

Sekcija 4

PRAVO

Zastupanje i zastupnici preduzetnika

Representation and Representatives of Entrepreneurs

Doc. dr Velisav Marković, Poslovni fakultet Valjevo, Univerzitet Singidunum Beograd¹

Apstrakt - Zastupanje preduzetnika i njegov pravni položaj uređen je Zakonom o privrednim društvima. Preduzetnik je poslovno sposobno fizičko lice koje ima opštu postulacionu sposobnost. Međutim, preduzetnik nije uvek u mogućnosti da sam obavlja sve pravne poslove i da preduzima sve pravne radnje, naročito ako delatnost obavlja u više izdvojenih mesta. Zbog toga ima potrebu za zastupanjem. Preduzetnika mogu zastupati poslovođe, prokuristi i punomoćnici po zaposlenju. U radu je detaljno, korišćenjem sudske prakse, obrađeno zastupanje preduzetnika od poslovođe, prokuriste i punomoćnika po zaposlenju.

Ključne reči: preduzetnik, zastupanje, poslovođa, prokura, punomoćnik po zaposlenju

Abstract - Representation of the entrepreneur and his legal status is regulated by the Law on Companies. Entrepreneur is a business capable individual who has overall postulated ability. However, the entrepreneur is not always able to do all the legal work and to take all legal actions, particularly if his activities are performed in more isolated places. Therefore, there is a need for representation. Entrepreneurs can be represented by managers, procurators and employed attorneys. Very detailed, using case law and, this article treated representing of entrepreneurs by managers, procurators and employed attorneys.

Keywords: entrepreneur, representation, manager, procurator, employed attorney

1. POJAM I PRAVNI POLOŽAJ PREDUZETNIKA

Pravni položaj preduzetnika uređen je Zakonom o privrednim društvima² (u daljem tekstu: ZPD). Prema članu 83. ZPD preduzetnik je poslovno sposobno fizičko lice koje obavlja delatnost u cilju ostvarivanja prihoda i koje je kao takvo registrovano u skladu sa zakonom o registraciji. Preduzetnik ne može biti pravno lice.

Za obavljanje samostalne delatnosti, preduzetnik osniva radnju, odnosno odgovarajući oblik poslovanja (radionica, kancelarija, biro, servis, agencija, studio, pansion, apoteka, ordinacija i sl.).

Fizičko lice upisano u posebni registar, koje obavlja delatnost slobodne profesije³ uređenu posebnim propisima, smatra se preduzetnikom u smislu Zakona o privrednim društvima ako je tim propisima to određeno.⁴

¹ Velisav Mirković - Poslovni fakultet Valjevo, Univerzitet Singidunum Beograd, Železnička 5, 14000 Valjevo, Srbija (e-mail: vmarkovic@singidunum.ac.rs).

² Sl. glasnik RS, broj 36/2011, 99/2011

³ Profesija je reč latinskog porekla i potiče od imenice professio, što znači: zanimanje, zanat, struka, stručni poziv, Vujaklija Milan: Leksikon stranih reči i izraza, Beograd, 1970, str. 785.

⁴ Slobodna profesija je ona profesija koja je kao takva kvalifikovana i definisana zakonom – advokatura, notarijat, zdravstvo, inženjerstvo, revizija, poresko savetovanje, aktuarstvo, umetnost, novinarstvo, veterinarstvo i dr. Na primer, u našem zakonodavstvu daje se zakonsko određenje zdravstvene delatnosti kao slobodne profesije preko njenog obavljanja: „pod obavljanjem profesije, u smislu zakona, podrazumeva se neposredno obavljanje zdravstvene delatnosti od strane zdravstvenih radnika koji imaju odgovarajuće stručno obrazovanje zdravstvene struke i koji svoju delatnost obavljaju u zdravstvenim ustanovama i privatnoj praksi, kao i kod drugih poslodavaca, pod uslovima propisanim zakonom kojim se uređuje zdravstvena zaštita (Zakon o komorama zdravstvenih radnika „Sl. glasnik RS“, broj 107/2005, 99/2010, član 4. stav 3.) ili u Kodeksu profesionalne etike advokata „Advokatura je profesionalno obavljanje advokatske delatnosti“, (Kodeks profesionalne etike advokata "Službeni glasnik RS", br. 27/2012 član 3. tačka 3.1.1.). Više o slobodnim profesijama u Dabić Ljubiša: Pojmovno određenje i svojstva slobodnih profesija, Pravni život broj 12/2008, str. 473-489.

Preduzetnik obavlja delatnost pod poslovnim imenom. Poslovno ime preduzetnika obavezno sadrži ime i prezime preduzetnika, opis pretežne delatnosti, ozanku "preduzetnik" ili "pr" i sedište.

Međutim, preduzetnik upisom u Registar privrednih subjekata ne stiče svojstvo pravnog lica već zadržava svojstvo fizičkog lica. Upisom u registar preduzetnik stiče svojstvo privrednog subjekta i pojedina svojstva pravnog lica.¹

Preduzetnik za sve obaveze nastale u vezi sa obavljanjem svoje delatnosti odgovara celokupnom svojom imovinom i u tu imovinu ulazi i imovina koju stiče u vezi sa obavljanjem delatnosti.² Odgovornost za navedene obaveze ne prestaje brisanjem preduzetnika iz registra.

Preduzetnik može obavljati delatnost i izvan sedišta (izdvojeno mesto) koje se registruje u skladu sa zakonom o registraciji. Preduzetnik može obavljati delatnost i van određenog prostora (po pozivu stranke, od mesta do mesta i sl.) kada je po prirodi same delatnosti takvo obavljanje delatnosti jedino moguće i uobičajeno.³

Preduzetnik obavlja delatnost neposredno. On je nosilac delatnosti koju obavlja u svoje ime i za svoj račun, uz mogućnost da to čini i za tuđ račun (npr. komisionar). Međutim, preduzetnik može zapošljavati i druga lica u skladu sa radno-pravnim propisima.⁴

Preduzetnik može da obavlja sve delatnosti koje nisu zakonom zabranjene za koje ispunjava propisane uslove, uključujući i stare i umetničke zanate i poslove domaće radinosti. Ministar za poslove privrede blide određuje poslove koji se u smislu ovog zakona smatraju starim i umetničkim zanatima, odnosno poslovima domaće radinosti, način sertifikovanja istih i vođenje posebne evidencije izdatih sertifikata.⁵

Ukoliko preduzetnik želi da se u registar upiše kao pretežna delatnost ona delatnost koja se može obavljati samo na osnovu prethodnog odobrenja, saglasnosti ili drugog akta nadležnog organa, dužno je da ovakvo odobrenje, saglasnost ili drugi akt nadležnog organa i dostavi prilikom podnošenja zahteva za upis te delatnosti u Registar (npr. proizvodnja, promet, distribucija, prerada i uskladištenje materija opasnih i štetnih po zdravlje ljudi i životne sredine, poslovi zastupnika u osiguranju, privatna praksa, proizvodnja, promet i opravka oružja).

Odredbom člana 88. ZPD propisano je da se na delatnost preduzetnika, shodno primenjuju odredbe člana 4. ovog zakona o delatnostima društva.

Preduzetnik za upis u registar ne dostavlja potvrdu nadležnih inspeksijskih službi o ispunjenosti uslova u pogledu prostora u kome se delatnost obavlja, osim kada je posebnim zakonom propisano da je za registraciju i obavljanje određene delatnosti potrebno pribaviti takvu potvrdu.

2. ZASTUPANJE PREDUZETNIKA

Osnivač zastupa i predstavlja radnju. On je zakonski zastupnik radnje i ima opštu postulacionu sposobnost. Pozitivnim propisima je uređeno kada preduzetnik mora da ima punomoćnika.⁶ Međutim, preduzetnik nije uvek u mogućnosti da sam obavlja sve pravne poslove i da preduzima sve pravne radnje, naročito ako delatnost obavlja u više izdvojenih mesta. Zbog toga ima potrebu za

1 „Stranka u postupku koji nastane u vezi sa poslovanjem i delatnošću radnje može biti samo fizičko lice kao vlasnik odnosno osnivač te radnje, a ne i sama radnja budući da radnja nema status pravnog lica već pojedina svojstva pravnog lica. Kako radnja nema sopstveni pravni subjektivitet, ona ne može biti nosilac prava i obaveza, pa time ne može biti ni stranka u postupku.“ Iz rešenja Okružnog suda u Novom Sadu, Gž. 1055/05 od 11.05.2006. godine, Bilten sudske prakse Okružnog suda u Novom Sadu broj 9/2006. Tako i „Stranka u postupku može biti fizičko lice, kao preduzetnik i vlasnik radnje, ali ne može biti radnja.“ Iz rešenja Vrhovnog suda Srbije, Prev. 34/01 i Pzz. 2/01 od 07.02.2001. godine, Pravo i privreda broj 1-4/2002, str. 236.

2 "U imovinu fizičkog lica koje je preduzetnik ulaze prava, potraživanja i sredstva ostvarena kroz delatnost za koju je radnja registrovana, ali i prava, potraživanja i sredstva ostvarena izvan nje, iz drugih materijalno pravnih odnosa. Imovinu tog lica opterećuju i obaveze koje je ono preuzelo u vezi sa obavljanjem registrovane delatnosti, ali i obaveze koje su preuzete izvan nje." Iz rešenja Višeg trgovinskog suda, Pž. 9249/07 od 03.04.2008. godine, www.sudskapraksa.com

3 Član 87. ZPD.

4 Vidi Milenović Dara: Preduzetnik (individualni trgovac) u našem pravu, Pravni život broj 11/2002, str. 81-91.

5 Član 88. ZPD.

6 Vidi, na primer, Stanković Gordana: Zastupanje preduzetnika u parničnom postupku, *Pravo, teorija i praksa* broj 4-6/2012, str. 1-12.

zastupanjem.¹ Po ZPD preduzetnika mogu zastupati poslovođe, prokuristi i punomoćnici po zaposlenju.

2.1. Zastupanje preduzetnika od strane poslovođe

Preduzetnik može pisanim ovlašćenjem poveriti poslovođenje poslovno sposobnom fizičkom licu. Ovo poslovođenje može biti opšte ili ograničeno na jedno ili više izdvojenih mesta obavljanja delatnosti. Poslovođa mora biti u radnom odnosu kod preduzetnika.² Izuzetno, ako je preduzetnik iz opravdanih razloga privremeno odsutan (bolest, školovanje, izbor na funkciju i sl.), a nema zaposlenog poslovođu, on može opšte poslovođenje poveriti članu svog porodičnog domaćinstva za vreme tog odsustva, bez obaveze da ga zaposli.

