

---

# ОСНОВНА ТЕМА

---

др **Мирко ВАСИЉЕВИЋ**  
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду  
председник Спољнотрговинске арбитраже при Привредној комори  
Србије

## РЕФОРМА ПРАВА У ПРИВРЕДИ\*

### Резиме

У овом раду аутор анализира нека остворена ишћања стања и перспективне реформе права у привреди у контексту односа државе и привреде (вечита дилема колико команде а колико слободе, колико „видљиве руке државе и невидљиве руке тржишта“). Аутор анализира: прво, општи дијагнозу стања права у привреди (констатирујући постојање квантитативна права, али не и потребног квалитетна); друго, посебну дијагнозу стања права у привреди (констатирујући снажну потребу реформе пореских прописа, прописа о раду, стицају, приватизацији, планирању и изградњи, као и потребу уређења делатности слободних професија); треће, стање регулативе јавног сектора привреде (констатирујући низак ниво економских слобода овог сектора и парничку зависност); четврто, ишћање регулативе привредних друштва (констатирујући потребу ширења правних форми привредних друштва и потребу одбацивања инстинктивних који нису арсенал европског права, а не одговарају ни духу нашег права) и, петом, ишћање заштитне инвестиционог (политичке и правне вредности и посебно специфичности регулативе и потреба заштитне инвестиционог на тржишту капиталом).

Аутор закључује, коначно, да и поред промене карактера привредне регулативе (развој меког права и подруштвавање привредне регула-

\* Рад је написан у оквиру вишегодишњег пројекта Правног факултета Универзитета у Београду *Развој правног система Србије и хармонизација са правом ЕУ – правни, економски и социолошки аспекти* (2014).

тине) држава има кључну улогу у неопходној реформи права у привреди: регулаторна, мониторинг и развојна функција, чиме обезбеђује себи потребну позицију (дискретни економски интервенционизам у спољној трговини, подстицај неразвијених подручја, подршка страним иранима и слично), с тим да таква регулатива буде у служби привреде, како би унапредила економску ефикасност, а не у служби политике, како не би била на услузи другим интересима, а не економским (што би последично водило социјализацији и неконкурентности привреде).

**Кључне речи:** привреда, реформа права, јавни сектор, привредна друштва, приватизација, заштитна инвестиција, стечај.

## I Постављање проблема

Правни оквир привреде Србије већ двадесетак година креће се, судећи по свом формалном изгледу, тржишним водама. На том путу потребно је отклонити многе препреке и створити бројне претпоставке: промена својинског оквира (приватизација, реприватизација), нови институционални оквир, нова улога државе, промена законодавног оквира, пре свега. Како је стварање ових претпоставки и отклањање ових препрека праћено бројним отвореним питањима, то је овај поступак обележен изузетном дуготрајношћу и неконзистентношћу решења. Нема сумње да је опште струковно уверење да је привреди Србије потребан нови правни оквир у новом својинском и институционалном окружењу. Ипак, тражење тог правног оквира на овом путу праћено је бројним препрекама-заблудама.

*Препреке-заблуде* које представљају врхунац овог леденог брега свакако представљају: прво, доминација дужничке привреде и правни оквир чија је одлика у таквом окружењу заштита дужника уместо заштите повериоца; друго, партијска феудализација јавног сектора привреде који обавља делатност од јавног интереса; приватизација мотивисана идеолошким разлозима „тржишног фундаментализма“ (идеја да нерегулисана тржишта сама од себе могу да осигурају тржишни опоравак),<sup>1</sup> односно „либералног фундаментализма“ (Ф. Фукајама) – изведена са „погрешним средствима“ и „погрешним људима“; треће, непостојање чврстог правног оквира и арбитражност у његовој примени;<sup>2</sup>

1 Џозеф Штиглиц, *Слободан њад*, Нови Сад, 2013, стр. 9.

2 „Нећу да рушим Николићима викендице. Треба донети закон који ће омогућити легализацију бесправно подигнутих кућа на обали Саве, међу којима су и викендице породице председника Србије“, изјава министра грађевине Велимира Илића, „Блиц“, 22. јануар. 2014. године, стр. 1 и 4.

четврто, непоштовање усвојених правила чак и од стране саме државе која њихову примену треба да гарантује; пето, пресађивање („правни транспланти“) правних правила других правних култура који немају „корен“ у култури нашег друштва, а тиме ни претпоставки за успешно функционисање; шесто, слабост постојећих институција и некритичко пресађивање или калемљење институција из другог окружења које имају слабе гаранције успеха у новом окружењу; седмо, утицај снаге традиције и тиме владавине људи (политичких и политички организованих са благословом партијске државе) уместо владавине објективног права; осмо, укључивање државе у тржишну игру или чак и мењање правила те игре у току саме тржишне утакмице у корист „својих“ клијената (чиме, уместо да буде слуга тржишних субјеката, постаје њихов пристрасни господар); девето, „олако обећана брзина“ доношења свакојаким прописа, чија је мисија контроверзна и као појам и као порука (чиме се компромитује и сама идеја права и код привредних субјеката ствара осећај креирања слободе – применити или не применити закон); десето, замена места законодавне и економске слободе, тако да држава, уместо афирмације слободе привредних субјеката (економске слободе),<sup>3</sup> афирмише слободу законодавца<sup>4</sup> (уместо „где год нађеш згодно место, ту дрво посади“ дешава се „где год помислиш да постоји правна празнина, ту закон донеси“). Није овде крај препрека-заблуда нашег привредноправног оквира (а како би само било добро да јесте!), али и ово је превише.

*Компромисијација идеје закона* мора бити отклоњена добрим промишљањем потребе доношења новог закона (шта се законом жели постићи), односно постојање економских услова за примену закона.<sup>5</sup> Олако стварање, у принципу, лошег права осим што компромитује и саму идеју права, ствара системске претпоставке за раскорак нормативног (прописаног) и стварног (фактичког), који је у нашој животној збиљи и иначе изузетно висок и, чини се, неотклоњиво утемељен. Ово

3 На традиционалној листи фондације „Херитиц“ и пословног дневника „Вол стрит џорнал“ индекс економских слобода за 2013. годину у Србији износи 59,4, чиме у свету заузима 95. место (земље на ранг листи од 91. до 151. места оцењују се као економски углавном неслободне). У односу на земље бивше СФРЈ, Србија је једино испред БиХ (101. место). Македонија је рангирана на 43. место, Црна Гора на 68. место, Словенија на 74. место и Хрватска на 87. место. Вид. „Политика“, 15. јануар 2014. године, стр. 11.

4 Петар Ивановић, „Питање ефикасности у праву и економији“, у: Веселин Вукотић *et al.* (уредници), *Економија и њраво*, Институт друштвених наука, Београд, 1998, стр. 258.

5 Пример закона за који не постоје економске претпоставке примене свакако представља Закон о роковима измирења новчаних обавеза у комерцијалним трансакцијама (*Службени гласник РС*, бр. 119/2012). Вид. Мирјана Радовић, „Нови правни режим рокова измирења новчаних обавеза из трговинских уговора“, *Право и њивреда*, бр. 7-9/2013, стр. 241-266.

