

## ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

### I. УСТАВНИ ОСНОВ

Уставни основ за доношење овог закона садржан је у одредби члана 97. тачка 6. Устава Републике Србије, према којој, поред осталог, Република Србија уређује и обезбеђује јединствено тржиште и правни положај привредних субјеката.

### II. РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ ЗАКОНА

Постоји изразито наглашен јавни интерес да се, у процесу изградње и јачања механизма отворене и тржишне привреде, систем привредних комора у Републици Србији осавремени и модернизује. Овај процес адаптирања коморског система према потребама привреде најбоље је обавити уважавајући два базична начела - угледајући се на постојеће, и то најефикасније, коморске системе држава чланица Европске уније и усклађујући тако усвојена искуства са специфичностима економских и друштвених околности Републике Србије и њене дугогодишње традиције коморског организовања привредника.

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.

Систем добровољног оснивања комора се заснива на вољи привредника да сами оснују комору. Он је познат као приватноправни или англосаксонски модел оснивања комора.

Што се аутентичних искустава Србија у уређењу коморског система тиче, постоји изразито дуга традиција институционалног регулисања ових питања. Историјат уређивања коморских модела траје преко 150 година и упућује на потребу да се користе и сопствена искуства.

Овај 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 упоредивим државама, на чије правне системе и институте се Србија угледала у историјском процесу изградње сопственог правног система.

До сада важећи законски оквир за функционисање комора је подразумевао постојање 20 комора као посебних правних лица, у потпуности независних у организовању и одлучивању. На тај начин су створени услови за расцепканост и разједињеност чинилаца коморског система, односно до њихове својеврсне феудализације и заступања парцијалних интереса. Тиме је обесмишљен смисао постојања комора – обједињена снага, струка, знање и интереси привредних субјеката, који су претходно усклађени у сложеном поступку уважавања секторских и регионалних специфичности, а потом, аргументима и снагом јединства целокупне привреде, заступани пред надлежним државним и регулаторним телима. У правној теорији и пракси један од основних услова за образовање правног лица - способност да делује као јединствена целина - примењен у коморском систему организовања непотребно великог броја субјективитета, заправо је довео до парадоксалног резултата који је угрозио разлоге оснивања и постојања комора, али и до оправданих критика у јавности и самих чланица, суочених са гломазним и неефикасним системом.

Важећим законским решењем, које се примењује 1. јануара 2013. године, уведен је систем добровољног чланства у, до тада, постојећим коморама са обавезним чланством (националној, покрајинским, регионалним и градској), уз могућност оснивања добровољних привредних комора према делатностима. Ово решење не представља израз економске потребе и довело је до апсурда коморски начин и принципе организовања. Наиме, губљењем обавезности чланства постојећих комора, у конкретним околностима нивоа развоја српске привреде и традиције, укључивши и комору основану за ниво територије Републике, разбијено је јединство привредних субјеката, а могућност усклађивања различитих интереса привредника, посебно изражених према делатностима, драстично је ослабљена. У коначном резултату, привредне коморе су значајно изгубиле на снази заступања јединствених интереса привредника, а Влада и државни органи остали без најзначајнијег партнера у изградњи привредног система.

Замена система обавезног чланства добровољним чланством, уз искључивање коморског организовања са обавезним чланством, како то искуство земаља које су то учиниле показује, на дужи рок води губитку снаге коморског система, посебно у погледу могућности за усклађивање великог броја парцијалних интереса различитих сектора привреде и заступања усклађених интереса пред државним органима, надлежним за доношење привредне регулативе и економских мера којима се успоставља привредни амбијент. 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 су сви привредни субјекти чланови коморе.

Полазећи од потребе да се реше наведени проблеми, предложени законски оквир појачава и унапређује улогу комора у више праваца у којима комора треба да буде: иницијатор и предлагач привредних закона; сервис привреде и послодаваца; вршилац поверених и додатно проширених јавних овлашћења; привредни саморегулатор (узансе, кодекси, водичи, модели закона, стандарди) и креатор „меког права”; 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; тржишно оријентисан у свом раду у циљу обезбеђивања финансијских средстава чиме се обезбеђује смањивање обима финансирања из чланарина.

