

АНАЛИЗА ЕФЕКТА

- **Који су проблеми које закон треба да реши?**

Законом о привредним коморама из 2001. године ("Сл. гласник РС", бр. 65/01) успостављен је јединствени коморски систем и у Републици Србији основане су Привредна комора Србије, Привредна комора Војводине, Привредна комора Косова и Метохије, Привредна комора Београда и 16 регионалних привредних комора. Комора има својство правног лица, а средства за рад коморе образују се од чланарине, накнада за услуге и из других извора. Комора заступа и штити интересе свих привредних субјеката, без обзира на правни облик њиховог организовања, делатност којом се баве, њихову величину, својински облик или седиште, а сви чланови коморе једнаки су у правима и обавезама.

Законом о изменама и допунама закона о привредним коморама ("Сл. гласник РС", бр. 36/09), усвојеном по хитном поступку 2009. године, а који је у примени од 1. јануара 2013. године, извршена је, међутим, потпуна разградња до тада важећег правног режима јединственог коморског система, успостављеног Законом о привредним коморама. Уведен је систем добровољног чланства, уз могућност оснивања добровољних привредних комора према делатностима. Прописано је да, ради остваривања заједничких интереса, најмање 100 привредних субјеката може основати и друге коморе према делатностима које ти субјекти обављају.

Ово решење је довело до апсурдних последица по коморски систем и његово организовање. Губљењем обавезности чланства постојећих комора, у конкретним околностима стања српске привреде и специфичне традиције, укључивши и комору основану за ниво територије Републике, разбијено је јединство привредних субјеката, а угрожена могућност усклађивања различитих интереса привредника. Уместо предузимања мера усмерених на реформу постојећих комора постигнути резултат је био да су привредне коморе значајно изгубиле на снази заступања јединствених интереса привредника, а Влада и државни органи остале без најзначајнијег партнера у изградњи привредног система. Разградњом јединства коморског система Србије и губитком капацитета за рад, држава је остала не само без партнера у изградњи привредног амбијента, већ и без стручне и поуздане подршке у реализацији послова из делокруга државе, који захтевају снажну и јединствену коморску организацију.

Овако разубуђена коморска слика Србије, довела је до тога да свих 20 комора произашлих из раније јединствене ПКС има бројне функције које се преклапају, да свака од њих мора да организује обављање послова за територију коју обухвата, што доводи до нерационалних трошкова, губитка времена и штете по привредне субјекте, који не добијају квалитетну услугу на коју би морали имати право као чланови коморе (комора).

Ово законско решење, односно увођење добровољног чланства, није довело до рационализације броја постојећих комора и трошкова за финансирање њиховог рада, те није допринело смањењу трошкова пословања привредних субјеката у Републици Србији. Наиме, ранији јединствени коморски систем који је покривао читаву територију Републике

Србије и укупну привреду у њој, од јануара 2013. године је претворен у нефункционалну паралелну структуру у којој постоје Привредна комора Србије, привредне коморе аутономних покрајина, привредна комора Београда и регионалне привредне коморе, што укупно чини 20 формално међусобно независних ентитета, са нејасним чланством, изворима података, неповезаним капацитетима за обраду података од значаја за привреду и немогућношћу да формулише и заступа, на јединствен и организован начин, интересе својих чланица.

- **Који су жељени циљеви доношења закона?**

Као део законодавних и институционалних напора за изградњу отворене и тржишно оријентисане привреде, неопходно је да се и привредне коморе у Републици Србији трансформишу и модернизују, угледајући се на постојеће и упоредиве коморске системе држава чланица Европске уније, али уз уважавање специфичности економских и друштвених околности Републике Србије и њене дугогодишње традиције коморског организовања привредника. Неспоран је интерес државе за постојањем посебних, развијених и стабилних институција са јасно дефинисаним задацима и циљевима. На тај начин, она себи обезбеђује легитимног партнера, путем кога ће и сама успешније остваривати своје функције, а посебно у домену развоја привреде и предузетништва.

Регулаторни оквир који ће створити услове за модернизацију коморског система Србије предвиђа изградњу јединственог коморског система који ће бити ефикасан сервис у функцији развоја и унапређења капацитета српске привреде. Реформа подразумева нови начин рада и заступања интереса чланица пред надлежним државним органима и у међународним оквирима – подршку интернационализацији пословања компанија, јачање конкурентности и способности извозне привреде.