је случај чак и са добрим правом, с обзиром на то да санкције често изостају или да не постоје економски услови за њихову примену, што додатно еродира функцију права уопште и у привреди посебно. Кад се овом дода и изузетно висок степен брзине амортизације наших прописа (закони који уређују привредна друштва трају у просеку око пет година, закони који уређују приватизацију трају свега неколико година, закони који регулишу стечај такође трају највише неколико година, што важи и за процесне прописе), онда није ни чудо што је ауторитет права на недозвољиво ниском нивоу. Склапању овог беоцуга нека буду додате и још *две наше одреднице*: прва, спорост извршења судских одлука или у нетолерантној мери и неизвршивост судских одлука (врхунац компромитације и права и органа који право примењује!); друга, ослобађање одговорности или повољнији правни третман субјеката који повређују право у односу на субјекте који право примењују (ослобађање од плаћања камата или репрограм дуга без обавезе плаћања камата или делом и ослобађање од обавезе плаћања неплаћеног дуга – чест случај поступка државе према пореским неплатишама или поступања јавних предузећа према неплаћеним обавезама за извршене услуге или испоручену робу).

Претпоставка свих претпоставки ефикасне и конкурентне привреде је ефикасно и конкурентно право. Неефикасна и неконкурентна економија неминовно води и неслободној и зависној држави, а неефикасно и неконкурентно право стоји у самим темељима такве економије. Економски закони имају смисла само ако штите економске слободе, слободе привредних субјеката (индивидуалних и колективних), као и ако обезбеђују светост два основна правна института без којих нема било какве економије, а поготову конкурентне: својина (статика привредног живота) и уговор (динамика привредног живота).

Претпоставка свих претпоставки потребне реформе права у привреди је претходно опредељење привредне стратегије, односно економске политике. Тренутно се у Србији расправља о *нацрту Стратегије реиндустријализације*, коју је припремио владин Национални савет за привредни опоравак. Србија иначе не оскудева у оваквим стратегијама и према неким изворима за последњих дванаестак година било их је 107, чему треба додати још око 200 обнародованих на покрајинском и локалном нивоу. Ипак, све су углавном биле неуспешне и чак штетне (не само са становишта трошкова израде, већ и резултата такве економске политике).<sup>6</sup> Србија већ дуго пати од недостатка сопствене акумулације, а у таквим условима „губи смисао свака расправа о развојној стратегији“, с обзиром на то да се ниједна земља не може успешно развијати без

6 Тако Љубомир Маџар, „Стратегија и ограничења“, *Политика*, 25. децембар 2013. године, стр. 24.

сопствене акумулације.<sup>7</sup> У таквим околностима сасвим су на месту упозорења да је „највећи проблем са Стратегијом реиндустријализације што, иако се понекад позива на неке нове концепте, она заправо представља жал за неповратном прошлошћу“ и практично је реквијем за стару индустрију, а Србији треба визија и стратегија развоја, која се мора определити за освајање нових светских знања и тржишта, а не за реиндустријализацију.<sup>8</sup>

## II Општа дијагноза стања права у привреди Србије

Преиспитивање и улоге тржишта и улоге државе (тима и права) у привреди одавно је отворена тема. О овој дилеми Штиглиц каже: „Показало се да је доктрина ‘тржиште је најбољи регулатор’ – лажна. Сви су хтели *минимум државној регулацији* и направили су штету од које је страдао цео свет. Регулација је врло важно јер се одражава на целу глобалну економију. Нисам оптимиста да ћемо нешто изменити. Зашто? Зато што постоје *интересни кривови који су инсистирали на дерегулацији* и на томе зарадили велики новац који су потом улагали у политичке процесе. Они можда нису тако добро инвестирали у обрт и некретности, али су добро уложили у политику и добили не само мере против регулација, већ и огромну помоћ банкама у кризи. *Сада покушавају да тај капитал искористе да сирече регулацију.*“<sup>9</sup> А не треба заборавити да су кључне економске категорије у САД створене уз помоћ државе – интернет, медицина и многе друге. Оне се после обраћају приватним финансијерима, али катализатор је држава. У перспективи се мора решити питање како наћи *баланс интереса тржишта и државе.*“<sup>10</sup> Да је Штиглиц био у праву, доказ је Светски економски форум у Давосу

7 Љ. Маџар, *нав. чланак*, стр. 24.

8 Вид. Кори Удовички, „Реквијем за стару индустрију“, *Политика*, 20. новембар 2013. године, стр. 27.

9 „Они који говоре у корист дерегулације – и настављају да то чине упркос очигледним последицама – тврде да трошкови регулације премашују губитке.“ Ипак „дanas, након слома, скоро свако каже да постоји потреба за регулацијом – или барем за више регулације него што је постојало пре кризе“. Тако: Џ. Штиглиц, *Слободан њад*, стр. 38 и 43.

10 Џозеф Штиглиц, „Интервју“, *Политика*, 6. јул 2009. године, стр. 3. „Државе треба да имају одређену улогу не само у спасавању привреде када тржишта погреше, него и у регулацији тржишта да би отклониле одређене врсте тржишних недостатака које управо преживљавамо. Привредама је потребна равнотежа између улоге тржишта и државе – са значајним доприносом нетржишних и невладиних институција. У последњих двадесет пет година, Америка је изгубила овај баланс и наметнула је небалансирани приступ између тржишта и државе и остатку света.“ Тако: Џ. Штиглиц, *Слободан њад*, стр. 8.

(2010), посвећен „будућности капитализма“, који управо закључује да је „вишак *iproisica uzrok krize*“, те да „креатори светске економске политике чине фундаменталну грешку кад мисле да могу дизајнирати строжу финансијску регулацију којом ће избећи настанак неких других непредвидивих и нежељених последица“.<sup>11</sup>

*Kvaliteti stvaraња prava za potrebe привреде у Србији*, у контексту правних вредности (попут правне сигурности, владавине права, правде и слично), осим номотехничких и језичких недостатака, посебно одликују: 1) „покрет правне трансплантације“ који, уз разумљиве потребе индиректне хармонизације права на овој основи, често води разним полурешењима или решењима која, са становишта локалне правне културе и правне традиције, нису прихватљива (то је посебно случај са некритичким прихватањем бројних института англосаксонског права у континенталном праву и пракси); 2) прихватање концепта „дерегулације“ („гиљотина прописа“ или институција са пуно злурадости названа „СРП“, како говори извршна сфера власти), нарочито у пословноправној сфери или новог концепта регулације тзв. меким правом (*soft law*), као да је хармонија друштвених односа на таквом нивоу да, марксистички речено, право може да почне да „одумире“; 3) повреда принципа важења закона у времену при самом доношењу прописа (ретроактивност права);<sup>12</sup> 4) хипертрофија прописа, као контратежа „дерегулацији“ и као својеврсна компромитација права, проистекла из уверења да све треба регулисати, без стварне намере примене, како би се у правној свести грађана произвео синдром „засићености правом“; 5) правни неред (и на плану субјекта стварања права и на страни правне хијерархије – мењање закона уредбама Владе или доношење уредби уместо закона, као и „креативно мењање“ закона или уредби ставовима управе која примењује прописе); 6) нестабилност прописа и кратко временско важење (изузетно брза амортизација прописа) са честим променама, што праву одузима ауторитет.