Specifično je da se poslovođa određuje pisanim ovlašćenjem, dakle slobodnom voljom preduzetnika što bi predstavljalo voljno zastupanje a ZPD uređuje da poslovođa ima svojstvo zakonskog zastupnika. Znači radi se o kombinaciji voljnog i zakonskog zastupnika. Preduzetnik svojom voljom (pisanim ovlašćenjem koje je oblik poslovnog punomoćja) određuje ličnost poslovođe i obim poslovođenja a zakonom je određeno da isti dalje ima svojstva zakonskog zastupnika. Poslovođa se ovlašćuje da obavlja uobičajene poslove u vršenju poslovne delatnosti preduzetnika.

Ako su za obavljanje delatnosti preduzetnika propisani posebni uslovi u pogledu ličnih kvalifikacija preduzetnika, poslovođa mora da ispunjava te uslove.

Poslovođa se registruje u skladu sa zakonom o registraciji.³ U slučajevima kada preduzetnik obavlja delatnost preko poslovođe, za poslovanje je odgovoran poslovođa.

Prema članu 91. ZPD uređeno je da preduzetnik prestaje sa radom po sili zakona smrću ili trajnim gubitkom poslovne sposobnosti; istekom vremena ako je obavljanje delatnosti registrovano na određeno vreme; ako mu je poslovni račun u blokadi duže od dve godine, na osnovu zahteva za brisanje preduzetnika iz registra koji podnese Narodna banka Srbije ili Poreska uprava; ako je pravosnažnom presudom utvrđena ništavost registracije preduzetnika; ako mu je pravosnažnom presudom, izvršnom odlukom nadležnog organa ili suda časti komore u koju je učlanjen izrečena mera zabrane obavljanja delatnosti; u slučaju prestanka odobrenja, saglasnosti ili drugog akta nadležnog organa koji je posebnim zakonom propisan kao uslov za registraciju.

Dalje, članom 91. stav 7. ZPD propisana je mogućnost da u slučaju smrti ili gubitka poslovne sposobnosti preduzetnika, naslednik, odnosno član njegovog porodičnog domaćinstva (bračni drug, deca, usvojenici i roditelji) koji je pri tom i sam poslovno sposobno fizičko lice može nastaviti obavljanje delatnosti na osnovu rešenja o nasleđivanju ili međusobnog sporazuma o nastavku obavljanja delatnosti, koji potpisuju svi naslednici, odnosno članovi porodičnog domaćinstva. Ova lica su dužna je da u roku od 30 dana od dana smrti preduzetnika prijave nastavak obavljanja delatnosti registru u skladu sa zakonom o registraciji.

Poslovno sposobni naslednik može nastaviti obavljanje delatnosti preduzetnika i za života preduzetnika ako to pravo vrši na osnovu raspodele zaostavštine za života u skladu sa propisima kojima se uređuje nasleđivanje.⁴

¹ O zastupanju privrednih subjekata vidi više u Marović Velisav: *Zastupanje i zastupnici privrednih subjekata*, Poslovni biro, Beograd, 2012.,

² Znači poslovođa ne može biti lice koje kod preduzetnika obavlja privremene ili povremene poslove, koje je angažovano po ugovoru o delu ili po ugovoru o dopunskom radu

³ Vidi član 89. ZPD. Tako i sudska praksa „Zakonito je dostavljanje parničnoj stranci, preduzetniku, vlasniku radnje registrovane za obavljanje privredne delatnosti, preko poslovođe radnje koji je upisan kod Agencije za privredne registre sa ovlašćenjima da zastupa radnju na osnovu Zakona o privatnim preduzetnicima.“ Iz rešenja Privrednog apelacionog suda, Pž. 1018/2010. od 24.02.2010. godine, *ParagrafLex*.

⁴ Slično rešenje je bilo u prethodnom Zakonu o privatnim preduzetnicima, „*Službeni glasnik SRS*“, br. 54/89, 9/90, „*Službeni glasnik RS*“, br. 19/91, 46/91, 31/93, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95, 35/2002, 101/2005, u članu 28. ovog Zakona. Odredba ovog člana je bila predmet ocene ustavnosti i Ustavni sud Republike Srbije nije prihvatio inicijativu za pokretanje postupka za utvrđivanje neustavnosti. Vidi rešenje Ustavnog suda Republike Srbije, IU broj 83/2003. od 20.11.2003. godine, *Bilten Ustavnog suda Republike Srbije* broj 2/2003.

Preduzetnik prestaje sa obavljanjem delatnosti odjavom ili po sili zakona. Preduzetnik ne može odjavu izvršiti sa danom koji je raniji od dana podnošenja prijave o prestanku nadležnom registracionom organu.¹

Kako preduzetnik ima svojstvo fizičkog lica to prestankom rada i brisanjem svojstva preduzetnika isti ne gubi svojstvo fizičkog lica pa i dalje ima aktivnu legitimaciju za potraživanja preduzetnika kao i odgovornost za obaveze preduzetnika.²

2.2. Zastupanje preduzetnika od strane prokuriste

Prokura je poslovno punomoćje kojim preduzetnik ovlašćuje jedno ili više fizičkih lica - prokurista da u njegovo ime i za njegov račun zaključuju pravne poslove i preduzimaju druge pravne radnje. Preduzetnik izdaje prokuru lično i ne može preneti ovlašćenje za izdavanje prokure na drugo lice.³

Prokura se registruje u skladu sa zakonom o registraciji.

Prokura može biti pojedinačna ili zajednička prokura. Ako je prokura izdata za dva ili više lica bez naznake da se radi o zajedničkoj prokuri, svaki prokurista postupa samostalno.

Ako je prokura izdata kao zajednička prokura, pravni poslovi koje zaključuju ili pravne radnje koje preduzimaju prokuristi punovažni su uz izričitu saglasnost svih prokurista, osim ako je u prokuri navedeno da je za punovažnost dovoljna saglasnost tačno određenog broja prokurista. Izjava volje ili pravna radnja učinjena prema jednom prokuristi ima pravno dejstvo kao da je učinjena prema svim prokuristima.⁴

Prokurista ne može bez posebnog ovlašćenja da:

- 1) zaključuje pravne poslove i preduzima pravne radnje u vezi sa sticanjem, otuđenjem ili opterećenjem nepokretnosti i udela i akcija koje preduzetnik poseduje u drugim pravnim licima;
- 2) preuzima menične obaveze i obaveze jemstva;
- 3) zaključuje ugovore o zajmu i kreditu;
- 4) zastupa društvo u sudskim postupcima ili pred arbitražom.⁵

Ograničenja prokure, osim supotpisom preduzetnika, poslovođe ili drugog prokuriste nemaju dejstvo prema trećim licima.

Preduzetnik može opozvati prokuru u svako doba. Tog prava se preduzetnik ne može odreći niti mu se to pravo na bilo koji način može ograničiti ili usloviti.

Prokurista može otkazati prokuru u svako doba, uz obavezu da u narednih 30 dana računajući od dana dostave otkaza društvu zaključuje pravne poslove i preduzima druge pravne radnje ako je to potrebno radi izbegavanja nastanka štete za društvo.

Prokurista je prilikom potpisivanja dokumenata u ime preduzetnika dužan da uz svoj potpis navede svoju funkciju. Navođenje funkcije nije formalni uslov za validnost potpisanog dokumenta.

¹ "Upis prestanka rada preduzetničke radnje po osnovu odjave, vrši se danom podnošenja prijave." Iz presude Vrhovnog suda Srbije, U. 33/2009 od 14.05.2009. godine, *Paragraf Lex*, kao i „Prestanak rada radnje se utvrđuje danom odjave radnje, te se ne može prestanak rada utvrđivati retroaktivno." Iz presude Okružnog suda u Novom Sadu, U. 409/2003 od 21.05.2004. godine, *Paragraf Lex*.

² „Aktivna legitimacija vezana je za pravni subjektivitet – pravnu sposobnost fizičkog lica, a ne za njegovo preduzetničko svojstvo, pa brisanjem radnje, odnosno preduzetnika iz Registra privrednih subjekata to lice gubi svojstvo preduzetnika, ali ne i aktivnu legitimaciju da naplati potraživanje, bez obzira da li je ugovorni odnos ušao kao vlasnik radnje ili ne." Iz rešenja Višeg trgovinskog suda, Pž. 9249/07 od 03.04.2008. godine, ili „Brisanjem zanatske radnje (krojačke) u toku parničnog postupka iz registra radnji, gde je kao tuženi označen vlasnik radnje a tužilac privredni subjekt u stečaju, nije nastupila promena subjektiviteta stranke – tuženika, jer za obaveze proistekle iz delatnosti radnje odgovara vlasnik radnje kao njen osnivač." iz odluke Višeg privrednog suda u Beogradu, Pž. 3086/92 od 02.04.1992. godine, www.sudskapraksa.com.

³ Član 40. ZPD.

⁴ Vidi više u Knežević Mirjana: Prokura u svetlu Zakona o privrednim društvima, *Pravo, teorija i praksa* broj 4-6/2013, str. 59-69

⁵ Član 38. ZPD.

2.3. Zastupanje preduzetnika od strane punomoćnika po zaposlenju

Zakon o obligacionim odnosima¹ (član 98.) poznaje i posebnu kategoriju punomoćnika koje označava kao lica koja obavljaju određene poslove (ranije punomoćnici po zaposlenju). Opšte uzanse za promet robom² u članu 40. definišu punomoćnika po zaposlenju kao lice kome je stranka poverila obavljanje takvih dužnosti iz kojih, po redovnom toku stvari, proističe i ovlašćenje za zaključivanje određenih ugovora ili vršenje drugih određenih poslova u granicama tih dužnosti.

Novi ZPD u članu 34. prvi put uređuje pojam „punomoćnika po zaposlenju“ i određuje da lica koja kao zaposleni u društvu i kod preduzetnika rade na poslovima čije obavljanje u redovnom poslovanju uključuje i zaključenje ili ispunjenje određenih ugovora ili preduzimanje drugih pravnih radnji, ovlašćena su da kao punomoćnici društva zaključuju i ispunjavaju te ugovore, odnosno preduzimaju te pravne radnje u granicama poslova na kojima rade bez posebnog punomoćja. Pod pojmom zaposlenog u smislu ovog zakona smatra se fizičko lice koje je u radnom odnosu u društvu odn. kod preduzetnika, kao i lice koje nije u radnom odnosu kod preduzetnika, ako obavlja funkciju u društvu.