Репрезентативност позиције Коморе (у смислу утицаја, чланства, моћи, резултата, снаге, квалитета и стручности) према иностранству, према држави и према чланству, у постојећим околностима, неупоредиво је израженија у окружењу законског чланства и оснивања него у окружењу добровољног чланства и уговорног оснивања.

Законски текст из 2009. године, када је укинута обавезно чланство у коморама, примењен на постојећи коморски модел организације из 2001. године, довео је до апсурда у коме не само да нема система и јединства, већ је успостављена фактичка неприродна конкуренција комора, које су основане за различите нивое територијане организације (национална комора, коморе аутономне покрајине, града, односно регионалне коморе за подручја општина), а које би требало да буду део јединственог коморског система.

Предлогом закона у потпуности се напушта наведени концепт, а систем конституише као јединствен и ефикасан у раду. Привредна комора Србије и окружне привредне коморе образују и чине јединствену коморску институцију основану законом. Национална привредна комора постаје скуп интереса децентрализованих у окружним привредним коморама, али међусобно усаглашених и јединствено заступаних пред државом и међународним институцијама и партнерима. Систем управљања подразумева да привредни субјекти, као чланице коморе, бирају своје представнике у органима и телима како на нивоу округа, тако и на нивоу Привредне коморе Србије, као јединствене и усклађене организације. Дакле, законским одредбама успоставља се систем који у потпуности промовише организациони принцип карактеристичан за коморски начин организовања: комором управљају њени чланови. Јединство привредника који обављају делатност на целокупној територији Републике остварује се на два нивоа: у оквиру окружних привредних комора, посебно у раду привредног парламента окружне привредне коморе, односно у оквиру органа Привредне коморе Србије, коју управо чине окружне привредне коморе.

Конституисање новог начина организације комора са обавезним чланством има за последицу рационализацију трошкова рада садашњих, постојећих комора, с обзиром да ће укидање обавезе финансирања великог броја правних лица имати за резултат значајно мању чланарину коју плаћају привредни субјекти.

Предлог Закона о привредним коморама, поред комора са обавезним чланством, задржава могућност оснивања уговорних комора у жељи да пружи могућност одређеном броју привредних субјеката да се удруже у коморску форму организовања, у складу са сопственим интересима и проценом.

Према томе, коморски систем са обавезним чланством у Републици Србији се намеће као супериоран, из следећих разлога: (1) нехомогеност интереса привредних субјеката и немогућност снажне репрезентативности у систему добровољности, (2) потреба снажења јавних овлашћења које врши Привредна комора Србије, (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 држава које су овај систем замениле уговорним оснивањем и добровољним чланством, (9) снага домаће традиције, (10) слабост транзиционе привреде за самоорганизовањем у систему добровољности, (11) систем уговорног оснивања и добровољног чланства омогућио би наметање интереса јаких и малобројних над слабима и многобројнима, (12) својински и имовински аспекти.

Из наведених разлога, неопходно је усвојити нови закон и у потпуности уредити питања од значаја за успостављање ефикасног коморског система у Републици Србији.

### III. ОБЈАШЊЕЊЕ ОСНОВНИХ ПРАВНИХ ИНСТИТУТА И ПОЈЕДИНАЧНИХ РЕШЕЊА

Привредне коморе су дефинисане као интересне, пословно-стручне и непрофитне организације свих привредних субјеката које повезује заједнички пословни интерес (чл. 2). У члану 3. су дефинисане 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. Чланом 5. је регулисано да у аутономним покрајинама, у складу са Уставом Републике Србије и овим законом, постоје привредне коморе аутономних покрајина, као посебне организације јединственог коморског система Републике Србије. Чланом 6. су регулисане уговорне привредне коморе које, за остваривање заједничког пословног интереса на одређеној територији или у одређеној привредној грани, може основати најмање 100 привредних субјеката.