*Kvaliteti примене права у привреди*, у контексту правних вредности (уз апстраховање утицаја који на то имају сам квалитет права и

11 Вид. Славиша Тасић, „Вишак прописа узрок кризе“, *НИН*, бр. 3085, 11. фебруар 2010. године, стр. 26–29; Хасиба Хрустић, *Светска финансијска криза и државна интервенција у одабраним земљама*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2009.

12 Слободан Перовић, *Ретроактивност закона и других оштрих аката*, Београд, 1984; Глигорије Гершић, „Теорија о повратној сили закона – правничка студија“, *Право и слобода*, 1994, стр. 71–77. „Други вид нарушавања постојаности закона који Макијавели одбацује јесте доношење закона са повратном снагом који руше правну сигурност и задиру у човекову слободу и урачунљивост.“ Коста Чавошки, *Макијавели*, Нови Сад, 2008, стр. 211.

узроци који су свакако у општој равни и у сфери кризе државе, кризе судства, кризе демократије), такође одликује посебно: 1) неједнако поступање у једнаким случајевима, односно различито поступање у различитим случајевима несразмерно мери различитости; 2) невезаност правом органа који примењују право;<sup>13</sup> 3) давање примата целисходности (сврсисходности) у односу на правну сигурност и правду и онда када то правила решавања сукоба ових антиномија идеје права не налажу; 4) злоупотреба права.<sup>14</sup>

Међународна банка за обнову и развој и Светска банка сваке године рангирају земље по квалитету регулације из једанаест праћених области. Србија је за 2013. годину на овој листи заузела 86. место, али се појединачно посматрано у неким областима налази далеко испод овог ранга или далеко изнад. Реч је о следећим областима регулативе: 1) компанијска регулатива која се односи на улазак у посао (избор организационе форме) – Србија заузима 42. место; 2) регулатива система дозвола и сагласности – Србија је на 179. месту; 3) регулатива добијања електричне енергије – Србија је на 76. месту; 4) регулатива запошљавања радника (због специфичности недостаје рангирање); 5) регулатива регистрације својине – Србија је на 41. месту; 6) регулатива добијања кредита – Србија је на 40. месту; 7) регулатива заштите инвеститора – Србија је на 86. месту; 8) регулатива плаћања пореза – Србија је на 149. месту; 9) спољнотрговинска регулатива – Србија је на 94. месту; 10) регулатива принудног извршења уговора – Србија заузима 103. место; и 11) регулатива која се односи на окончање посла (престанак организационе форме за обављање посла) – Србија је, такође, на 103. месту.<sup>15</sup> У овом извештају се посебно констатује да је Србија учинила видан напредак у области принудног извршења уговора и материји стечаја (иако у обе области и даље има ниско 103. место), као и у области отпочињања

13 Илустративан пример јесте стечај четири раније водеће српске банке (Беобанка, Београдска банка, Инвестбанка и Југобанка – „Четири чудна стечаја“) налогом извршне власти након „октобарских промена“ 2000. године, по методу неореволуционарне власти (2002), иако су у том моменту имале потраживања далеко већа од дуговања (формалноправно нису били испуњени услови за стечај), што је касније потврђено извештајем надзорне Агенције за осигурање депозита. Вид. „НИН“, бр. 3051, 18. јун 2009. године, стр. 17-18. „Трећи вид повреде законитости који Макијавели осуђује јесте доношење закона који се не поштује... лош пример даје онај ко не поштује донети закон, поготову ако је то онај који га је донео.“ К. Чавошки, *нав. дело*, стр. 211.

14 О злоупотреби права посебно вид. Владимир Водинелић, *Такозвана злоупотреба људских права*, Београд, 1997.

15 Вид. World Bank and the International Finance Corporation, *Doing Business 2013, How to Reform, Comparing Regulation in 175 Economies*, 2013, стр. 192 (даље у фуснотама: *Doing Business 2013*).

пословања (солидно 42. место пре свега због симболичног минималног капитала за оснивање друштва са ограниченом одговорношћу).<sup>16</sup>

Далеко испод свог укупног ранга квалитета регулативе за инвестиције Србија већ дуже времена и даље има регулативу која се односи на дозволе и сагласности и регулативу плаћања пореза. Ниско рангирање (далеко ниже од општег индекса рангирања) и поред значајног напретка у односу на ранија рангирања и даље је у области регулативе окончања бизниса (стечај) и принудног извршења уговора. Србија свакако мора да учини још много на општем плану унапређења квалитета своје регулативе за инвеститоре, како би подигла свој ранг, који се не може укупно гледано оценити тако лошим, посебно у поређењу са неким другим земљама у окружењу. Србија, међутим, посебно мора да унапреди своју регулативу која се односи на ове четири области, где значајно заостаје за општим просеком своје инвестиционе регулативе. Најлошије место регулативе критеријума дозвола и сагласности сведочи о високом степену бирократизације државне и локалне управе, као и високом степену њене регулације, што повлачи и висок ниво корупције и нетранспарентности. Дебирократизација и дерегулација државне и локалне управе, као и мере транспарентности (јавности), неодложни су императив њеног реформисања. Дуга процедура стечаја и високи трошкови, и поред похвала на том плану ефеката новог Закона о стечају, нису препорука за инвеститоре, те је такође потребно на том плану учинити у реформи закона и праксе знатно више, како би се положија поверилаца у овом поступку учинио извеснијим, што не би унапред одвраћало инвеститоре од улагања. Исто се може рећи и за процедуру принудног извршења уговора, где и поред значајног унапређења, мора бити још скраћивања рокова и више предвидивости (да њом влада само право, а не зависност од извршне власти или изазови корупције)<sup>17</sup> и са мање трошкова. Ово, наравно, важи и за судско,<sup>18</sup> арбитражно и медијацијско решавање привредних спорова. Коначно, због ниског рангирања по-

16 *Ibid.*, стр. 142.

17 Светска банка и Међународна банка за обнову и развој констатују да за сузбијање ове појаве није довољно само повећање плата судија, већ предлажу и додатне мере: прво, коришћење компјутерских софтвера у распореду предмета судијама; друго, увођење обавезе годишње пријаве имовине судија; треће, увођење транспарентног и објективног система селекције судија, и, четврто, публиковање случајева корупције судија, што би уверавало у озбиљност државе у вези с искорењивањем корупције. Вид. World Bank and the International Finance Corporation, *Doing Business 2007, How to Reform, Comparing Regulation in 175 Economies*, 2006, стр. 51–52 (даље у фуснотама: *Doing Business 2007*).