Предложени законски оквир појачава и унапређује улогу комора у више праваца, и то тако да коморском систему омогућава да буде: иницијатор и предлагач кључних привредних закона, као и прописа од битног значаја за функционисање привреде; субјект који, на законом уређен начин, сублимира интересе привреде и транспарентно утиче на креирање економске и социјалне политике; сервис привреде и послодаваца; вршилац проширених јавних овлашћења; привредни саморегулатор (узансе, кодекси, водичи, модели закона, стандарди); носилац алтернативних начина решавања привредних спорова; организовани едукатор; заступник привреде пред државом; заступник привреде у иностранству; носилац разноврсних услуга за потребе привредних друштава, посебно малих и средњих, као и предузетника; информациони центар за привредне субјекте; ентитет који је тржишно оријентисан у свом раду у циљу обезбеђивања финансијских средстава на тим принципима, чиме се обезбеђује смањивање обима финансирања из чланарина и оптерећење привреде.

С друге стране, изражени негативни аспекти примене досадашњег модела коморског система превазилазе се снажењем позиције чланова, унапређењем система одговорности, унапређењем система јавности рада и полагања рачуна, као и снажењем тржишне и независне позиције комора и конституисањем адекватног система надзора. Унапређење рада комора огледа се и кроз јасно позиционирање система комора, елиминисање преклапања функција и кроз унапређење система унутрашње организације,

рационализације и руковођења. Рационализација у раду постојећих комора, посебно је изражена у чињеници укидања финансирања великог броја правних лица.

- **Да ли су разматране могућности за решавање проблема без доношења акта?**

Оцењено је да важећи Закон не представља адекватно решење, те да је за реформисање коморског система неопходно доношење новог закона, како би он био ефикаснији, рационалнији и у већој мери одговарао захтевима привреде. Осим тога, важећим законом недовољно су уређена или нису уопште уређена одређена питања која изазивају проблеме у примени закона (нпр. правни субјективитет коморе, имовина комора, јавност у раду, арбитражно решавање спорова). Нови закон обезбеђује и успостављање новог режима утврђивања и начина наплате чланских доприноса. Сва ова питања могу бити уређена само законом.

- **Зашто је доношење акта најбољи начин за решавање проблема?**

Усвајање новог закона омогућиће стварање јаке коморске организације која ће бити способна да се заложи за заштиту интереса српске привреде у целини и преузме одговарајућа јавноправна овлашћења у привредном пословању.

Код опредељења за овакав модел узети су у обзир следећи аргументи: разграната јавноправна овлашћења; потреба да се кроз коморски систем заступају интереси привреде у целини, а не парцијално; могућност изградње снажне материјалне и кадровске структуре; независност и могућност припремања уравнотежених ставова и предлога; прихваћеност такве структуре коморског организовања у привредно најразвијенијим државама чланицама ЕУ. Заступање заједничких интереса свих привредних субјеката пред државним органима, уз сложени процес усклађивања различитих интереса према делатностима, величини привредног субјекта и другим специфичностима, могуће је само ако комора обухвата све привредне субјекте, а они у оквиру ње изражавају своје законите и легитимне интересе.

У земљама ЕУ постоје два основна система оснивања комора: систем законског и систем добровољног оснивања. Основна разлика између ова два система се састоји у начину стицања својства правног лица, односно на ком правном акту коморе заснивају правни субјективитет, као и на чињеници да ли је чланство у коморама обавезно или добровољно.

Коморе „евроконтиненталног типа“ оснивају се законом, што значи да ове коморе стичу правни субјективитет на основу закона о привредним коморама. Законом се одређују задаци комора, обавезно чланство, органи и организација комора, начин финансирања и надзор над радом комора. Законски систем оснивања комора је карактеристичан за економски најразвијеније континенталне земље ЕУ, али и за земље које имају дугогодишњу традицију коморског организовања.

Основне карактеристике тог законског модела оснивања привредних комора су: (1) коморе се могу основати само законом; (2) коморе су специфичан облик организовања привредних субјеката, на које се примењује искључиво закон о коморама. Другим речима, на коморе се супсидијарно не примењују ни одредбе закона о привредним друштвима, ни закона о

удружењима; (3) законом се уређују сва значајнија питања за рад комора, при чему се коморе овлашћују да својим интерним актима (пре свега статутом) детаљније уреде своју организацију и начине деловања, али у складу са одредбама закона; (4) чланство у привредним коморама је обавезно.

Систем добровољног оснивања комора се заснива на вољи привредника да сами оснују комору. Он је познат као приватноправни или англосаксонски модел оснивања комора. Закони који прихватају овај систем, уређују коморско организовање на сумаран начин. Законом се, пре свега, прокламују основни принципи оснивања и рада комора, основне делатности, најелементарније одредбе о унутрашњој организацији коморе и финансирању рада. Уређивање већине питања је препуштено самим оснивачима, који ће статутом и другим актима коморе даље прецизирати све остале аспекте од значаја за рад коморе.