У члану 7. је предвиђено да се привредне коморе уписују у Регистар привредних комора, у складу са посебним законом, што представља континуитет са садашњим ређењем и образованим Регистром који води Агенција за привредне регистре.

Чланом 9. предлога закона су прецизирани индивидуални и колективни чланови привредних комора, као и чланство, односно припадност привредним коморама аутономних покрајина.

У члановима 11. до 15. дефинисани су основни послови привредних комора, према врстама привредних комора, чиме је јасно разграничена надлежност, односно избегнуто преклапање послова у раду, а привредним субјектима су приближене услуге и функције коморе. Дефинисаним пословима је унапређена позиција Привредне коморе Србије, у оквиру ње окружних привредних комора, и комора аутономних покрајина, што је од највећег интереса за чланове комора, које ће на тај начин остваривати своје интересе и потребе кроз структуру коморске организације.

У члану 16. дефинисано је да привредне коморе имају своју имовину и да могу да је стичу обављањем послова на тржишту, за разлику од досадашњих решења којим имовина коморе није била дефинисан појам.

У члану 18. је уређен однос привредних комора са другим органима и организацијама, а посебно је значајна одредба којом је предвиђено да Привредна комора Србије, заступајући интересе својих чланова, учествује у поступку припреме предлога закона и других прописа од значаја за привреду давањем образложеног мишљења на нацрте закона и предлоге других прописа надлежном министарству и Влади Републике Србије, те да доставља надлежном органу анализу ефеката нацрта прописа који имају утицај на привреду.

Органи и функционери комора (чланови 19. до 28) су дефинисани по принципу рационалности и ефикасности у раду, са њиховом појачаном контролном и надзорном улогом у циљу интереса чланова коморе. У циљу рационалнијег пословања, експлицитно је промовисан принцип да функција у комори представља јавну функцију у смислу радноправних прописа, те да именовани функционери могу да заснују радни однос у комори само на одређено време, за период обављања мандата, чиме је избегнута могућност запошљавања кадрова након истека мандата, а што у великој мери оптерећује пословање комора.

Поред одредби о Суду части који наставља да ради, унапређене су одредбе о раду арбитраже Привредне коморе Србије, обједињавањем унутрашње (Стални избрани Суд) и међународне (Спољнотрговинске) арбитраже у циљу рационализације рада и избегавања спорних питања о надлежности арбитраже, првенствено у зависности од тога да ли постоји довољно изражен елемент иностраности (чл. 29. и 30).

Код финансирања коморе (чл. 32. и 33), рационализацијом броја комора значајно се смањују трошкови за финансирање рада. Од изузетног значаја за чланове коморе са обавезним чланством је нови систем плаћања чланарине – чланови плаћају само једну чланарину, на једном месту, а коморе у оквиру јединственог коморског система врше расподелу прикупљених средстава по јасном критеријуму. Чланови коморе који учествују у раду Скупштине ПКС, а то су искључиво представници привредних субјеката, одлучују о висини чланарине.

У члановима 35. до 39. су уређени принципи организовања предузетника, уз одређена прилагођавања новој коморској организацији, уз увођење могућности (чл. 39) да се, у складу са вољом предузетника, организује и њихов парламент у оквирима ПКС.

Прелазним и завршним одредбама (чл. 41. до 49) 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 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 ли ће се припојити 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 из члана 6. Предлога закона, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу Закона. 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 из члана 6. овог закона, у року од 12 месеци од дана ступања на снагу Закона. Уколико привредне коморе према делатностима не изврше усклађивање у прописаном року, престају да постоје.

#### IV. ПРОЦЕНА ФИНАНСИЈСКИХ СРЕДСТАВА КОЈА СУ НЕОПХОДНА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗАКОНА

За спровођење овог закона није потребно обезбедити средства у буџету Републике Србије.