18 Интересантно је да Светска банка и Међународна банка за обнову и развој констатују да у земљама у којима постоји специјализовано привредно судство или специјализована привредна одељења у редовним судовима решавање привредних



требно је и посебно унапређење и регулативе наплате пореза (мудрије пореске стопе руковођене потребом што ширег пореског обухвата, како би се смањило превисок ниво тзв. сиве економије и висок проценат избегавања плаћања пореза, с обзиром на то да сами прописи имају уграђен стратешки недостатак подстицаја на непоштовање)<sup>19</sup> и пореске праксе.

### III Посебна дијагноза стања права у привреди Србије

Стварање повољније инвестиционе и уопште пословне климе у Србији претпоставља свакако и значајно унапређење правног оквира, без обзира на чињеницу што се он више година (практично од потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ) креће магистралном трасом усклађивања са правним оквиром ЕУ (у мери у којој и тај оквир постоји, с обзиром на то да значајне привредне области и даље нису на овом нивоу усклађене или су усклађене кроз форму „меког права“, која је чак и за земље снажне правне традиције, какав је добар број чланица ЕУ, нејак инструмент за једнако правно поступање и висок ниво правне сигурности).

У овом тренутку пажњу српске пословне и струковне јавности посебно су привукла четири законска пројекта, нејасне правне судбине: Закон о раду, Закон о приватизацији, Закон о планирању и изградњи и измене и допуне Закона о стечају. Ресорно министарство за привреду оценило је ове пројекте судбинским за реформу привредноправног оквира и за тржишну позицију привреде Србије. Независно од тога што је овај оквир исувише узак, иако свакако значајан, чини се да му је судбина неизвесна. Застајање са даљим поступком доношења ових законских пројеката, у предложеној форми од ресорног министарства, сведочи о непостојању минималног националног консензуса (влада, парламент, синдикати, послодавци) потребног за усвајање и примену ових законских пројеката. Спорови о мери њихове тржишности и реформској тежини, степену социјалне прихватљивости и издржљивости исувише су дубоки да би и поред заклинања у њихову снагу да отворе путеве успешнијој и конкурентнијој привреди могле да се обезбеде и минималне претпоставке применљивости и одрживости.

Појединачно посматрано, међутим, сваки од ових законских пројеката има и своје посебне „болне тачке“. Не улазећи у бројна кон-

спорова је 40% брже него у земљама у којима ово не постоји. Вид. *Doing Business 2007*, стр. 52.

19 „Српску привреду оптерећују 384 непореска намета, од којих су две трећине, односно 247 парафискални, што значи да за њих од државе не добијају никакву услугу.“ Вид. „Нови магазин“, 12. март 2014. године.

кретна предложена решења<sup>20</sup> која иритирају неку од страна кључних учесника социјалног дијалога и партнерства, чини се да им је на овом плану заједничка одлика да долазе у погрешно време (одишу превише филозофијом привредног либерализма у време кад се та филозофија видљиво напушта и у земљама њеног изворишта због петогодишње економске кризе у највећој мери њом изазване)<sup>21</sup> и на погрешно место (разорено српско друштво са разореном економијом у основи погрешно спроведеном приватизацијом). У таквим условима предложена решења која су неспорно и тржишна и реформска наилазе на неразумевање и институционалне отпоре.

Тако, на пример, реafirмација института уговора о раду (институт грађанског права који почива на слободи воље и равноправности уговорних страна) или колективног уговора о раду (са елементима и уговора и нормативности), што је према нашем суду основна нит предложених решења новог Закона о раду, а што је свакако пут развоја односа запослени-послодавац, у условима евидентне незаштите запослених и практичне обесправљености и неравноправности у односу на послодавца, доживљава се не као корак напред већ као стављање „соли на живу рану“.

Слично је и са предложеним новим Законом о приватизацији. На основу сада свима јасног исхода спровођења важећег Закона о приватизацији с почетка овог века, који је мало је рећи привредна пустош, предлаже се нова филозофија приватизације преосталих неприватизованих предузећа (у комерцијалном сектору привреде њихов број је занемарљив), која се уместо „филозофије“ постојећег закона „продаје по сваку цену“ било коме и у што краћем року, заснива на новој свакако прихватљивијој филозофији, заснива више на стратешком партнерству, докапитализацији, заједничком улагању, закључењу уговора о управљању, продаји по „реалнијој“ цени купцима истоветне делатности, уз снажнију функцију надзорних државних тела и уз више јавности и одговорности. Као полазиште, нова филозофија је свакако далеко прихватљивија од претходне, али проблем је опет у погрешном времену (неприватизована предузећа тешко да се могу приватизовати по новом моделу јер су углавном економски непривлачна).<sup>22</sup> Отуда, највећи

20 Предлоге Савета страних инвеститора за конкретна унапређења бројних српских привредних закона вид. Михаило Црнобрња и Савет страних инвеститора (редактори), *Бела књиџа – предлози за побољшање условној окружења у Србији*, Београд, 2013.

21 Сва светска штампа пренела је извештај британске невладине организације „Оксфам“ да 85 најбогатијих људи на свету поседује исто имовине колико и половина човечанства (3,5 милијарди људи). Вид. „Политика“, 26. јануар 2014. године, стр. 2.

22 Стално одуговлачење поступка реструктурирања јавних и државних предузећа „у реструктурирању“ (укупно 153) и приватизационим прописима обустава исплате

број неприватизованих предузећа завршиће у скутима Закона о стечају, пролазећи кроз неку форму реорганизације.<sup>23</sup>

Кад је о стечају реч, како је и постојећи Закон о стечају више окренут филозофији „новог привредног почетка“ након изласка из поступка реорганизације, то и предложене промене овог закона, осим статусног дела (одговорност стечајних управника, комора стечајних управника и сл.), као и крајње правно сумњивог концепта „колективног стечаја“ повезаних лица, и немају неке посебне реформске продоре.

Конечно, нови Закон о планирању и изградњи морао би да реши три кључна правна проблема из ове области, који озбиљно стоје на путу потребној повољнијој и конкурентнијој пословној клими за инвестиције у Србији. Први, поједностављење и убрзање поступка издавања система дозвола и сагласности („систем једног шалтера“), с обзиром на то да постојећи бирократизује систем и чини га максимално коруптивним. Други, правни режим грађевинског земљишта (приватизација, дугорочни закуп) уопште и посебно режим грађевинског земљишта приватизованих предузећа (конверзија права коришћења у право својине и питање накнаде, дугорочни закуп).<sup>24</sup> Трећи, строжи и адекватнији систем санкција (постојећи познаје само новчане санкције).