Širina poslova privrednih subjekata, njihova prostorna i sadržajna razgranatost, učestalost i brzina kojom se obavljaju dovode u pitanje zadovoljenje potreba samo klasičnim davanjem ovlašćenja na zastupanje zakonom, opštim aktom ili davanjem punomoći. Ovlašćenje na zastupanje na osnovu zakona i opšteg akta privrednog subjekta poverava se uskom krugu lica koji nisu u mogućnosti da isto zastupaju u velikom broju poslova koje zaključuju. Ta lica se ne bave samo zastupanjem, nego im se zakonom poverava vođenje poslova privrednog subjekta a zastupanje, kao deo toga, je ispoljavanje volje u ime subjekta i primanje ispoljene volje u njegovo ime. Zastupanje na osnovu ugovora zahteva sklapanje pravnog posla sa svakim licem kome se daje takvo ovlašćenje i izdavanje punomoćja kojom se ono predstavlja trećim licima kao zastupnik privrednog subjekta. Podela i broj poslova dovelo bi do angažovanja mnogobrojnih lica što bi sve bilo preterano opterećenje privrednih subjekata a s druge strane bi zahtevalo nepotrebno ispitivanje od trećih lica da li je neko i u kojoj meri ovlašćen da ga zastupa.

Zbog toga se javila potreba da se proširi krug lica ovlašćenih za zastupanje privrednih subjekata i olakša način davanja ovlašćenja za to uz zaštitu poverenja u pravnom prometu. U poslovnoj praksi je stvoren poseban osnov za zastupanje prihvaćen u zakonodavstvu pri čemu je važnu ulogu odigrala i sudska praksa.

Reč je o ovlašćenju za zastupanje koje proizilazi iz toga što je nekome povereno da za privredni subjekt obavlja određene poslove, a da za to nije potrebno da poseduje posebno punomoćje.

Punomoćnik po zaposlenju je lice koje se smatra ovlašćeno na preduzimanje pravnih radnji, u ime i za račun vlastodavca, samom činjenicom što za njega faktički vrši određene radne dužnosti i poslove iz kojih, po redovnom toku stvari, proizilazi i ovlašćenje za zaključenje, a eventualno, i ispunjenje određenih ugovora.³

Reč je o licima koja rade na takvim poslovima čije je obavljanje vezano za zaključenje i ispunjenje određenih ugovora, kao što su prodavci u prodavnicama, lica koja obavljaju određene usluge u ugostiteljstvu, lica na poslovima šalterske službe u pošti, u banci i sl.

Ovako taksativno navođenje pomenutih poslova je prilično neprecizno i ne treba ga shvatiti usko u ograničavajućem smislu. Zato treba smatrati da u kategoriju ovih punomoćnika ulaze i lica kojima je to svojstvo opredelila dosadašnja sudska praksa i poslovni običaji (komercijalni direktor,

¹ "Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89,, "Službeni list SRJ", br. 31/93, (22/99, 23/99, 35/99, 44/99)

² "Službeni list FNRJ", br. 15/54

³ Babić Ilija: *Ugovori građanskog prava – Posebni deo obligacionog prava*, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2006. str. 35. Tako i „Osoba čija je dužnost da kao djelatnik trgovačkoga društva obavlja poslove koji po redovitom tijeku stvari uključuju i sklapanje određenih ugovora, odnosno preduzimanje određenih pravnih radnji, ovlašćena je da kao punomoćnik društva sklapa i te ugovore i poduzima te pravne radnje u granicama poslova koje obavlja.“ član 43. stav 1. Zakona o trgovačkim društvima Hrvatske, "Narodne novine", br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11, 111/12, 144/12, 68/13.

komercijalista, šef stovarišta, rukovodilac kadrovskih poslova, rukovodilac predstavništva, rukovodilac gradilišta, upravnik odmarališta).¹

Iz prirode ovlašćenja punomoćnika po zaposlenju proizilazi da lice kod kojeg se postojanje ovakvog punomoćja pretpostavlja mora biti u radnom odnosu, odnosno zaposleni u privrednom društvu ili kod preduzetnika. Time se štiti interes zastupanog da se prema trećim licima ne prikazuje neovlašćeno lice. Međutim, treće lice ne može uvek znati ko je zaposleni.

Mnogi punomoćnici po zaposlenju rade u radnjama, na prodajnim mestima na otvorenom, sajmovima, pokretnim prodavnicama, skladištima, na šalterima i sl. gde se sklapaju ugovori (o prodaji, pružanju usluga, osiguranju, prevozu i dr.) sa svakim ko dođe. Tu po naravi stvari i brzini obavljanja poslova nije praktično proveravati je li lice koje se nalazi na takvim poslovima zaposleni zastupanog i u kakvom je svojstvu. Međutim, zastupani mora znati ko u njegovim poslovnim prostorijama radi i istupa prema trećim licima kao zastupnik te osigurati u sopstvenom interesu da to ne čini neko koga ne želi. On, uostalom, može angažovati i nekoga ko nije njegov zaposleni, a ako pri tome dođe do propusta, sam bi morao snositi i posledice.² Zato novi Zakon o privrednim društvima pod pojmom zaposlenog smatra i fizičko lice koje je u radnom odnosu u društvu, kao i lice koje nije u radnom odnosu u društvu, ako obavlja funkciju u društvu.

2.3.1. Granice i obim ovlašćenja punomoćnika po zaposlenju

Ovlašćenja punomoćnika po zaposlenju zasnivaju se na izraženoj volji vlastodavca i predstavljaju specifičan oblik voljnog ili ugovornog zastupanja.

Pritom je bitno da je u pravnom prometu tipično da neko radno mesto sa sobom nosi ovlašćenje za zastupanje. To može biti i tako da se za to koriste nazivi za takva lica iz kojih proizilazi takav zaključak. Bitno je da iz naziva poslova proizilazi da je za lice koje obavlja takav posao tipično da ima ovlašćenje za zastupanje, iako je interno možda i nema. Treća lica koja su u dobroj veri moraju biti zaštićena ako sklapaju poslove s takvim licem.

Obim ovlašćenja punomoćnika po zaposlenju određen je prema vrsti poslova koje obavljaju u privrednom društvu odnosno kod preduzetnika, a ne prema licu koje te poslove obavlja. Širina ovlašćenja određena je poslovnim običajima. Granice njihovih ovlašćenja određene su prema običajima poslovnog prometa, granicama radnih dužnosti na datom radnom mestu.³ Tako se u našoj sudskoj praksi smatra da rukovodilac gradilišta ima pravo da ugovara kupovinu građevinskog materijala koji je potreban za izvođenje radova, ali da nije ovlašćen da ugovara sa naručiocem radova izmenu cene građenja.⁴ Punomoćnik po zaposlenju je kapetan broda, te šofer kod ugovora o međunarodnom drumskom prevozu stvari.⁵ Ili uslove isporuke i naplate robe sa kupcem može ugovarati i menjati samo radnik prodavca koji je za to ovlašćen, a ne i vozač koji je kupcu dovezao robu.⁶ Poslovođa prodavnice je ovlašćen da kao punomoćnik po zaposlenju zaključi ugovor o pružanju usluga zagrevanja prodavnice.⁷

¹ „U slučaju spora ovlašćenje za zaključenje ugovora se mora utvrditi putem ocene svih raspoloživih dokaza na osnovu kojih će se zaključiti da li je lice koje je potpisalo ugovor u svojstvu komercijalnog direktora tuženog preduzeća bilo ovlašćeno da po prirodi svog posla i radnog mesta i položaja zaključuje takve ugovore iz obima poslova kojim se tuženi redovno bavi“, iz rešenja Višeg privrednog suda u Beogradu, Pž. 6315/96 od 10.09.1995. godine, takode „Šef poslovnice preduzeća može se smatrati punomoćnikom po zaposlenju ovlašćenim da sklapa bez posebnog punomoćja ugovore iz delokruga rada poslovnice kojom rukovodi.“ Iz presude Vrhovnog suda Srbije, Prev. 503/98 od 03.11.1999. godine, www.sudskapraksa.com. „Pismeno priznanje zastarele obaveze, tumači se kao odricanje od već nastale zastarelosti, a puno priznanje zastarele obaveze tj. duga može dati samo zakonski zastupnik tuženog, njegov ovlašćeni punomoćnik, kao i punomoćnik po zaposlenju.“ Iz presude Višeg privrednog suda, Pž. 8110/02 od 06.10.2003. godine, www.sirius.rs/praksa/12582.

² Vidi Barbić Jakša: Zapovjednik broda – punomoćnik brodara po zaposlenju, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu*, broj 1-2/2008, str. 15-33.

³ „Da bi se ugovor smatrao zaključenim po punomoćniku po zaposlenju, nije dovoljno da je licu, koje je taj ugovor zaključilo, povereno obavljanje određenih dužnosti, već je potrebno i da je ugovor zaključen u vezi obavljanja poslova koji ne izlaze iz granica tih dužnosti“, iz presude Vrhovnog privrednog suda, Sl-478/56.

⁴ Navedeno prema Jankovec Ivica: *Privredno pravo*, Privredni savetnik AD Beograd i Organizacija za pravnu edukaciju i kulturu prava „Proiuris“, Beograd, 2004, str. 15.

⁵ Carić Slavko, Vitez Miroslav, Veselinović P. Janko: *Privredno pravo*, Privredna akademija, Novi Sad, 2006. str. 55.

⁶ Iz presude Višeg trgovinskog suda, Pž. 303/2006 od 12.06.2006. godine, *Paragraf Lex*.

⁷ Iz presude Višeg privrednog suda, Pž. 74/98 od 21.04.1998. godine, http://www.sirius.rs/sudska_praksa.php?id=21327&prn=1 (pristup: 09.09.2013.).