Приликом разматрања опција за решавање истакнутих проблема оцењиване су предности и мане оба наведена модела (система), односно ефекти задржавања постојећег система и ефекти које доноси модел јединственог коморског система.

У опцији задржавања постојећег законског решења, не био би отклоњен ниједан наведени проблем који оптерећује организацију коморског система у Србији. Наиме, није могуће, без усвајања целовитог закона, редефинисати однос међу постојећим коморама које су проистекле из некадашњег јединственог система ПКС и створити услове да оне функционишу као интегрисан систем.

Без усвајања новог закона, такође, није могуће створити услове да се вршење јавних овлашћења, која су поверена ПКС, обавља на читавој територији Републике Србије, у јединицама коморе према територији седишта привредног субјекта, што је од велике важности за привредне субјекте, који на тај начин на једноставнији и јефтинији начин обезбеђују документе који су им, по закону или прихваћеним међународним инструментима, неопходни за обављање привредне делатности.

Приликом одлучивања о методу решавања проблема, односно анализи да ли је неопходно новим законом и на приказани начин вршити промену правног оквира за функционисање комора, посебно је у обзир узета и следећа правилност у упоредивим правним система која регулишу ова питања. Наиме, примењени модел чланства битно опредељује:

- Обим и квалитет пружене услуге чланицама;
- Преговарачку и моћ заступања у односима са органима власти;
- Организациону структуру и односе;
- Међународне активности коморе.
-

У системима „евроконтиналног типа“ обим и квалитет пружене услуге чланицама кореспондира чињеници да су коморе законом основане и значајним ресурсима снабдевене организације које су у стању да пруже висококвалитетну, специјализовану и ефикасну услугу својим чланицама коју је немогуће обезбедити мимо система комора. На то указују примери референтних европских континенталних земаља, попут Аустрије, Немачке, Француске и других.

Усвајање предложеног закона, уз доследну примену преовлађујућих решења евроконтиненталног система коморског организовања, ствара услове да се постигну следеће позитивни ефекти:

1. ПКС добија статус независне, законом уређене институције са пренетим јавним овлашћењима за обављање поверених задатака; у моделу блиском „англосаксонском типу“ регулисања комора овакве позиције нема, с обзиром да је тешко брањив модел у коме комора, која не окупља све привредне субјекте, може да има значајна јавна овлашћења и да има статус „институције јавног права“, што је уобичајени статус комора у европским континенталним правним режимима.
2. ПКС окупља укупну привреду у Републици Србији и тиме стиче легитимну позицију и преговарачку моћ у односима са органима јавне власти. У досадашњем систему, чије је негативне последице могуће отклонити само системски другачијим регулисањем у оквиру новог закона, није могуће остварити принцип да комора, која не окупља све привредне субјекте, обједињава и балансира њихове интересе и заступа их пред државом у поступку креирања и спровођења прописа од значаја за привреду. Привредни субјекти имају право да изнесу свој став, посебно када је реч о креирању пословног амбијента у коме раде. Да би тај став имао извесни утицај на доносиоце одлука, он мора да буде креиран, саопштен и заступан у правно регулисаној процедури. Због тога је неопходно да право коморе да, у оквирима општих правила политичког система и законодавног процеса у Републици Србији, на релевантан начин сублимира ставове привреде и заступа њене интересе у поступку стварања правних прописа (оквира) од значаја за привреду, буде засновано на чињеници да комора обухвата и представља став свих привредних субјеката. То није могуће у систему необавезног чланства, с обзиром да тада постоји изразита неравнотежа између опште структуре привреде и структуре чланства у ПКС, које онда предстаља само део привреде, чиме интереси дела привредних субјеката остају игнорисани, односно незаступани у процесу креирања правног поретка. То је посебно негативно у околностима појачане законодавне активности у земљи попут Србије, која из низа разлога мора убразно да модернизује и уподобљава свој привредноправни поредак системима савремених тржишних економија, као и у процесу придруживања Европској унији.
3. Организациона структура и односи могу бити на ефикасан начин реорганизовани само усвајањем новог закона који консеквентно и детаљно регулише правила и принципе по којима ће то бити учињено. У том смислу, поступак креирања јединственог коморског система, који остварује већину предности истакнутих у анализи упоредивих „евроконтиненталних“ система, подразумева јасан законски основ, односе међу централном, покрајинским коморама, поступак интегрисања постојећих регионалних комора у јединствен систем, правила финансирања, режим имовине и све потребне прелазне одредбе које омогућавају несметану трансформацију. Тако целовиту транзицију коморског система није могуће обавити без усвајања новог закона. Коначно, искуства других упоредивих земаља такође показују да је кохерентно функционисање коморског система, посебно у периодима његово трансформације, најбоље извести кроз целовито законско регулисање. Тако, Привредна комора Аустрије, која је током 1990-их година доживела најзначајније