#### IV Рeформа права јавног сектора привреде

У Србији има 740.000 запослених у јавном сектору, што чини око 1/3 буџетских расхода. Док је европски стандард један државни службеник на 1.000 запослених, Србија има 3,5 чиновника на 1.000 запослених. Следили смо „грчки сценарио“ тако што је свака влада, углавном из владајућих странака, запошљавала своје људе и тако куповала социјални мир. Партијски апетити су један од основних узрока слабих резултата пословања јавног сектора, уз углавном лоше партијске кадрове који управљају јавним сектором<sup>25</sup> („партократи-

потраживања поверилаца (страних и домаћих) по том основу, до завршетка тог поступка, носи велики ризик одговорности и државе, посебно по основу закључених билатералних споразума о заштити инвестиција са другим државама из којих су бројни страни повериоци таквих предузећа. Вид. „Блиц“, 13. април 2014. године.

23 По свему судећи таква судбина чека и већину од 425 предузећа из портфолија Агенције за приватизацију. Вид. „Блиц“, 13. април 2014. године.

24 Вид. „Уставни суд: приватизацијом Луке није купљена и земља“, *Полишика*, 3. јануар 2014. године, стр. 1 и 10. Одлука Уз – 68/2013, *Службени гласник РС*, бр. 98/2013.

25 У овом тренутку Агенција за приватизацију управља портфолиом од 153 предузећа у реструктурирању (запошљавају око 50.000 радника). Поред њих у том портфолију је и 419 предузећа која су у разним фазама приватизације – од аукције, тендера, до разних фаза припреме за приватизацију (запошљавају око 35.000 људи). Ови-

ја“).<sup>26</sup> Најбољи пример је НИС (Нафтна индустрија Србије), који након добијања већинског власника и чупањем из партијских скута постаје једна од најпрофитабилнијих компанија у Србији. Високе државне субвенције јавних предузећа у ЕУ су практично забрањене или могуће само под крајње рестриктивним условима дефинисаним законом који се стриктно примењује (поштовање правила слободне конкуренције и равноправности учесника на тржишту).<sup>27</sup>

Јавни сектор, без сумње, вапи за променама. Ког типа, либералног, неолибералног? Била би то револуција у односу на постојећи статус овог сектора, а све револуције, па и економске, у принципу имају негативан предзнак и резултат. Уосталом, такав тип промена у озбиљној је одступници после светске економске кризе и берзанских крахова водећих мултинационалних компанија у земљи изворишта и коначишта, до те кризе, модела либералне привредне филозофије. Уместо тога, чини се да је упутнији модел хуманог капитализма са јавним сектором који друштвену одговорност компанија има као равноправну филозофију са филозофијом профита (филозофија еволуције уместо филозофије револуције).<sup>28</sup>

Нема сумње да стоји потреба за повлачењем државе (и локалне заједнице) из највећег дела јавног сектора привреде као власника, будући да у својству привредника, с обзиром на њене бројне друге функције, не може да буде конкурентна са приватним предузетником (индивидуалним или колективним). Ово се, разуме се, односи и на комерцијални сектор привреде (у мери у којој је држава још власник дела капитала). Уместо тога, држава све више треба за себе да резервише право да *и*ројисује *и*равила *и*ржишине *и*ре за учеснике на тржишту и да обезбеди строгу контролу њихове примене. У мери у којој остаје у привредној функцији, држава треба све више да, због буџетских дефицита и неефикасности јавног сектора, напушта позицију власника, како на националном нивоу (државна јавна предузећа), тако и на нивоу територијалних јединица (локална – комунална јавна предузећа). Пут за то може бити и јавно-приватно партнерство,<sup>29</sup> као и оснивање друштава капитала у

ма треба додати и 911 предузећа у којима држава има мањинско власништво, као и још 550 друштвених и државних предузећа која су у стечајном поступку. Вид. „НИН“, бр. 3291, 23. јануар 2014. године, стр. 34–35.

26 Вид. Бошко Јакшић, „Макрожртве микропривредници“, *Политика*, 29. децембар 2013. године, стр. 6.

27 То је уређено и српским Законом о контроли државне помоћи (*Службени гласник РС*, бр. 51/2009).

28 Вид. Мирко Васиљевић, *Корпоративно управљање – изабране теме*, Удружење правника у привреди Србије, Београд, 2013, стр. 119–138.

29 Такав пут трасира управо и Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама (*Службени гласник РС*, бр. 88/2011).

искључивој или мешовитој својини (акционарска друштва и друштва са ограниченом одговорношћу).<sup>30</sup>

Ако држава из одређених разлога остаје сопственик неких предузећа која обављају делатност јавног сектора (неатрактивност програма приватизације; ангажман на проналажењу стратешких инвеститора; национални интерес; обезбеђивање конкуренције пре приватизације – искуство показује да је *за сектор природних монопола пре приватизације иошребна демонаополизација – увођење конкуренције*, како један монопол – државни не би заменио други монопол – приватни, који је, уз то, и опаснији и тежи за отварање), онда она мора да обезбеди њихову равноправност на тржишту и транспарентност (јавност) финансијског пословања.<sup>31</sup> Ако општи интерес налаже да се цене услуга или производа ових друштава формирају на нетржишном нивоу, држава је дужна да за тај износ обезбеди средства у буџету и да то обелодани (у складу са правилима о контроли државне помоћи предузећима). Само на овој основи могуће је говорити о равноправности друштава у приватној и државној својини. Специфична форма обављања делатности од општег интереса могу бити и *уговори о концесији (јавни уговори – ујравнојравни уговори)*,<sup>32</sup> којим се прецизирају сва битна питања права, обавеза и одговорности уговорних страна (делатност друштва као профитног субјекта и општи интерес да се концесионирана делатност обавља трајно, континуирано и уз равноправан третман корисника, уз прописани режим за обављање те делатности, сходно њеној природи).

Конечно, као прелазна форма ка приватизацији јавних предузећа служи њихова корпоративизација – промена правне форме из јавних предузећа у друштва капитала (у којима су за почетак држава, или територијална јединица, једини акционар или члан). Претпоставка свих претпоставки за ово је конституисање имовине јавних предузећа (из државне својине или својине локалне заједнице) као власништва тих предузећа. Правни пут за то прописан је Законом о јавној својини<sup>33</sup> и новим Законом о јавним предузећима.<sup>34</sup>

Једно од најосетљивијих питања делатности друштава капитала (важи и за тзв. јавна предузећа) у искључивој или већинској државној својини (и/или својини ужих територијалних јединица) јесте *ишшање њихове кон-тхроле*, посебно контроле успешности корпоративног управљања. Основна

30 Вид. Закон о јавним предузећима (Службени гласник РС, бр. 119/2012).

31 Према подацима Привредне коморе Србије – Центар за информатику, у Србији је крајем 2012. године било 494 јавна предузећа (ниво Републике, градова и локалних заједница).

32 Закон о јавно-приватном партнерству и концесијама, чл. 46.

33 Закон о јавној својини (Службени гласник РС, бр. 72/2011).

34 Закон о јавним предузећима, чл. 9 и 10.