Pri određivanju ovlašćenja lica kojima je povereno obavljanje određenih poslova za vlastodavca valja primeniti objektivno merilo tj. merodavno je ono što je uobičajeno u prometu, odnosno što je uobičajeno u određenoj struci, a nije odlučujuće ono što s tim u vezi proizilazi iz njegovih akata (statuta, pravila, drugog internog uređenja ovlašćenja lica u privrednom subjektu, rasporeda poslova). Treća lica nisu dužna proveravati je li nekom licu aktom ili na drugi način ograničeno ovlašćenje koje mu pripada kao punomoćniku po zaposlenju. Ograničenje bi prema njima delovalo samo ako su o tome obavešteni. Bitno je da je ograničenje trećima bilo poznato ili im je iz okolnosti moralo biti poznato. Posao koji punomoćnik po zaposlenju obavlja dovoljna je legitimacija prema trećima ovlašćenja za zastupanje, a teret dokazivanja da je trećemu ograničenje bilo poznato ili da mu je prema okolnostima moralo biti poznato jeste na onome ko se na to poziva. Zbog toga ovlašćenje punomoćnika po zaposlenju i prestaje ako treće lice zna da takvog ovlašćenja nema.¹

Ovlašćenja ne moraju istovremeno obuhvatati zaključenje i ispunjenje poslova, iako je u načelu onaj ko je ovlašćen zaključiti posao ovlašćen i ispuniti ga. To zavisi od okolnosti konkretnog slučaja. Objektivno merilo prosečnog ponašanja u struci određuje hoće li lice koje je punomoćnik po zaposlenju ovlašćen zaključivati poslove biti ovlašćen i za njihovo ispunjenje. Na primer, šalterski službenik ima ovlašćenje zaključiti posao, ali ga po pravilu neće ispunjavati. S druge strane, u mnogim će slučajevima isto lice činiti i jedno i drugo (na primer prodavci u prodavnicama).

Punomoćnik po zaposlenju ne može na drugoga preneti svoje ovlašćenje za zastupanje, jer ono proizilazi iz shvatanja poslovne prakse i vezuje se za obavljanje tačno određenih poslova. Ovlašćenje može imati samo lice koje te poslove obavlja i niko drugi, jer samo ono ostavlja privid prema trećima da je ovlašćeno zastupati zastupanoga u okviru posla koji obavlja. Zakonom je propisano ko u ime društva ili preduzetnika može dati punomoćje a među tim licima s pravom nisu navedeni punomoćnici po zaposlenju.

Punomoćnik po zaposlenju odgovara za štetu koju nanese preduzetniku prekoračenjem granica svojih ovlašćenja. Izuzetno ne odgovara za štetu ako je postupao u skladu sa odlukom preduzetnika, odnosno ako su njegove radnje naknadno odobrene od strane preduzetnika.²

Punomoćnik po zaposlenju, kao i ostali zastupnici, ima ograničenje u zastupanju da ne može bez posebnog ovlašćenja nastupati kao druga ugovorna strana i sa preduzetnikom zaključivati ugovore u svoje ime i za svoj račun, u svoje ime a za račun drugog lica, niti u ime i za račun drugog lica.

Ovlašćenje iz prethodnog stava daje se odlukom preduzetnika.³

Potrebno je istaći, da nema nikakvog uticaja na pravnu valjanost ugovora koji sklopi određeni punomoćnik po zaposlenju sa trećim licima, kada mu je preduzetnik određena ovlašćenja ograničio, sem ako takva okolnost saugovaraču nije bila poznata. To nastaje, kao izraz potreba sigurnosti u pravnom prometu, da lica koja se nalaze na određenim radnim mestima su faktički punomoćnici po zaposlenju jer na to ukazuje i činjenica da oni obavljaju takve poslove kod preduzetnika i da za obavljanje takvih poslova nije mu potrebno nikakvo posebno izdavanje punomoćja nego samim faktom obavljanja poslova i radnih zadataka na određenom radnom mestu je takvo lice i ovlašćeno da zaključuje i ispunjava određene ugovore koje ono sa trećim licima zaključi.

Sva ograničenja, koja bi eventualno u pogledu ovlašćenja bila učinjena punomoćniku po zaposlenju, tumače se u pravu, po shvatanjima poslovnog i pravnog prometa i mogu delovati prema trećim licima, samo ako su im ona kao takva bila poznata ili su im po okolnostima slučaja morala biti poznata. Iz toga proizilazi, da preduzetnici, ako bi takva ovlašćenja ograničili i želeli da ista deluju prema trećim licima, moraju da preduzmu odgovarajuće mere koje su potrebne za to, da ovakva ograničenja prema trećima budu stavljena na znanje jer bi suprotno postojala pretpostavka, da su ovlašćenja onakva kakva proizilaze iz shvatanja poslovnog i pravnog prometa. Moglo bi se po okolnostima slučaja shvatiti, da se sva ta ograničenja u pogledu obavljanja poslova punomoćnika po zaposlenju direktno saopšte trećim licima koja treba da sklope ugovor sa preduzetnikom, bilo usmenim ili pismenim saopštenjem, pojedinačno naslovljenim dopisom određenim komitentima, isticanjem obaveštenja na vidnom mestu

¹ Barbić Jakša: *op. cit.* str. 27.

² Član 41. ZPD.

³ Vidi član 42. ZPD.

u poslovnim prostorija u kojima punomoćnik po zaposlenju obavlja posao, odnosno radi (na pr., kad je reč o prodavcima, šalterskim službenicima, ugostiteljskim radnicima i sl.).

Postojanje ograničenja, međutim, ne pretpostavlja postojanje obaveze trećeg lica, da utvrđuju kakva su ovlašćenja data tim licima i da li postoje tu određena ograničenja za ova lica koja se nalaze u radnom odnosu i obavljaju poslovne zadatke takvog radnog mesta. U takvom slučaju, teret dokazivanja, da li je treće lice znalo ili je moglo da zna za postojanje ograničenja, koje je propisao preduzetnik (za koje ovaj deluje kao punomoćnik po zaposlenju), pada na preduzetnika ili pravno lice kod kojeg radi punomoćnik po zaposlenju.¹

U slučaju da punomoćnik po zaposlenju, prekorači granice ovlašćenja, moguće su dve situacije. Prva, ako je punomoćnik prekoračio granice ovlašćenja koje su utvrđene poslovnim običajima, smatra se da ugovor nije ni zaključen. U tom slučaju, vlastodavac može naknadno da konvalidira i odobri takav ugovor. Inače, smatra se da je druga ugovorna strana morala da zna za poslovne običaje.

Druga, kad je punomoćnik po zaposlenju prekoračio granice ovlašćenja koje su utvrđene odlukom preduzetnika čiji je on zaposleni. Pravna valjanost tako zaključenog ugovora, zavisi od savesnosti druge ugovorne strane, odnosno da li je ona znala ili je po okolnostima slučaja morala da zna za ograničenja ovlašćenja. Ako je ugovorna strana znala ili po okolnostima slučaja je morala da zna za ograničenja ovlašćenja, onda se takav ugovor smatra kao da nije ni zaključen. Kada druga ugovorna strana nije znala niti je morala da zna za ograničenja ovlašćenja, onda bi u tom slučaju ugovor bio punovažan i proizvodio bi pravna dejstva među ugovornim stranama.

LITERATURA

- [1.] Babić Ilija: Ugovori građanskog prava – Posebni deo obligacionog prava, Pravni fakultet Univerziteta Union u Beogradu i JP Službeni glasnik, Beograd, 2006,
- [2.] Barbić Jakša: Zapovjednik broda – punomoćnik brodara po zaposlenju, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, broj 1-2/2008,
- [3.] Barbić Jakša: Zastupanje od strane lica koja obavljaju određene poslove (punomoćnici po zaposlenju), Zbornik radova "Povratak privrede tržištu i vlasništvu", I. tom, Beograd, 1990,
- [4.] Carić Slavko, Vitez Miroslav, Veselinović P. Janko: Privredno pravo, Privredna akademija, Novi Sad, 2006,
- [5.] Dabić Ljubiša: Pojmovno određenje i svojstva slobodnih profesija, Pravni život broj 12/2008,
- [6.] Jankovec Ivica: Privredno pravo, Privredni savetnik AD Beograd i Organizacija za pravnu edukaciju i kulturu prava „Proiuris“, Beograd, 2004,
- [7.] Knežević Mirjana: Prokura u svetlu Zakona o privrednim društvima, Pravo, teorija i praksa broj 4-6/2013, str. 59-69,
- [8.] Marković Velisav: Zastupanje i zastupnici privrednih subjekata, Poslovni biro, Beograd, 2012,
- [9.] Milenović Dara: Preduzetnik (individualni trgovac) u našem pravu, Pravni život broj 11/2002,
- [10.] Stanković Gordana: Zastupanje preduzetnika u parničnom postupku, Pravo, teorija i praksa broj 4-6/2012,
- [11.] Bilten sudske prakse Okružnog suda u Novom Sadu broj 9/2006,
- [12.] Bilten Ustavnog suda Republike Srbije broj 2/2003,
- [13.] Zakon o privrednim društvima, "Sl. glasnik RS", broj 36/2011, 99/2011,
- [14.] Zakon o obligacionim odnosima, "Službeni list SFRJ", br. 29/78, 39/85, 45/89, 57/89,, "Službeni list SRJ", br. 31/93, (22/99, 23/99, 35/99, 44/99),
- [15.] Opšte uzanse za promet robom, "Službeni list FNRJ", br. 15/54,

¹ Vidi Barbić Jakša: *Zastupanje od strane lica koja obavljaju određene poslove (punomoćnici po zaposlenju)*, Zbornik radova "Povratak privrede tržištu i vlasništvu", I. tom, Beograd, 1990, str. 422.

- [16.] Zakon o komorama zdravstvenih radnika „Sl. glasnik RS“, broj 107/2005, 99/2010,
- [17.] Zakon o privatnim preduzetnicima, "Službeni glasnik SRS", br. 54/89, 9/90, "Službeni glasnik RS", br. 19/91, 46/91, 31/93, 39/93, 53/93, 67/93, 48/94, 53/95, 35/2002, 101/2005,
- [18.] Zakon o trgovačkim društvima Hrvatske, "Narodne novine", br. 111/93, 34/99, 121/99, 52/00, 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11, 111/12, 144/12, 68/13,
- [19.] Kodeks profesionalne etike advokata "Službeni glasnik RS", br. 27/2012,
- [20.] www.sudskapraksa.com
- [21.] www.sirius.rs
- [22.] ParagrafLex

Ekološko označavanje kao vid unapređivanja poslovanja u uslovima globalizacije: slučaj Evropska unija

Ecolabeling as a mean of improving business in the conditions of globalization: case of the European Union

Marija Kostić, Vladimir Džamić, Univerzitet Singidunum

Apstrakt - U ovom radu autori će objasniti povezanost globalizacije i unapređivanje ekoloških standarda, posebno u državama-članicama Evropske unije, na primeru ekološkog označavanja. Globalizacija je imala višestruke uticaje na zaštitu životne sredine, od novih globalnih izazova, rizika i pretnji, do globalnih standarda o unapređivanju zaštite životne sredine i razvoju koncepta zelene ekonomije. Posebno će biti analizirane pravne tekovine Evropske unije i tretman ekološkog označavanja, kao i uticaj koji ekološko označavanje proizvoda i usluga ima na razvoj zelene ekonomije i širenje svesti potrošača o zaštiti životne sredine.