трансформације, пратећи промене у структури, (извозној) оријентацији и моћи аустријске привреде, има законска и статутарна овлашћења детаљно регулисана (савезним) законом у овој земљи. Она обухватају следеће дужности: овлашћење да представља интересе чланица на савезном (државном, националном) нивоу, као и пред институцијама Европске уније; обавезу да усклађује (балансира) супротстављене интересе различитих група; одговорност да се обезбеде услуге за целокупну организациону структуру комора. Поред тога, а с обзиром на чињеницу да је Привредна комора Аустрије институција јавног права детаљно регулисана законом, она у пренетом подручју деловања („јавна овлашћења“) преузима задатке државе, под одређеним условима и под надзором изворног имаоца овлашћења (државе).

4. Што се тиче међународних активности коморе, коморски системи „евроконтиненталног типа“ пружају значајне предности у овој области, нарочито за земље попут Србије, са релативног високим дисбалансом између увоза и извоза и генерално недовољно развијеним извозним перформансама привреде. Упоредна искуства показују да су европске коморе, базиране на принципима који се предлажу овим законом, знатно активније и продорније на интернационалном нивоу, посебно у смислу заступања привреде и олакшавања њиховог изласка на страна тржишта. Тако, Привредна комора Аустрије има мрежу од преко 100 спољнотрговинских представништава у другим државама и при међународним организацијама, која чине Организацију за спољну трговину (*Austrian Trade – AWO*). Овај сегмент организације у коморском систему те земље је најразвијенији, уз концептуални приступ аустријске државе која уопште нема при својим дипломатско-конзуларним представништвима у свету позиције (структуре) трговачких саветника, него читаву операцију заступања интереса привреде, за државу, обавља Привредна комора Аустрије. Привредна комора Француске, такође организована на принципима евроконтиненталног модела, заступа интересе и подстиче извоз француске привреде организујући се и кроз 110 француских комора у иностранству. Коморски систем Руске Федерације заступа интернационалне интересе руске привреде, између осталог, и кроз мрежу 16 иностраних представништава, као и 5 мешовитих комора, основаних са другим земљама. Коморски систем Белгије, такође, има мрежу од 25 белгијских (и билатералних) комора у различитим деловима света, према интересима белгијске привреде.

Предлог закона којим се уређује коморски систем у Републици Србији кореспондира са законима земаља ЕУ и то законима Немачке, Аустрије, Француске, Италије, Холандије, Шпаније, Грчке, Луксембурга и другим, на чије правне системе и институте се Србија угледала у историјском процесу изградње сопственог правног система.

Посебно треба истаћи јавноправни карактер Привредне коморе Србије, која у континуитету постоји и ради више од 150 година и који се огледа у надлежности Привредне коморе Србије да врши одређена јавна овлашћења која су јој поверена већим бројем других закона. Без обзира на измене законског текста из 2009. године, јавна овлашћења Привредне коморе Србије су задржана, што представља доказ њене компетентности, али и неопходности државе да ова овлашћења преноси на субјекта који ће на бољи и ефикаснији начин да реализује изворне послове државе и државних органа у

области привреде и конкретних привредних делатности. Опредељење да се ПКС повери вршење јавноправних овлашћења, односно да их она задржи и у систему необавезног чланства, недвосмислено указује на потребу прихватања законског модела оснивања комора и законског чланства.

Из свих изнетих разлога, предложени коморски систем са законским чланством у Републици Србији се намеће као супериоран модел, и то из следећих разлога: (1) нехомогеност интереса привредних субјеката и немогућност снажне репрезентативности у систему добровољности, (2) потреба снажења јавних овлашћења које врши Комора, (3) јачи партнер Влади у заштити интереса привреде, (4) јачање међународне репутације домаће привреде, (5) максимална репрезентативност, (6) равноправност интереса привредних субјеката, (7) европска традиција и европска доминација овог система, (8) лоше искуство земаља које су овај систем замениле уговорним оснивањем и добровољним чланством, (9) снага домаће традиције, (10) слабост снаге транзиционе привреде у самоорганизовању у систему добровољности, (11) систем уговорног оснивања и добровољног чланства омогућио би наметање интереса јаких и малобројних над слабима и многобројнима.

Поред изнетих разлога, целисходно је донети нови закон и уредити одређена питања из домена рада комора која су важећим законом недовољно уређена или нису уопште уређена (правни субјективитет коморе, имовина комора, јавност у раду, арбитражно решавање спорова). Питања таквог ранга и значаја могу се уредити само новим законом.

