysis.*