Ključne reči – ekološka oznaka, životna sredina, zelena ekonomija, Evropska unija

Abstract - The authors will explain the connection between globalization and improving environmental standards, particularly in the Member States of the European Union, the example of ecolabel. Globalization has had multiple effects on the environment: from new global challenges, risks and threats to global standards on the promotion of environmental protection and the development of the concept of the green economy. In particular, the authors analyze the Acquis and treatment of ecolabel in the European Union, as well as its impact on the development of a green economy and raising awareness of consumers about the environment.

Index terms – ecolabel, environment, green economy, European Union

1. UVOD

Ekološka dimenzija globalizacije nastala je najranije, još u vremenima kada su ljudska društva dobijala svoja prva oblička. Zagađivanje životne sredine, pre svega vode, vazduha i zemljišta, povećanje broja stanovnika na planeti, neki su od prvih oblika ekološke globalizacije koja je zahvatala drevni svet. Pod ekološkom dimenzijom globalizacije nećemo podrazumevati samo narušavanje ravnoteže unutar ekosistema, već i širenje različitih bolesti koje su se ogromnom brzinom prenosile iz jednog dela sveta u drugi.

prof. dr Marija Kostić - Univerzitet Singidunum, Danijelova 32, 11000 Beograd, Republika Srbija (e-mail: mkostic@singidunum.ac.rs).

doc. dr Vladimir Džamić - Univerzitet Singidunum, Danijelova 32, 11000 Beograd, Republika Srbija (e-mail: vdzamic@singidunum.ac.rs).

Globalizacija, kao sveobuhvatan društveni proces, ima značajan uticaj na životnu sredinu, njeno očuvanje, ali i na nove ekološke rizike, izazove i pretnje. Ovi rizici su posebno izraženi u drugoj i trećoj velikoj eri globalizacije, kada se sve više ističu nesagledive posledice rizičnog društva, o kojima je pisao Ulrich Bek (Risikogesellschaft). Razvoj društvene svesti o neophodnosti očuvanja životne sredine doveo je do prvih artikuliranih oblika saradnje država, vladinih i nevladinih organizacija, eksperata i istaknutih pojedinaca: od Rimskog kluba, preko izveštaja norveške premijerke Brantlend – Naša zajednička budućnost, do uspostavljanja globalnih konvencija o zaštiti životne sredine.

Iako na globalnom nivou još uvek traje debata o tome kako uspostaviti pravno obavezujući okvir zaštite životne sredine, koji bi bio obligatoran za sve članice međunarodne zajednice, Evropska unija je uspjela da uspostavi određene napredne standarde u ovoj oblasti, koji se između ostalog ogledaju i u uspostavljanju tzv. ekoloških oznaka (ecolabels) u poslednjih nekoliko decenija dvadesetog veka.

2. EKOLOŠKA OZNAKA I UNAPREĐIVANJE PRAVA NA ZDRAVU ŽIVOTNU SREDINU

Jedno od ljudskih prava koje pripada takozvanoj trećoj generaciji ljudskih prava jeste pravo na zdravu životnu sredinu i zdravo životno okruženje. Istovremeno, u skladu sa pravom na informisanost, razvija se i ljudsko pravo na informisanost o kvalitetu životnog okruženja i zaštite životne sredine. Izuzetno važan mehanizam kojim se postiže realizacija ovih prava jeste i mogućnost pristupa informacijama o proizvodima proizvođača čije proizvodne delatnosti i aktivnosti u značajnoj meri utiču na životnu sredinu.

Radi garantovanja ovog prava, a u sklopu sa politikom zaštite životne sredine na prostoru Evropske unije i njenih država-članica, nastala je potreba za pravnim regulisanjem zaštite životne sredine u širem i užem smislu. Ovo regulisanje odvija se u dva okvira: na komunitarnom nivou nadnacionalnih institucija Evropske unije i na nivou zakonodavstava država-članica. Stoga, države nastoje da podstaknu proizvođače da dobrovoljno informišu javnost o mogućim efektima svojih delatnosti i proizvoda na životnu sredinu. Ovo dobrovoljno pružanje informacija realizuje se kroz takozvani sistem „eko-oznake“.

Eko-oznaka Evropske unije predstavlja logo cveta (*Flower logo*), a proizvodi koji nose ovakvu oznaku šalju jasnu informaciju potrošačima da su korisni za očuvanje zdrave životne sredine. Neprestano raste broj i spektar proizvoda i usluga kojima se u razvijenim državama Evropske unije dodeljuje pravo korišćenja pomenute oznake: sredstva za čišćenje, proizvodi i preradevine od papira, tekstilni proizvodi, proizvodi za kuću i domaćinstvo, proizvodi za bašte i dvorišta, lubrikanti, servisi i delatnosti vezani za turističke smeštaje i kapacitete.

Neke skorije studije pokazuju da je interesovanje za dobijanjem eko-oznaka u stalnom porastu. Flower logo se u 2006. godini nalazio na nekoliko stotina proizvoda, od kojih se 36 odnosi na smeštajne kapacitete u hotelijersko-turističkom sektoru. U periodu od 2003-2005. godine, prodaja proizvoda koji nose eko-oznaku porasla je za neverovatnih 200%, pre svega u Italiji, Holandiji, Francuskoj i Španiji. Proizvodi tekstilne industrije, industrije boja i lakova, kao i objekti za smeštaj turista (hoteli, bed and breakfast pansioni, hosteli za mlade, kao i planinarski domovi), za sada prednjače u broju uspešno obrađenih aplikacija za eko-oznaku.

3. KOMUNITARNO-PRAVNO REGULISANJE EKOLOŠKE OZNAKE

Nacionalni pravni sistemi država članica Evropske unije propisuju obavezu identifikacije (označavanja) proizvoda koji mogu imati negativne uticaje na ljude ili životnu sredinu. Reč je o proizvodima koji sadrže određene hemijske supstance koje su na osnovu Direktive 67/548/EEC o približavanju zakona, propisa i upravnih mera koje se odnose na klasifikaciju, pakovanje i označavanje opasnih supstanci identifikovane kao štetne po životnu sredinu.

Kao što je prethodno rečeno, prvi pravni propis kojim se reguliše oblast evropske eko-oznake donet je 1992 godine – Uredba 880/92/EEC, a potom dopunjen novom Uredbom 1980/2000/EC.

Odlukom Evropske komisije 2000/729/ES od 10 novembra 2000 godine (u daljem tekstu: Odluka), usvojen je oblik standardnog ugovora (u daljem tekstu: Ugovor) kojim se uređuju uslovi upotrebe eko-oznake Evropske unije (Flower logo). Odluka je doneta u skladu sa članom 9 Uredbe 1980/2000/EC i

proistekla je iz potrebe da se interesi i proizvođača i potrošača zaštite uvođenjem unapred definisanih uslova upotrebe eko-oznake.

Kako se u članu 1 Odluke navodi, ugovor će se zaključivati između nadležnog tela za dodelu eko-oznake (određenog na nivou svake države članice, uz saglasnost Odbora za eko-oznaku Evropske unije - European Union Eco-Labeling Board, a koje radi pod nadzorom Opšte uprave za životnu sredinu Komisije EU- DG Environment) i svakog pojedinačkog podnosioca prijave, u formi koja je detaljno regulisana Aneksom Odluke.

Član 1 Aneksa odluke detaljno reguliše prava i obaveze nadležnog tela i ovlašćenog korisnika eko-oznake, pri čemu je naglašeno da se eko-oznaka može isticati samo na proizvodima konkretnog proizvođača koji su definisani ovim ugovorom i ne sme se upotrebljavati u kao komponenta na tržištu.

Svesni činjenice da je eko-oznaka svojevrsan vid dobre reklame, evropski zakonodavci u članu 2 Aneksa propisuju način i uslove pod kojima se eko-oznaka može koristiti i u reklamne svrhe, a u članu 3 određuju metod sprovođenja nadzora upotrebe eko-oznake. Nadležno telo, odnosno njegovi agenti, imaju pravo da poduzmu neophodne istrage u cilju nadzora nad ispravnosću upotrebe eko-oznake od strane korisnika, konstantnoj ispunjenosti kriterijuma za upotrebu eko-oznake i ponašanju korisnika u skladu sa odredbama Ugovora. Prilikom vršenja ovog nadzora, nadležno telo je ovlašćeno i na pristup svim podacima i informacijama na strani korisnika.

Nadalje se definišu uslovi poverljivosti informacija, suspenzije ili poništenja ugovora, ograničenja odgovornosti. Što se novčane naknade tiče, njeno plaćanje je na strani korisnika, prema cenovniku koji je odredilo nadležno telo i za vremenski period definisan samim ugovorom. Prava i obaveze ugovornih strana prestaju istekom ugovora (ukoliko je zaključen na određeno vreme), prestankom kriterijuma koji su korisnikov proizvod kvalifikovali za dobijanje eko-oznake ili raskidom ugovora. U slučaju spora, primenjivaće se pravo i biće nadležni nacionalni sudovi države članice na čijoj teritoriji se nalazi nadležno telo.

4. ZAKLJUČAK

Globalizacija nije imala samo negativne uticaje na zaštitu životne sredine. Iako su poslednje dve ere globalizacije sa sobom donele veliko zagađenje, globalno zagrevanje, nedostatak neobnovljivih resursa i veliku ugroženost pojedinih delova planete (nedostatak vode za piće, prenaseljenost i slično), činjenica je da je i briga o zdravoj životnoj sredini upravo globalna tekovina. Veliki ekološki pokreti, čiji su koreni vezani za čuvenu 1968. godinu i decenije nakon nje, predstavljaju globalne aktere koji sve snažnije utiču na uspostavljanje ekoloških standarda u državama i međunarodnim organizacijama. Upravo zato, države i drugi akteri, posebno i tendenciozno podstiču ekološko označavanje proizvoda i usluga.