- **На кога и како ће највероватније утицати решења у закону?**

Законска решења утицаће на постојеће коморе основане у складу са Законом о привредним коморама и привредне субјекте. Законским решења уводи се нови јединствени коморски систем и врши се рационализација постојећих комора. Дефинисани су основни послови привредних комора, према врстама привредних комора, чиме је јасно разграничена надлежност. Уређен је и однос привредних комора са другим органима и организацијама.

Законом су дефинисане следеће врсте привредних комора у Републици Србији: Привредна комора Србије, привредне коморе аутономних покрајина, а могу постојати и уговорне привредне коморе. Привредна комора Србије образује за територије округа, одређене посебним законом, привредне коморе округа, при чему привредне коморе округа могу бити образоване за територију једног или више округа. Уговорну привредну комору за остваривање заједничког пословног интереса на одређеној територији или у одређеној привредној грани може основати најмање 100 привредних субјеката.

Законска решења утицаће на статус регионалних привредних комора организованих у складу са Законом о привредним коморама („Сл. гласник РС“, бр: 65/2001, 36/2009 и 99/2011 - др. закон). Предлог закона даје могућност да се припоје Привредној комори Србије, односно да наставе самосталан рад као уговорне привредне коморе.

Привредне коморе према делатностима, организоване у складу са Законом о привредним коморама („Сл. гласник РС“, бр: 65/2001, 36/2009 и 99/2011 - др. закон), дужне су да

ускладе своју организацију, органе и опште акте, као уговорне привредне коморе из овог закона.

Унапређење позиције Привредне коморе Србије, окружних привредних комора и комора аутономних покрајина, од највећег је интереса за привредна друштва - чланове комора, које ће на тај начин остваривати своје интересе и потребе кроз структуру коморске организације. Нови систем финансирања рада комора, утицаће на смањење трошкова привредних друштава на име чланарина, који ће у оквиру јединственог коморског система бити у обавези да плаћају само једну чланарину, на једном месту.

Када је реч о предузетницима, задржан је сличан принцип организовања предузетника, као физичких лица која су регистровала делатност у надлежном регистру, уз одређена прилагођавања новој коморској организацији. Ова прилагођавање позитивно утичу на позицију предузетника, с обзиром да им обезбеђују снажније учешће у структурама коморе, и бољу заштиту легитимних интереса.

- **Какве трошкове ће примена закона изазвати грађанима и привреди, а нарочито малим и средњим предузећима?**

Примена закона подразумева трошкове за привреду само у делу који је везан за плаћања коморског доприноса (чланарине). Ово је износ који привредни субјекти плаћају и који, у систему који успоставља овај закон, омогућава обављање послова Привредне коморе Србије, покрајинских привредних комора и регионалних привредних комора. Другим речима, чланарина, дисперзована на све привредне субјекте у Републици Србији, омогућава да привредни субјекти добијају бенефите из рада система ПКС, а које, посебно мала и средња предузећа, не могу да обезбеде сами као привредни субјекти или би такво обезбеђивање било скопчано са несразмерним трошковима, који далеко превазилазе трошкове плаћања чланарине по овом закону.

Износ чланарине није дефинисан законом и такав приступ представља израз принципа самоуправе коморе и, још важније, искључивог права привредних субјеката да сами, директно и представљени у органима ПКС, одреде висину тог доприноса (тима и трошка који ће им изазвати примена овог закона).

Такође, сами привредни субјекти, чланови ПКС, у органима коморског система, одлучују и о трошковима ПКС и директно утичу на висину годишњих трошкова њеног рада, а тиме и сопственог финансијског оптерећења израженог кроз плаћање доприноса.

Такав систем, комбинован са решењима закона која подразумевају да се рационализује коморски систем и снижавају трошкови који сада постоји кроз постојање 20 привредних комора као засебних субјеката, омогућава да се значајно појефтини функционисање и да привредни субјекти плаћају релативно ниске трошкове кроз допринос за чланство. Пример за такав повољан финансијски ефекат за чланице је и процес оптимизације броја запослених и пратећих трошкова у оквиру постојеће ПКС. Чланице ПКС су, преко органа коморе, односно Управног одбора ПКС, донеле одлуку да се изведе процес оптимизације, који, у финалном исходу, има за последицу снижавање трошкова рада ПКС за око 20%. То подразумева да се постојећи обим средстава којима на годишњем нивоу располаже ПКС

употреби за квалитетније и ефикасније пружање услуга чланицама или да чланице, преко органа ПКС, донесу одлуку којом ће бити и износи чланарина прилагођени нижим трошковима функционисања ПКС.