функција ове контроле је обезбеђивање функционисања ових субјеката као субјеката привредној (трговинској) права, а не као субјеката административној права (држава као носилац доминијума, а не империјума). Будући да управљање овим друштвима све више клизи ка својерсном „технократизму“, разумљиво је да се појачавају инструменти њихове контроле. Од решења овог питања зависиће и динамика приватизације ових предузећа, с обзиром на то да приватна својина сама по себи није гаранција доброг управљања (бројне компаније у приватној својини одлазе у стечај), као што ни државна својина није сама по себи предодређена за лоше управљање (ако није фактички партијска својина и ако има *квалитетно корпоративно управљање*). Ако право буде на овом путу више слушало економију (решење се налази на страни реалног приватног интереса директора компаније да управљају компанијом у њеном интересу – лични интерес да се ради у туђем интересу), „чаробни штапић“ биће пронађен. Уз то, важно је и да право више поштује само себе и да кроз механизме реалне контроле обезбеди правовремену и адекватну одговорност управе компаније. Историја ипак још није пружила задовољавајуће одговоре на питање свих питања у оваквим случајевима: *ко контролише контролора?!*

## V Унапређење регулативе привредних друштава

Регулатива привредних (трговачких, трговинских) друштава, и поред честих промена закона који уређује ова друштва, те и поред принципијелне усклађености са одговарајућом регулативом ЕУ, пати и даље од бројних недостатака, спутавајућих за ефикаснију организацију привреде. Потребно је, наиме, знати да ова регулатива није у толикој мери хармонизирана на нивоу ЕУ (или није хармонизирана обавезујућим прописима) или и када јесте системом опције националном законодавцу оставља се слобода за избор решења која су у складу са националном традицијом, специфичностима и интересима. Управо у овом међупростору потребно је значајно унапређење ове регулативе, која не сме бити поводљива за неким узорима (нарочито англосаксонским), посебно када то не одговара нашим потребама и правној традицији.<sup>35</sup>

Овом приликом и овим згодним поводом треба подсетити који институти Закона о привредним друштвима, који су иначе у потпуној хармонији са одговарајућим упоредним решењима, нису примењени у нашој пракси, као да нису ни постојали у закону (реч је, разуме се,

35 О неким теоријским аспектима сусрета права и економије у овој области вид. Frank H. Easterbrook, Daniel R. Fischel, *The Economic Structure of Corporate Law*, Harvard University Press, 1996; Reinier R. Kraakman, Paul Davies *et al.*, *The Anatomy of Corporate Law*, Oxford University Press, New York, 2004; Milko Štimac, *Shareholding and Democracy*, Jefferson Institute, 2013; М. Васиљевић, *ibid.*

само о неким најважнијим, ради илустрације): 1) фидуцијарна дужност према компанији; 2) клаузула сукоба интереса; 3) *Business Judgment Rule*; 4) одговорност контролног акционара или члана; 5) деривативна тужба; 6) ограничења плаћања и забране располагања; 7) располагање имовином велике вредности; 8) имовинска одговорност чланова управног одбора; 9) привид (пробијање) правне личности (злоупотреба правног лица); 10) ништавост оснивања привредног друштва; 11) клаузула конкуренције; 12) узајамно капитал учешће; 13) заједничко деловање; 14) права мањинских акционара и чланова друштва; 15) права поверилаца у вези са реорганизацијом основног капитала друштва; 16) независни директори; 17) информисање акционара; 18) злоупотреба повлашћених информација; 19) транспарентност капитал учешћа; 20) разне форме злоупотребе правног субјективитета и слично.

Овде треба стати, с обзиром на то да нема потребе за даљим набрајањем ради доказивања једног ноторног факта: *квалитијет наших њројиса далеко је изнад квалитијета њихове њримене*, а узрок њиховог непримењивања не налази се доминантно у равни квалитета прописа, већ у равни владајућег стандарда наше правне (не)културе – *непримењивање њројиса*. Крајње је време да као друштво постанемо свесни ове чињенице, како се наша агонија не би продужавала (управо тог нивоа је димензија овог проблема) и како се парламент не би и даље уљуљкивао уверењем да рекорди у „производњи“ закона решавају проблем озбиљне и хроничне кризе права и одговорности у овој земљи.

Ипак, ни страна потребе даљег унапређења наше компанијске и повезане привредне регулативе у изложеном смислу није безгрешна. Овом приликом, без шире елаборације, изнећемо сумарно само предлоге неких најважнијих потребних унапређења: 1) проширење правних форми привредних друштава (увођење ортачког друштва са ограниченом одговорношћу – нужног посебно код делатности слободних професија; увођење компанија са неограниченом одговорношћу – нужних нарочито код друштава са ограниченом одговорношћу са симболичним минималним капиталом, када би неограничена одговорност била ангажована нарочито у случајевима злоупотребе поверилаца и намерног проузроковања стечаја; увођење тајног друштва – које и иначе постоји у пракси и треба га извести на светлост дана); 2) поред друштва са ограниченом одговорношћу са симболичним капиталом (које би морало да има одређена ограничења у пословању, плаћању и располагању добити – нека форма обавезне резерве и слично) треба увести и друштво са ограниченом одговорношћу са одређеним озбиљним минималним капиталом (нижим од акционарског али одвраћајућим за преварна оснивања таквих друштава); 3) увођење института колективних тужби посебно ради заштите мањинских акционара и потрошача; 4) унапређење

тржишта капитала (подстицање иницијалних јавних понуда, посебно у компанијама у којима је држава власник одређеног процента капитал учешћа, као и подстицање издавања државних и муниципалних обвезница); 5) престанак уписа у регистар ограничења овлашћења заступника која не делују према трећим лицима; 6) подстицање алтернативног решавања привредних спорова (разне форме арбитража и медијација); 7) јачање професионалности стечајних управника и везивање њихове накнаде за проценат намирења потраживања необезбеђених поверилаца; 8) активирање прописа о регистрацији меница; 9) довођење у везу закона који уређује хипотеку са законима који уређују планирање и изградњу; 10) целовитије уређење посебно својине, делатности слободних професија и делатности привредних услуга (потреба доношења једног крвног закона који уређује привредне услуге); 11) активирање делатности нотара.

## VI Заштита инвеститора

### 1. Политичке и правне претпоставке

Инвеститори, власници капитала, у принципу, имају само један врховни интерес: оплођавање капитала. Претпоставка свих претпоставки за тако нешто је пре свега политичка стабилност једне земље. За ову стабилност потребно је у сваком случају неколико претпоставки: 1) дефинисан државни оквир и државно уређење; 2) стабилне и одговорне владе; 3) стабилан и одговоран парламент; 4) редовни регуларни избори; 5) одговорне и држави и народу одане политичке странке; 6) дефинисан пут регионалних интеграција; 7) професионална и одговорна државна управа; 8) макроекономска стабилност; 9) толерантан буџетски дефицит. После дуже времена, чини се, да су ове претпоставке заштите инвеститора које се налазе у политичкој равни у доброј мери обезбеђене, чиме се ствара повољна пословна клима за инвеститоре и инвестиције, стране и домаће.