Kriterijumi za dobijanje eko-oznake su zasnovani na objektivnim činionicima. Ekstrakcija sirovina u fazi pripreme, proizvodne faze, kao i faza distribucije i odlaganja, neki su od ključnih činilaca koji utiču na dobijanje ekološke oznake. Flower logo, s jedne strane pomaže proizvođačima, distributerima i pružaocima usluga da dobiju potvrdu dobrih standarda, a sa druge strane pomaže kupcima da naprave ekološki odgovoran izbor, utičući tako na dugoročno očuvanje životne sredine i globalno zdravlje planete.

Neprekidno poboljšanje ekoloških navika u procesu proizvodnje i poduzimanje mera zaštite od zagađenja, dva su primarna cilja ekološkog menadžmenta u industriji i uslužnim delatnostima. U nameri realizacije pomenutih ciljeva, uvode se ekološke oznake i deklaracije.

Iz ugla proizvođača, proizvodnja i distribucija proizvoda sa ekološkom oznakom podrazumeva da se stimuliše proizvodnja kojom se najviše moguće štede prirodni resursi, koriste prirodni materijali i oni koji se mogu dalje reciklirati, isključuje ili krajnje minimalizuje upotreba potencijalno štetnih materijala. Iz ugla potrošača, ekološko označavanje je način kojim se najširoj javnosti pruža izbor i potpuna informacija o (po ekološkim standardima) najkvalitetnijim proizvodima i uslugama na tržištu. Jednom rečju, ekološka oznaka kao takva, daje značajan doprinos razvoju *zelene ekonomije (green economy)*, koja predstavlja jedan od najznačajnijih iskoraka, ali i izazova globalnog društva.

LITERATURA

- [1.]Stec, S.; Casey-Lefkovic, S.:*The Aarhus Convention: An implementation guide*, UN New York and Geneva, 2000.
- [2.]*EU voluntary environmental protection instruments*, MEMO 6p. 06/6, Brussels, 2006.
- [3.]Lambsdorff, H.; Jaeger, S., „Die individuelle Verantwortlichkeit in der umweltbezogene Werbung“, *Betriebsberater*, 1992.
- [4.]Otmar, L., Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen, europaeischen und internationalen Recht, E. Schmidt Verl., Berlin, 2003
- [5.]*Directive 2003/105/EC amending Council Directive 96/82/EC on the control of major-accident hazards involving dangerous substances OJ. No. L 345*

Pravni aspekti primene elektronskih faktura

Legal Aspects of the Implementation of Electronic Invoices

Žaklina Spalević, Pravni fakultet, Univerzitet Sinergija, Bijeljina

Apstrakt – Elektronska faktura (e-Faktura) predstavlja napredni elektronski servis izdavanja, primanja i obrade računa isključivo elektronskim putem, za pravna i fizička lica. Primena iste omogućava jednostavnu razmenu podataka između informacionih sistema izdavaoca i primaoca faktura, korišćenjem postojećih bezbednih e-Banking kanala. Korišćenje ovog sistema dovodi do uštede 75% svih troškova slanja, štampanja i obrade faktura, uz optimizaciju procesa likvidacije i plaćanja. U primeni se javljaju dva modela e-Faktura: Model direktnog plaćanja i Model konsolidacije. U Republici Srbiji je donošenjem Zakona o elektronskom dokumentu ostvaren minimum zakonskih uslova za primenu e-Fakture. Međutim, da bi se u potpunosti pravno regulisala njena primena potrebno je obezbediti zakonske uslove za sigurno korišćenje elektronskog novca donošenjem Zakona o platnim uslugama. Takođe, neophodno je i donošenje Zakona o elektronskoj arhivi, dopuna Zakona o računovodstvu i reviziji i kontinualno razvijanje Centralnog registra korisnika e-Faktura korišćenjem pozitivnih iskustava država Evropske Unije i država Zapadnog Balkana, kao i razmenom podataka sa istim.

Ključne reči - Elektronska faktura, Elektronski novac, Centralni registar korisnika e-Faktura, Zakon o elektronskom dokumentu, Zakon o platnim uslugama.

Abstract – Electronic invoice (e-Invoice) represents an advanced electronic service of issuing, receiving and processing bills, only electronically, for legal entities and individuals. Its application provides the ease of data exchange between information systems and the issuer and recipient of invoices, by using the existing secure e-Banking channels. The use of this system leads to savings of 75% of all of invoice sending, printing and processing costs, and to the optimization of the process of liquidation and payment. There are two models of e-Invoice in use: the direct payment and consolidation model. In the Republic of Serbia, by passing the Law on Electronic Document, the minimum legal requirements for the application of e-invoices are met. However, in order to make its implementation fully legally regulated, it is necessary to provide the legal conditions for the safe use of electronic money by adopting the Law on Payment Services. Also, it is necessary to adopt the Law on Electronic Archives and to amend the Law on Accounting and Revisions and, also, continuous development in the Central Register of e-Invoice Users by using the best practices of the European Union and countries of the Western Balkans, as well as exchange data with them.

Index terms - Electronic invoice, Electronic money, Central Register of e-Invoice Users, The Law of Electronic Document, The Law of Payment Services.

1. UVOD

E-fakture definišu račune koji se izdaju, primaju i obrađuju isključivo elektronskim putem od strane pravnih i fizičkih lica i one predstavljaju razmenu računa i propratnih informacija od privrednih društava do njegovih klijenata, koristeći elektronsku infrastrukturu, pre svega Internet. E-fakture moraju u sebi sadržati sledeće informacije:

Žaklina Spalević, Pravni fakultet, Univerzitet Sinergija, Raje Baničića bb, 76300 Bijeljina (e-mail: zspalevic@sinergija.edu.ba)

- naziv, adresu i PIB obveznika – izdavaoca računa;
- mesto i datum izdavanja i redni broj računa;
- naziv, adresu i PIB obveznika – primaoca računa;
- vrstu i količinu isporučenih dobara ili vrstu i obim usluga;
- datum prometa dobara i usluga i visinu avansnih plaćanja;
- iznos osnovice;
- poresku stopu koja se primenjuje;
- iznos PDV-a koji je obračunat na osnovicu;
- napomenu o poreskom oslobođenju.

Izdavaoci, primaoci i konsolidatori e-Faktura, kao i poslovne banke mogu imati različite uloge u procesu elektronskog plaćanja. Kada se definišu uloge, lakše se identifikuje najpogodniji model u svetlu strategije klijenta. Izdavalac može implementirati više modela kako bi najbolje opslužio svoje klijente. U praksi su se do sada iskristalisala dva osnovna modela e-Faktura:

- Model direktnog plaćanja koji se odnosi na pristup u kome potrošači vrše plaćanja direktno na ime izdavaoca računa čije račune oni primaju na sajtu firme koja je izdala račun. Primer bi bilo javno komunalno preduzeće koje nudi ovu uslugu za plaćanje svojim potrošačima.
- Model konsolidacije predstavlja model u kome plaćanje vrši agregator ili konsolidator, obično posrednik u radu sa potrošačima i bankama. Isti omogućava potrošaču isplatu više različitih faktura izdavaocima koji su registrovani da primaju uplate.

2. ELEKTRONSKI NOVAC

Narodna banka Srbije teži usaglašavanju nacionalne pravne regulative platnog prometa s odgovarajućim propisima Evropske Unije (EU). Kao rezultat procesa usaglašavanja sa osnovnim direktivama EU na osnovu kojih se ostvaruje usklađen, moderan i sveobuhvatan set pravila za pružanje platnih usluga na nivou EU [1,2,3], izrađeni su Nacrt zakona o platnim uslugama [4] i Nacrt zakona o konačnosti poravnanja u platnim sistemima i sistemima za poravnanje hartija od vrednosti [5].

Direktiva o osnivanju, poslovanju i prudencijalnoj superviziji institucija koje izdaju elektronski novac (e-Novac) smanjuje vrednost minimalnih zahteva kapitala sa milion na 350.000 evra, čime se olakšava ulazak novih učesnika na tržište. Ista omogućava izdavaocima e-Novca (*Electronic Money Institution* – EMI) obavljanje i drugih aktivnosti osim izdavanja e-Novca, u skladu sa nacionalnim zakonima kojima se te druge aktivnosti regulišu.

Izdavaocima e-Novca više nije dozvoljeno postavljanje vremenskog ograničenja u odnosu na pravo korisnika da koristi i podigne svoj novac. Ovom direktivom je ukunut limit u pogledu podizanja preostale količine novca po računu koji je do tada iznosio 10 evra. Izdavaocima e-Novca je zabranjeno naplaćivanje kamate i ostvarivanje bilo kakve druge koristi po osnovu dužine vođenja ovih sredstava kod istog. EMI ima obavezu da čuva sredstva koja su dobijena od klijenata po osnovu izdavanja e-Novca odvojeno od sredstava koja se koriste za druge aktivnosti.

E-novac je specifična monetarna informacija koja se prenosi između transaktora procesa plaćanja u realnom vremenu bezbednim elektronskim komunikacionim kanalima. E-novac predstavlja krajnju tačku procesa dematerijalizacije novca i njegovu konverziju u informaciju, čija vrednost postoji samo u realnom vremenu. Ovakav novac predstavlja virtuelno sredstvo plaćanja i apstraktni model dezavuisanja fizičkog ekvivalenta novca i njegovog pretvaranja u informaciju [6].

Osnovni uslovi za primenu e-Novca su postojanje mogućnosti trenutnog sravnavanja sredstava, postojanje velikog broja računara sa odgovarajućim softverom i obezbeđenje potpune bezbednosti transakcija. E-novac se može javiti u dva osnovna oblika [7]:

- e-Novac zasnovan na platnim karticama (*smart* kartice i *pre-paid* debitne kartice);
- mrežni e-Novac (*pre-paid* personalizovane *online* platne šeme).