Следствено томе, а пошто овај закон, кроз прелазне одредбе, дефинише процес интеграције постојећих регионалних привредних комора у јединствен систем ПКС, обезбеђује се да се сличан процес, у периоду од највише 12 месеци од почетка примене закона, спроведе и на нивоима садашњих регионалних привредних комора и да се тиме додатно сниже трошкови. Истовремено, овим законом се средства потребна за рад ПКС дисперзују на шири круг привредних субјеката, па то омогућава привреди Србије да појединачно плаћа ниже доприносе (има ниже трошкове) него што је то сада случај за већину привредних субјеката који су у чланству ПКС и плаћају обавезе по том основу.

Коначно, у систему необавезног чланства, који је у примени од 2013. године, привредни субјекти су имали могућност да изађу из чланства ПКС. Међутим, преко 97% привредних субјеката у Републици Србији није искористило ову могућност. То показује да је њихова пословна процена да бенефиције које добијају чланством у ПКС, посебно вредност услуга које ПКС пружа, превазилазе трошкове које имају као чланице.

Истовремено, примена овако конципираног закона ће утицати на смањење трошкова за финансирање рада комора, обзиром да се рационализацијом броја комора укида обавеза финансирања великог броја правних лица од стране привредних субјеката - чланица коморе. Нови систем плаћања чланарине комора са обавезним чланством предвиђа да чланови плаћају само једну чланарину, на једном месту, а коморе у оквиру јединственог коморског система врше расподелу прикупљених средстава по јасном критеријуму. Све одлуке у овом процесу поново доносе искључиво представници самих привредних субјеката, преко органа ПКС.

Закон који успоставља јединствени коморски систем, у коме је Привредна комора Србије организована као систем са мрежом по читавој Републици Србији, значајно снижава трошкове привредним субјектима у пословању, код приступа услугама које пружа коморски систем, посебно када је реч о јавним овлашћењима. Наиме, Привредна комора Србије, и у околностима закона у коме паралелно постоје Привредна комора Србије и регионалне привредне коморе, има значајна јавна овлашћења чије је вршење поверила држава. У садашњем систему није могуће да се тако добијено овлашћење даље преноси регионалним привредним коморама. Због тога, привредни субјекти, укључујући нарочито мала и средња предузећа, имају повећане трошкове у ситуацији када је потребно да прибаве документе или друге услуге које им сада може пружити Привредна комора Србије у Београду. Успостављање јединственог коморског система, где су регионалне привредне коморе интегрални део (јединице) Привредне коморе Србије, омогућава да се јавна овлашћења, у корист привредних субјеката, обављају на целој територији Републике Србије, и да привредни субјекти не морају да подносе веће трошкове (ангажовања радника, путовања до Београда, губитка времена...), већ да потребне исправе добију у регионалним привредним коморама најближим себи, односно комори према месту њиховог седишта. Тако, на пример, у периоду пре и после почетка примема постојећег закона са необавезним чланством, постоји константан број докумената (уверења, мишљења, карнета, сертификата и слично) које, за потребе привредних субјеката, током

године припреми, обезбеди и изда Привредна комора Србије. Тај број се креће између 109.905 докумената у календарској 2012. години до 121.319 докумената у 2014. години.

Овај број подразумева издавање врло разноликих докумената, који се односе на велики број привредних субјеката и без којих они, с обзиром на домаћу и међународну правну и пословну регулативу, не могу да послују (АТА карнети, ТИР карнети, АТА листићи, уверења о домаћем пореклу робе у поступцима јавних набавки, овере исправа које прате робу при извозу и увозу, уверења о домаћем непреференцијалном пореклу робе, квалификовани електронски сертификат...). С обзиром на територијалну распоређеност привредних субјеката у Републици Србији, где око 80.000 субјеката има седиште ван Београда, извесно је да у постојећем систему за највећи број предузећа обезбеђивање ових докумената нужно подразумева подношење додатних напора и трошкова, како би дошли из свог места/седишта и у Београду, у ПКС, прибавили одговарајућу услугу. У систему који успоставља предложени закон, ови привредни субјекти ће, исту и једнако квалитетну услугу, моћи да добију у месту седишта привредног друштва, односно најближој регионалној привредној комори, што значајно смањују њихове трошкове.

Чланови коморе који учествују у раду Скупштине ПКС, а то су искључиво представници привредних субјеката, одлучују о висини чланарине. Кроз одредбе закона је изричито успостављен принцип да се приликом утврђивања висине чланарине води рачуна о економској снази чланова. Тиме се штите економски слабије чланице комора, а посебно мала предузећа која су на овај начин заштићена од превисоких трошкова по основу чланства.

- **Да ли су позитивне последице доношења закона такве да оправдавају трошкове које ће он створити?**

Замена система добровољног чланства законским чланством води јачању и унапређењу снаге коморског система, посебно у погледу могућности за усклађивање великог броја парцијалних интереса различитих сектора привреде и заступања тако усклађених интереса пред државним органима надлежним за доношење привредне регулативе и економских мера којима се дефинише привредни амбијент.