Ипак, поред претпоставки заштите инвеститора које се налазе у политичкој равни, важне претпоставке за ову заштиту су свакако и оне које се налазе у правној равни и које чине некакав корпус правне сигурности и предвидивости. У ове претпоставке свакако спадају пре свега: 1) квалитет, квантитет и стабилност права и његова објективна примена, и 2) високо професионално, независно и праву одговорно правосуђе са високим степеном предвидивости судских одлука.

Заштита инвеститора није сама себи циљ, већ је њен циљ у остварењу сврхе-циља права уопште. На квалитет права посебно утиче сам



поступак стварања права (доношење прописа), који се у нас не може оценити сасвим узорним. Интелектуална тежина радних група није сама по себи довољна за квалитетне привредне законе ако се не обезбеде остале неопходне претпоставке. Овакву претпоставку свакако чини време (озбиљни закони који имају посебну важност морају се радити знатно дуже него што је то случај са нашом праксом налога извршне или неке друге неформалне власти да се такви закони припреме у задатом времену), али овакву претпоставку чини и поступак доношења важних закона, који би морао укључити и добро организовану (не симулирану) *јавну расправу* (која претпоставља укључивање и релевантних институција и појединаца), квалитетну скупштинску расправу неоптерећену временском димензијом. Институт независне стручне експертизе експерата који нису чланови радних група за припрему закона морао би бити више заступљен у поступку доношења закона. Наглашена политичка вокација парламента, без довољно квалификоване специјализоване стручне компоненте, повољан је терен само за „амандманско кварење“ законских предлога, тако да на крају испловљавају закони који немају епитет квалитетних или потпуно узорних, а који се у доброј мери разликују од нацрта експертских радних група. Кад се, уз то, зна да се до нацрта у експертским радним групама такође долази кроз туробан процес компромиса и усаглашавања, посебно у групама сачињеним од стручњака дивергентних ставова о кључним предметним питањима, онда је јасно зашто су закони такви какви заиста јесу (мање или више некавалитетни), а не онакви какви би требало да буду (у сваком погледу квалитетни и узорни).

На незадовољавајући квалитет права у нас утиче посебно и чињеница да у поступку израде прописа учествују и страни експерти, представници одређених страних институција са финансијским легитимитетом или легитимитетом моћи државе из које долазе, који, по правилу, немају довољно правно утемељење и легитимитет (част изузецима) и не познају локалне прилике и специфичности правног система, а имају лични финансијски интерес да „наметну“ одређена решења. Уз то, ту је традиционални сукоб континенталне (у озбиљној дефанзиви) и англосаксонске правне школе (у некритичкој офанзиви). Тако се Србија и њен правни систем претвара у својеврсни терен свакојаквих правних експеримената (својеврсни „правни протекторат“), чиме се озбиљно урушава њена правна култура и традиција. У таквим околностима законодавним тереном Србије доминирају закони са ограниченим роком трајања („*инстјантн ирройиси*“), који не остављају трага у српској правној мисли, али зато продукују својеврсни правни хаос и осећај немоћи права и институција које га примењују.

Објективну примену права и тиме узорну заштиту инвеститора може да обезбеди само независно и праву одговорно правосуђе. Добра примена закона може у доброј мери и да отклони његове мањкавости, недоследности или противречности, које су за младе изворе права и нове правне институте делом и разумљиве, а делом је то узроковано и апстрактношћу природе прописа, док је свака пракса по својој вокацији конкретизација таквог прописа и тиме је у прилици да га прилагоди конкретної потреби сваког привредног субјекта. За овакву примену закона потребне су не само високостручне, ефикасне и независне (како од извршне тако и од економске власти) судије, већ и судије које осећају потребе привреде и привредног живота и које и у том смислу имају одговарајуће искуство. Недозвољиво је да се овим позивом са благословом изборног механизма и даље баве својеврсне бирократе који немају ни дана радног искуства у привреди, а суде јој спорове изузетне вредности, са задивљујућом индолентношћу и без осећаја значаја професионалног става и временске димензије. Разлози за ово јесу вишеструки и треба их сагледати у својој целовитости, како би се успоставило трајно инвестиционо поверење.

*За судску независност, како од извршне власти тако и од економске власти, нису довољне само уставне гаранције, које данас нигде нису спорне. За ову независност потребно је одговарајуће понашање свих институција и њихових органа, које је најбољи доказ неговања културе судске независности и својеврсне правне културе уопште. Нажалост, наша животна пракса пуна је примера *практичној инорисања судске независности*, посебно челника извршне власти, чиме се у пракси показује неспремност прихватања принципа поделе власти и узајамне равнотеже власти кроз фини механизам узајамне контроле и одговорности (јавно извргавање руглу појединих судских одлука од високих државних функционера, јавно „прозивање“ судова од стране челника извршне или управне власти или стављање те власти изван права које креира парламент, а чију законитост примене контролише суд и слично).*

Посебно, у области пословног права судска (и арбитражна) пракса у земљама у транзицији није развијена, с обзиром на то да су одговарајући правни извори у овој области новијег датума, те да је судској пракси потребно време да по њима поступа и да ствара устаљену праксу. Судска пракса игра изузетно важну улогу у уклањању противречности које постоје у младој регулативи и регулативи нових правних установа, као и испуњавању правних празнина које у таквим околностима наглашено постоје, чиме на свој начин креира и право. При постојању младе судске праксе у овој области може као користан, али не и некритички путоказ, да послужи и судска (и арбитражна) пракса западних земаља, која је у

уобличавању бројних института компанијског права имала доста прилика да се изјасни (али која је код појединих питања и сама колебљива, тако да треба бити опрезан шта је доминантан став).

## 2. Посебно о заштити инвеститора на тржишту капитала

Колики значај финансијско тржиште придаје принципу заштите инвеститора видљиво је најбоље кроз чињеницу да документ Циљеви и принципи регулативе тржишта хартија од вредности (1998 и 2002) IOSCO (Међународна организација комисија за хартије од вредности) садржи уређење 30 (тридесет) принципа регулативе хартија од вредности, а њихову основу чине три циља ове регулативе, од којих је један управо *заштити инвеститора* (овај појам користи се за корисника услуга на финансијском тржишту).