Imajući u vidu pravo privatnosti transaktora, mogu se definisati anoniman identifikovan e-Novac. Identifikovan e-Novac sadrži informacije o identitetu transaktora, što banci omogućava kontinualno

praćenje toka novčanih sredstava u realnom vremenu. Anoniman e-Novac ima svojstvo da mu se ne može ući u trag kada se jednom povuče sa računa i samim tim ima karakteristike materijalnih novčanih sredstava. E-novac mogu izdavati banke, izdavaoci e-Novca sa licencom, poštanske institucije u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom, centralna banka kada ne deluje u svojstvu monetarne vlasti država i jedinice lokalne samouprave kada ne deluju u svojstvu javne vlasti.

Osnovni problemi sa kojima se susrećemo u upotrebi e-Novca su:

- mogućnost korišćenja za kriminalne radnje (pranje novca, evazija poreza, plaćanje u savremenim kriminalnim lancima trgovine narkotika, oružja i belog roblja);
- mogućnost falsifikovanja i poremećaja sistema vrednosti samog e-Novca;
- povreda privatnosti korisnika identifikovanog e-Novca, budući da se kroz trag plaćanja korisnika dobija čitav niz informacija o njegovom kretanju i njegovim potrebama;
- emitovanje e-Novca može uticati na količinu novca u opticaju.

3. NASTANAK INSTITUCIJE ELEKTRONSKE FAKTURE

Fakturiranje predstavlja proces koji se dešava nakon pribavljanja osnovnih informacija, naručivanja, definisanja vremenskih ograničenja plaćanja i isporuke, a pre glavnog procesa plaćanja.

Prve e-Fakture, normirane INVOIC porukom u skladu sa EDIFACT sintaksom ISO 9735, nastale su 1988. godine u skladu sa pripadajućom UNTDED zbirkom elemenata poslovnih podataka ISO 7372. *United Nations/Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport* (UN/EDIFACT) predstavlja međunarodni standard za elektronsku razmenu podataka za administraciju, trgovinu i transport, definisan od strane Ujedinjenih nacija. INVOIC forma je u primeni u EU i informatički razvijenim društvima, a najviše se koristi u poslovanju velikih privrednih društava. UN/CEFACT (United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business – UN centar za razvoj i olakšanje procesa trgovine i elektronskog poslovanja) je stvaralac EDIFACT norme. Odmah nakon donošenja norme za XML sintaksu, paralelno uz nastavak održavanja EDIFACT norme, počeo je da priprema i razvija nove norme za elektronsko poslovanje, koje su primerenije za razmenu poslovnih poruka korišćenjem Interneta.

Osnovni dokument za karakterizaciju e-Fakture je CEN CWA 15668 *Business requirements specification – Cross industry invoicing process* [8]. Isti je u potpunosti zasnovan na UN/CEFACT dokumentu *Business requirements specification* (BRS) i *Cross Industry Invoicing Process, revision 1.1* [9]. UN/CEFACT radne grupe kontinualno rade na novim verzijama ovih dokumenata, a CEN je pokrenuo *e-Invoice 4 workshop* čiji je zadatak povećanje efikasnosti sistema e-Fakture i razvoj *gateway*-a koji će sadržati set platformi koji će omogućiti edukaciju korisnika sistema e-Fakture u 27 evropskih zemalja [10].

Direktiva 2001/115/EC EU definiše minimalni obavezni sadržaj e-Fakture, sadržaj elektronskog potpisa i detalje razmene e-Fakture koje u sebi sadrže podatke vezane za obračun poreza na doda-

tu vrednost (PDV) [11]. Ista je stupila na snagu 1.1.2004, a zemlje članice EU su je ugradile u svoja nacionalna zakonodavstva. Stoga, sve članice EU moraju primati e-Fakture u sistemu PDV-a ako su ispunjeni sledeći uslovi:

- primalac e-Fakture se mora složiti s primanjem fakture u elektronskom formatu;
- integritet (nemogućnost izmene sadržaja) i autenticitet (deklarisani pošiljilac je stvarni pošiljilac) moraju biti osigurani u procesu prenosa podataka i arhiviranja istih. Potrebno je navesti da se autenticitet može osigurati kvalifikovanim elektronskim potpisom ili procesom elektronske razmene podataka (EDI) sa unapred definisanim merama bezbednosti prenosa informacija.

EU direktiva 2006/112/EC [12], poznata u široj javnosti pod nazivom "VAT direktiva", je u potpunosti obuhvatila sve odredbe direktive 2001/115/EC. Različite pravne formulacije e-Fakture u nacionalnim zakonodavstvima država članica EU dovele su sredinom prethodne decenije do

ograničene, smanjene ili čak infinitezimalne interoperabilnosti prilikom pokušaja prekogranične razmene e-Faktura u EU.

Osnovne nejasnoće u procesu rada sa e-Fakturama koje je uočila CEN-ova radna grupa nakon donošenja "VAT direktive" bile su:

- Definicija zahteva plaćanja nije bila precizna u pogledu sadržaja polja;
- Direktiva 2006/112/EC posebno nije naglašavala potrebu unošenja oznake zemlje, što bi omogućilo razmenjivanje e-Faktura unutar zemalja članica EU;
- Nedovoljna međunarodna identifikacija prodavca i kupca na osnovu opštih međunarodnih normi za identifikaciju kao što su *Dun&Bradstreet* DUNS ili GS1 GLN (*Global Location Number*) oznake;
- Nepostojanje jasnog označavanja robe ili usluge pomoću međunarodno prihvaćenih šifri poput GS1 GTIN (*Global Trade Item Number*) ili nekog drugog jedinstvenog sistema označavanja roba i usluga dogovorenog u dobavljačkom lancu;
- Nedefinisan značaj upotrebe šifri umesto običnog teksta za označavanje uzroka oslobođanja od PDV-a.

Evropska komisija je 2008. godine pokrenula rad ekspertne grupe koja je imala zadatak da definiše parametre za unificiranje nacionalnih zakonodavstava u procesu razmene e-Faktura i omogućavanje pune interoperabilnosti među zemljama članicama EU. Istom tematikom se bave i CEN *e-Invoice workshop* skupovi koji su od 2006. do danas doneli desetine preporuka.

Prevashodni rezultat svih ovih delatnosti je donošenje "VAT 2 direktive" 2010/45/EU [13] koja ima za cilj uklanjanje barijera u procesu slanja e-Faktura van granica pošiljaoca, uspostavljanje jednakog tretmana između konvencionalnih papirnih i e-Faktura, potpuno inkorporiranje e-Faktura u nacionalne i međunarodne platne sisteme i promovisanje slobode izbora fakturisanja [14]. Ova direktiva je stupila na snagu 1.1.2013.

Osnovna pravila u definisanju sadržaja e-Fakture su:

- sadržaj treba definisati sa pravnog stanovišta, gde se transakcije posmatraju iz perspektive obračuna poreza;
- holistički multidisciplinarni pristup definisanja sadržaja treba da posveti istu pažnju zahtevima vezanim uz poslovne procese, tehničkim i pravnim zahtevima.

Na osnovu definisanja pojma elektronskog dokumenta u članu 2. Zakona o elektronskom dokumentu i shodno članu 5. stav 3. istog koji propisuje da elektronski dokument koji je izvorno nastao u elektronskom obliku poseduje jedinstvenost i ne može imati kopiju u elektronskom obliku, dolazimo do pravne osnove za upotrebu e-Fakture. Kopija elektronskog dokumenta na papiru izrađuje se overom štampanog primerka spoljne forme prikaza elektronskog dokumenta i mora sadržati oznaku da se radi o kopiji istog. Overu obavlja ovlašćeno lice pravnog lica ili preduzetnik za elektronski dokument iz delatnosti pravnog lica i to svojeručnim potpisom i pečatom kojim potvrđuje istovetnost kopije elektronskog dokumenta na papiru sa spoljašnjom formom prikaza elektronskog dokumenta. Kopija originalnog elektronskog dokumenta ima dokaznu snagu originala, tj. overenog prepisa tog dokumenta. Član 12. istog zakona propisuje da su pravna i fizička lica, kao i državni organi dužni da čuvaju i arhiviraju elektronska dokumenta u informacionom sistemu ili na medijima koji omogućavaju trajnost elektronskog zapisa za utvrđeno vreme čuvanja, u skladu sa zakonom kojim se uređuje arhivska građa, Zakonom o elektronskom potpisu – član 3. [15] i propisima o kancelarijskom poslovanju.

Lica koja čuvaju elektronske dokumente koji su elektronski potpisani, dužna su da čuvaju podatke i sredstva za proveru elektronskog potpisa onoliko vremena koliko se čuvaju sami dokumenti. U skladu sa prethodno navedenim propisima sledi da je e-Faktura kreirana kao elektronski dokument i elektronski potpisana ili razmenjena kroz pouzdan sistem razmene elektronskih dokumenata, originalna samo u elektronskom obliku, tj. predstavlja verodostojnu ispravu samo u svom izvornom

obliku. U slučaju da postoji potreba za štampanom formom elektronskog dokumenta koji sadrži elektronski potpis moguće je izraditi overeni prepis tog dokumenta na gore navedeni način.

Osnovni dokaz ispravnosti formiranja e-Fakture jeste brz i efikasan proces obračuna poreza po toj fakturi [16]. Najpre, mora se znati kada, gde i od koga je izdata e-Faktura. Danas mnoga privredna društva integrišu svoje ERP sisteme i sisteme za automatizaciju nabavnog lanca, te se često dešava da različiti delovi istog privrednog društva smatraju e-Fakturom različite skupove podataka. Sa pravne tačke gledišta, u tom slučaju samo jedan od tih skupova podataka može biti originalni račun [17].

Poresko pravo se zasniva na jednostavnom modelu dve različite "oporezive osobe" koje vrše neku transakciju. Ove dve osobe su kupac i dobavljač koji vrši dostavu dobara ili usluga prema ugovoru, što uzrokuje obavezu dobavljača da izda račun. Bez obzira kolika je složenost trgovinske, proizvodne ili tehničko-tehnološke slike privrednog društva, u cilju obračuna poreza svi tokovi robe, usluga i novca moraju se svesti na model kupac – dobavljač. Ako se sistem izdavanja e-Fakture temelji na postojećem B2B sistemu elektronske uprave i njegovoj infrastrukturi, potrebno je sprovesti *fit/gap* analizu koja se temelji na glavnim procesima i kontrolama potrebnim u bilo kom trenutku realizacije e-Fakture za svaki od pomenutih tokova.