Таквим чланством омогућава се свим привредним субјектима да на институционализован начин утичу на доношење одлука и креирање привредног система. Због могућности свих привредних субјеката (који су унутар комора равноправни у смислу својих обавеза и права) да учествују у раду коморе, вредност предлога и мишљења коморе из угла државе имаће посебну тежину.

Поред тога, успостављање оваког система омогућава да сви привредни субјекти у Републици Србију добију исти квалитет услуга за плаћену чланарину, што до сада није могао да буде случај, обзиром на централизованост система код вршења јавних овлашћења, као и неуједначеност квалитета у раду различитих комора на територији државе.

- **Да ли се законом подржава стварање нових привредних субјеката и тржишна конкуренција?**

Закон омогућава да се, кроз рад јединственог коморског система, ствара оптималнији пословни амбијент, чија је посредна последица и олакшано оснивање и пословање нових привредних субјеката и развој тржишне конкуренције. Предложена решења не стварају вероватноћу да ће доћи до затварања постојећих привредних субјеката, укључујући и мала и средња предузећа. Напротив, а с обзиром на изразиту територијалну неравнотежу која постоји у српској привреди, односно чињеницу да постоји висока концентрација привредних субјеката у развијенијим деловима Србије (нарочито Београду, на чијој територији је регистровано преко 60% привредних субјеката), успостављање система предложеног овим законом, и могућност да регионалне привредне коморе, као део јединственог коморског система, пруже јефтинију, ефикаснију и конкретнију услугу и помоћ постојећим и потенцијалним новим привредним субјектима на својим подручјима, подстиче оснивање нових субјеката и појачава тржишну конкуренцију.

Поред тога, чињеница, потврђена посебно рађеним истраживањима, да највећи део привредних субјеката, посебно малих и средњих предузећа, тешко може да се, без асистенције Привредне коморе Србије, ефективно и трајније укључи у извозне послове, указује на то да би се, кроз реформисани коморски систем, са посебно наглашеном улогом и ресурсима у сегменту „интернационализације“ српске привреде, додатно подigli економски, техничко-технолошки и људски ресурси већег броја малих и средњих предузећа, што, с обзиром да она послују и на домаћем тржишту, појачава услове за развој тржишне конкуренције.¹ Дубинска анализа 114 сектора привреде у Србији показује да у неким од њих, посебно онима који су сада снажније извозно оријентисани, постоји висока концентрација, односно да релативно мали број предузећа остварује доминантну позицију у извозу, што последично значи и њихову већу економску моћ и отежани развој тржишне конкуренције када се посматра позиција предузећа на домаћем тржишту. За предузећа која имају базичне претпоставке да се даље развијају и кроз извоз, једна од кључних претпоставки за развој је помоћ коју у том смислу могу да добију од коморског система, на различитим нивоима (обезбеђивање података, анализе страних тржишта, анализе правних оквира и процедура, организовање наступа на међународним сајмовима, В2В сусрети са страним партнерима током догађаја које у земљи и иностранству, као део основних послова, регулисаних овим Законом, организује Привредна комора Србије...). Наведене анализе показују да у том случају постоје значајни „ефекти преливања“, односно ефекти које својим развојем и растом одређени сектори производе на остатак привреде. Недостатак аналитичког и стратешког капацитета, као и непознавање тржишта, јесу озбиљни проблеми који отежавају развој већег броја (посебно малих и средњих) привредних субјеката, што негативно утиче на стање тржишне конкуренције. Истраживање такође показује да што су везе између сектора снажније и интензивније, а интензивирање тих веза, између осталог, спада и у основне циљеве и послове ПКС по предложеном закону (чланови 2, 11, 13, 14), постоје израженији ефекти преливања, што подразумева раст броја привредних субјеката, њихово јачање, повећање броја успешних предузећа и тиме развој тржишне конкуренције.

¹ Тако, истраживање/студија рађена у оквиру „Подршка и стимулисање раста конкурентних индустрија“, пројекта ЦЕВЕС (Центра за високе економске студије и Привредне коморе Србије), реализованог од априла 2015. године.