Инвеститори на тржишту хартија од вредности треба да буду заштићени пре свега од конфузних, манипулацијских или лажних пракси, укључујући и инсајдер трговину (уз помоћ које моћне интересне групе своје пословне одлуке доносе на основу добро плаћених тајних информација реметећи тиме равноправност инвеститора) и неправилно коришћење клијентових средстава. Најважније средство које обезбеђује заштиту инвеститора на овом тржишту је *поштом обелодањивање информација* (парадоксално звучи чињеница да тржишне инспекције кажњавају трговце ципелама који продају робу без декларације, а берзе земаља у транзицији свесно без одговорности крше основне принципе тржишне транспарентности продајући на слободним берзанским тржиштима акције без јавног проспекта) и података који су од суштинског значаја за њихове одлуке. На овај начин су инвеститори у стању да правилно процене потенцијалне ризике и користи од својих улагања и да тиме заштите своје оправдане интересе. Реч је, пре свега, о рачуноводственим стандардима и стандардима ревизије, који морају бити високог и међународно прихватљивог квалитета. Прописи и институције на финансијском тржишту који се баве хартијама од вредности треба да третирају инвеститоре на адекватан и праведан начин, у складу с одговарајућим стандардима и прихваћеном праксом.<sup>36</sup> Надзор над овим институцијама, са строгошћу и прецизношћу примене прописа, треба да омогући заштиту инвеститора успостављањем минималних стандарда за учеснике на тржишту. Инвеститори на тржишту хартија од вред-

36 О неравноправности домаћих инвеститора у овом погледу вид.: Министарство привреде Републике Србије саопштило је да је у предузећима која су добила субвенције (страни инвеститори) од Агенције за страна улагања и промоцију извоза (СИЕПА) отворено 16.097 радних места, а не 55.000 како је представила та агенција. Вид. „*BIZLife*“, 30. март – 14. април 2014. године.

ности посебно су осетљиви на непрописно понашање институција на овом тржишту, али њихова појединачна способност за реакције је крајње лимитирана. Отуда, институције надзора на финансијском тржишту морају бити строге и ефикасне у примени прописа. Инвеститори морају имати заштиту и кроз неутралну позицију судова или других механизма за решавање спорова, који им, између осталог, морају обезбедити ефикасан механизам обештећења у свим случајевима неадекватне примене прописа. И ефективни надзор и спровођење прописа у доброј мери зависе и од тесне сарадње између регулаторних органа на домаћем и међународном плану.

## VII Уместо закључка

Докле треба да сеже „видљива рука државе“ у економији? Одговор на ово питање није могуће дати у математичкој формули, али у сваком случају ниједан екстрем (државно-командни или либерално чисто тржишни) није прихватљив. „Невидљива рука тржишта“ у сваком случају не може „видљивој руци државе“ одузети улогу регулатора и креатора регулаторног оквира, заштитника две основне полуге сваке економије – *својине и уговора* и то путем снажног институционалног капацитета (снажан институционални мониторинг – надзор), као и предводника стратешких праваца развоја: 1) подршка одређеним грамама привреде; 2) подршка неразвијеним деловима земље; 3) дискретни економски патриотизам заштите домаће привреде прописивањем стандарда, нецаринских мера заштите и дозвољене економске помоћи – „економски национализам“; 4) реформа јавног сектора; 5) изградња инфраструктуре – од путева до телекомуникација; 6) унапређење пословног амбијента – правна сигурност, политичка стабилност, економска стабилност, владавина снажних институција; 7) обезбеђење макроекономске стабилности и уређених јавних финансија.

У контексту промене улоге државе у економији мења се и карактер привредне регулативе у савременом све глобализованијем свету и иде у правцу својеврсног *подрешивљавања* – држава више није једини привредни законодавац (губитак монопола), већ се појављује више доносилаца привредне регулативе (подрешивљавање привредне регулативе): саморегулаторне организације, привредни субјекти (аутономна регулатива као општи извор и слобода уговарања као појединачни извор). С друге стране, карактер привредне регулативе се мења утолико што привредну регулативу не прати више обавезност принудљивости извршења (државна санкција) – тзв. *тврдо право*, већ изостанак државне принудљивости извршења, уз аутономне санкције финансијских

тржишта за које је питање правне природе отворено – тзв. *меко љраво*. Својеврсно подруштљавање привредне регулативе и поред добрих намера води слабљењу квалитета и ауторитета права због дифузности санкција неизвршења, посебно изостанка санкције државне принуде извршења.

Овај процес „разводњавања љрава“ појачан је посебно због уверења пословне јавности да постоји блиска спрега моћних привредних лобија и институција законодавног процеса, тако да се закони доносе по мери уских монополских интереса уског круга „економских власника државе“, а не по мери општих интереса и привредноправне сигурности. Бројни недостаци и самог поступка доношења закона (недовољна јавност, некредибилност радних тела, хитност, брза амортизација, правно некритичко трансплантирање, изостанак јасне концепције развоја правног система, „кратки спојеви“ англосаксонске и континенталне регулативе, некритичко преписивање европских хармонизованих прописа и кад за то не постоји правна обавеза, интензивирање поља правне несигурности, временско раздвајање момента ступања на снагу закона и момента почетка њихове примене и слично) директно резултирају и у правном феномену „незаконској љрава“. Све ово умањује ефикасност закона, тиме и ефикасност привреде, која се све мање налази у окружењу економских слобода и слободе избора, а све више је укотвљена у раље политике, служећи тако управо потребама политике. Уместо тога, ако се жели конкурентност, развојност, нема бољег рецепта од повратка привреде привредним слободама (схваћеним као могућност избора) и тиме и самој себи, у дефинисаним законским оквирима. Ако јој на том путу сапутник буде *љривредна рејулајива у раљама љривреде*, а не у раљама политике, њен развој и конкурентност неће изостати. У противном, ако и *љривредна рејулајива буде у раљама љолијике*, врло брзо неће бити у стању да служи ни политици која је присваја („приватизација државе“), а ни привреди ради које постоји.

**Mirko VASILJEVIĆ, PhD**

**Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade**

**President of Foreign Trade Court of Arbitration at the Serbian Chamber of Commerce**

## REFORM OF LAW IN ECONOMY

### Summary

*The author of this article analyzes some open questions of status and perspective of reform of law in economy within the context of relation between the State and economy (eternal dilemma – how much of command and how much of freedom, how much of “visible hand of the State and invisible hand of the market”).*

*The author analyzes: firstly, general diagnosis of the status of law in economy (finding the existence of the quantity of law, but not of the required quality as well); secondly, special diagnosis of status of law in economy (stating intensive need of reforming tax, labor, bankruptcy, privatization, planning and construction regulations, as well as need to regulate activities of free professions); as third, status of regulations of public sector of economy (stating low level of economic freedoms of this sector and party dependence); as fourth, question of regulations of commercial companies (stating the need of widening of legal forms of commercial companies and need to reject institutes which are not an arsenal of European law and are not in the sense of our law as well) and, as fifth, question of investor protection (political and legal assumptions and, especially, specifics of regulations and need to protect investors at capital market).*

*The author concludes, finally, that besides of change of commercial regulations character (development of soft law and socialization of commercial regulations) the State yet has the key role in necessary reform of law in economy: regulatory, monitoring and developing function, assuring its desired position (discreet economic patriotism in foreign trade, incentives for developing areas, support to strategic branches and similar), therewith that such regulations should serve to economy, in order to improve economic efficiency, not to serve to politics, so it would not be at disposal for interests other than economic (what consequently would lead to socialization and un-competitiveness of economy).*

**Key words:** *economy, reform of law, public sector, commercial companies, privatization, investor protection, bankruptcy.*