- **Да ли су све заинтересоване стране имале прилике да се изјасне о закону?**

Током припреме предлога законског текста консултовани су представници привреде, посебно у оквирима постојећег коморског система. Надлежни органи привредних комора, Привредне коморе Србије, регионалних привредних комора, Привредне коморе Војводине, које чине искључиво представници привреде, разматрали су основне принципе и конкретна решења предложеног текста, у оквирима вишемесечне расправе, и изјаснили се о њима. Основни принципи на којима се заснива предложени законски текст представљени су на скупу “Како да радимо заједно“, одржаном у Привредној комори Србије, 7. априла 2015. године, на коме је учествовало око 300 представника пословне заједнице у Србији. Нацрт нових законских решења представљен је на Колегијуму председника свих привредних комора у Србији одржаном 23. септембра 2015. године. Председници привредних комора једногласно су подржали основна законска начела и принципе организовања јединственог коморског система, оцењујући да ће се предложеним решењима обезбедити суштинско јединство коморског система и изградња јаке привредне асоцијације која ће бити поуздан ослонац – заступник привреде пред државним институцијама у земљи и на међународном нивоу и ефикасан сервис компанијама у свакодневном пословању.

На седници Управног одбора Привредне коморе Србије, у којој су представљени представници 97% привредних субјеката у Србији који су чланови ПКС, као и свих 20 сада постојећих комора из ранијег система ПКС, одржаној 6. октобра 2015. године, дата је једногласна подршка израђеном тексту законских решења. Паралелно, одржане су јавне консултације у Привредној комори Војводине, Привредној комори града Београда, регионалним привредним коморама Ваљево, Зајечар, Зрењанин, Крагујевац, Краљево, Лесковац, Ниш, Нови Сад, Сомбор, Суботица и Ужице. С обзиром на чињеницу да је свака регионална привредна комора основана за ширу територију, односно за просечно 10 – 15 општина, на овај начин омогућено је привредницима са територије целе Србије да се изјасне о предложеним решењима. На овим скуповима су учествовали и представници привредних субјеката који тренутно нису чланице ПКС, односно регионалних привредних комора.

Током ових консултација изнете су и примедбе и предлози за побољшање предложених решења, од којих су нека усвојена и уврштена у коначни текст предложених решења. Ово се посебно односи на проширену листу послова које обављају покрајинске, комора главног града и регионалне коморе (чл. 13. и 14), прецизније уређење имовинских питања (чл. 16 и 43), оснаживање улоге парламената привреде као директних израза воље привредних субјеката (чл. 27).

- **Које ће се мере током примене закона предузети да би се постигло оно што се законом предвиђа?**

Прелазним и завршним одредбама дефинисано је да ће Привредна комора Србије и привредне коморе аутономних покрајина ускладити своје статуте са одредбама Закона у року од три месеца од дана ступања на снагу Закона, а организацију, друга општа акта и органе да ће ускладити са одредбама Закона у року од дванаест месеци од дана ступања на снагу Закона.

У вези статуса регионалних привредних комора организованих у складу са Законом о привредним коморама („Сл. гласник РС“, бр: 65/2001, 36/2009 и 99/2011 - др. закон), Предлог закона даје могућност да се припоје Привредној комори Србије (у случају да испуне дефинисане услове), односно да наставе самосталан рад као уговорне привредне коморе. У случају припајања Привредној комори Србије, она образује једну или више привредних комора округа (према управним окрузима, у складу са посебним законом), надлежну за подручје регионалне привредне коморе која се припојила. Права, обавезе, имовину и средства, као и документацију и послове регионалних привредних комора које се припоје Привредној комори Србије, преузима Привредна комора Србије, те се на тај начин обезбеђује континуитет рада привредних комора.

Регионалне привредне коморе које се не припоје Привредној комори Србије, дужне су да ускладе своју организацију, органе и опште акте као уговорне привредне коморе. Регионалне привредне коморе престају да постоје уколико не изврше усклађивање у прописаном року, односно, уколико престану да постоје из других разлога.

Привредне коморе према делатностима, организоване у складу са Законом о привредним коморама („Сл. гласник РС“, бр: 65/2001, 36/2009 и 99/2011 - др. закон), дужне су да ускладе своју организацију, органе и опште акте као уговорне привредне коморе, у року прописаном законом. Уколико привредне коморе према делатностима не изврше усклађивање у прописаном року, престају да постоје.

Примена овог Закона не подразумева доношење и спровођење додатних регулаторних мера и активности, које би значиле доношење подзаконских аката, измену или доношење других закона којима се успостављају стандарди и правила неопходна за примену предложених решења. У домену саморегулације, на основу овог Закона, биће усвојени нови Статут ПКС. Статут ПКС доноси Скупштина ПКС.

Примена Закона не подразумева посебне институционално управљачке мере и активности које би предузимали надлежни државни органи и организације. Истовремено, примена Закона не изискује ни посебне нерегулаторне мере (финансијске (јавне инвестиције, капиталне инвестиције, инвестициони пројекти), фискалне мере (субвенције, директна финансијска давања, порези) и друге финансијске и економске мере, као ни информативно-едукативне, као што су информационе и образовне кампање и активности, и друго).