Zanimljivo je napomenuti da je servis e-Faktura najrasprostranjeniji i ostvaruje najveće uštede u platnim prometima skandinavskih zemalja, Brazila, Čilea i posebno Meksika koji je jedan od svetskih lidera elektronskih poslovnih komunikacija.

Privredna društva u SAD su više fokusirana na operativnoj efikasnosti platnog sistema nego u drugim državama sveta, i to odgovara njihovom stremljenju ka poreski potpuno uređenom sistemu sa visokim stepenom revizije. Privredni sistemi Velike Britanije i Nemačke su više okrenuti ka dobavljaču budući da isti teže da budu dominantni izvoznici roba i usluga u globalnoj međunarodnoj trgovini.

4. CENTRALNI REGISTAR KORISNIKA ELEKTRONSKIH FAKTURA

Centralni registar korisnika e-Fakture predstavlja poseban vid elektronske evidencije koja svojim korisnicima omogućava pristup podacima o drugim korisnicima istog informacionog sistema. U registru se nalaze metapodaci o korisnicima e-Fakture, a njima upravlja administrator registra koji je imenovan od strane Vlade ili centralne monetarne nacionalne institucije. Registar se kreira i gradi na principima javnog interesa, te stoga njegovi neposredni korisnici moraju biti spremni za plaćanje korišćenja usluga registra. Sredstva za formiranje i održavanje registra se moraju osigurati iz državnog budžeta. Administrator mora raditi u skladu sa pravilnikom o radu koji treba biti donet na osnovu Zakona o elektronskoj arhivi i dopuna Zakona o računovodstvu i Zakona o reviziji, koji su neophodni za potpunu primenu e-Fakture u sistemu plaćanja. Isti će regulisati celokupno područje primene e-Fakture u skladu sa preporukama EU direktive 2010/45/EU. Takođe, neophodno je definisati nadzorni skupštinski organ koji će kontrolisati rad administratora registra i imenovati ovlašćene poreske revizore da prate rad registra.

E-faktura se može smatrati posebnom vrstom elektronske poruke u kojoj su smešteni poslovni i finansijski podaci, ali i podaci poput obračuna PDV-a i postupka odvijanja carinskog nadzora koji su značajni za državne finansijske organe.

U svim zemljama EU je PDV sadržan u e-Fakturama, bez obzira što je različit od države do države. Osnovni problem primene e-Fakture predstavljaju odredbe o primeni ili izuzeću od PDV-a na nacionalnom nivou, kada je faktura namenjena primaocu iz druge države.

Prema EU direktivama 2001/115/EC i 2006/112/EC, zemlje članice EU su dužne da prihvate e-Fakture iz drugih zemalja članica. Kada roba prelazi granicu u vidu izvoza, uvoza ili tranzita pored osnovne carinske dokumentacije (carinske deklaracije), obavezno se nalazi i odgovarajući komercijalni račun, u kome su sadržani značajni podaci za obavljanje carinskog nadzora, poput šifre robe ili usluge, količine, cene i drugih komercijalnih uslova.

Delovanje poslovnih subjekata podleže finansijskoj i poreskoj reviziji, pa se i slučaju e-Fakture može očekivati da će se državni ili nezavisni poreski revizori koristiti podacima koji se nalaze u e-Fakturama.

EU legislativa ne uređuje obavezu postojanja i minimalni obavezni sadržaj centralnog registra korisnika e-Faktura. Stoga se njegova struktura na nacionalnom nivou definiše na osnovu potreba Poreske uprave, Carinske uprave i Centralne banke na nivou države. Osnovni učesnici u razmeni e-Faktura su poslovni subjekti i građani. Poslovni subjekti mogu slati i primati e-Fakture, dok su građani samo primaci istih.

Pošaljalac e-Fakture je privredno društvo koje se odlučilo izdavati e-Fakture svojim klijentima koji mogu, ali i ne moraju biti u sistemu PDV-a. Prema važećoj EU legislativi i Zakonu o elektronskom dokumentu [18], e-Faktura može biti poslata klijentu, samo ako je on dao pristanak za slanje iste. Pre formiranja registra, ovaj pristanak se temeljio na međusobnim ugovorima u kojima su bili utvrđeni detalji o razmeni elektronskih poruka.

Registar predstavlja sveobuhvatno rešenje, gde se na osnovu unapred propisanih uslova sklapaju adhezioni ugovori između prodavca i kupca. Kupac putem ažuriranja određenih podataka u Registru daje svoj pristanak za primanje e-Fakture, a prodavac pristupanjem Registru dobija informaciju da li je neki njegov klijent spreman da primi e-Fakturu. Na taj način može doći do realizacije e-Fakture i bez potpisivanja posebnog sporazuma između dve strane.

Osnovni parametar pretrage Centralnog registra korisnika e-Faktura je poreski identifikacioni broj-PIB. Pored korišćenja PIB-a, kao osnovnog identifikatora u registru, potrebno je definisati i alternativne identifikatore koji će omogućiti kompatibilnost prema prethodnim i/ili drugim sistemima identifikacije:

- matični brojevi (MB);
- jedinstveni matični broj građana (JMBG);
- GS1 globalni lokacijski broj (GLN);
- međunarodni broj bankovnog računa (IBAN);
- DUNS u izdanju Dunn & Bradstreet.

Registar mora posedovati osnovne podatke o subjektu:

- Vrsta subjekta: poslovni (s posebnim obeležjem za javni sektor) i građanin;
- Standardni naziv poslovnog subjekta (i skraćeni) ili prezime i ime subjekta;
- Mesto registracije subjekta: država, poštanski broj, mesto;
- Adresa subjekta: ulica, kućni broj;
- Kontakti: osoba, e-mail, fax, fiksni telefon, mobilni telefon.

U registru moraju biti smešteni podaci o načinu prijema podataka:

- Naziv jednog i samo jednog informaciono-komunikacionog posrednika za prijem i arhiviranje e-Faktura;
- elektronski dokumenti koje korisnik prihvata;
- e-Faktura;
- mogućnost prihvatanja priloga (*attachment*) uz dokumente i vrstu priloga, kao i o načinu slanja – elektronski dokumenti koji se šalju: e-Faktura i tip dokumenta.

U samom registru se moraju čuvati i podaci o vremenskom periodu korišćenja:

- datum početka korišćenja;
- datum završetka korišćenja.

Proces početnog punjenja registra je potrebno da obavi administrator registra na osnovu postojećih evidencija, a u skladu sa podacima Agencije za privredne registre [19]. Prilikom prve registracije i svakog narednog ažuriranja korisnici mogu proveriti postojeće podatke i zatražiti izmenu istih.

Podaci iz registra se nikada ne smeju brisati, već im je samo potrebno promeniti status iz aktivnog u pasivni. Korisnici se mogu sami registrovati samo ako su se najpre kvalitetno autentifikovali. Prekid korišćenja usluga registra ne sme biti trenutni, već se mora utvrditi period od 30-90 dana u kome se

drugi korisnici obaveštavaju o statusu korisnika koji zahteva prekid korišćenja usluga registra, nakon kojeg prekid korišćenja usluge e-Fakture postaje izvršni.

5. PROMENA I PRAVNI ASPEKT PRIMENE ELEKTRONSKE FAKTURE U SRBIJI

U Srbiji je primenjen model konsolidacije za e-Fakture. Ovo *Halcom*-ovo rešenje elektronske platforme za razmenu i saldiranje e-Fakture je u potpunosti na liniji strategije usmerene na smanjenje troškova platnog prometa. Na ovaj način definisano korišćenje e-Fakture omogućava profitabilnije poslovanje, čini privredu efikasnijom i konkurentnijom i pomaže proces otvaranja novih radnih mesta.

Korišćenje *Halcom*-ovog sistema e-Fakture nudi jednostavno spajanje i razmenu podataka između informaciono-komunikacionih sistema najvećih izdavaoca i primaoca, uz istovremenu optimizaciju procesa likvidacije i plaćanja. Banke koje omogućavaju novu bankarsku uslugu razmene e-Fakture svojim klijentima, uvođenjem *Halcom*-ovog sistema pomažu privredi da već postojeći, bezbedan i povoljan e-Banking kanal koristi i za razmenu e-Fakture. Sistem podržava razmenu e-Fakture za sve tipove korisnika. U pomenutom sistemu omogućeno je primanje e-Fakture u elektronsku banku ili WEB portal e-Fakture i poslovnih aplikacija namenjenih stanovništvu. Plaćanje e-Fakture vrši se jednim klikom, bilo kada i na bilo kojoj lokaciji koja omogućava tehničko-tehnološke uslove koristeći elektronsko bankarstvo ili mobilno plaćanje *PlatiMo* [20].

Unapređenje pravne regulative e-Fakture u Srbiji počelo je 31. marta 2013. godine primenom *Zakona o rokovima plaćanja u komercijalnim transakcijama* [21]. Nakon toga je stupio na snagu *Zakon o faktoringu* [22] koji u članu 23. definiše prodaju svakog potraživanja, a samim tim i potraživanja po e-Fakturama u skladu sa EU legislativom o ravnopravnosti papirnih i e-Fakture. Takođe, usvojen je i *Zakon o računovodstvu* [23], koji u nekoliko svojih odredbi reguliše izdavanje i tretman e-Fakture.

U svetlu stremljenja današnje finansijske politike štednje, model e-Fakture predstavlja primer prenošenja dobre poslovne prakse iz EU na domaće tržište. Narodna banka Srbije i Ministarstvo finansija Vlade Republike Srbije intenzivno sarađuju i u vezi sa donošenjem novog *Zakona o platnim uslugama*, koji će preciznije regulisati materiju e-Fakture, kao i na definisanju pravila vezanih za arhiviranje e-Fakture i generalno posmatrano elektronske dokumentacije.

Međutim, potrebno je doneti poseban *Zakon o elektronskoj arhivi*, kao i posebne odredbe *Zakona o računovodstvu* kojima bi se preciznije definisao sistem plaćanja e-Fakturama unutar države, prema državama EU, posebno se osvrćući na plaćanje prema državama u okruženju. Posebnim pravilnikom o formiranju, kreiranju i radu centralnog registra korisnika e-Fakture i posebnim odredbama *Zakona o reviziji* [24], trebao bi se urediti pravni okvir postojanja pomenutog registra.

6. ZAKLJUČAK

E-faktura pokriva elektronske servise narudžbenice, profakture, prijemnice, otpremnice, povratnice i standardne fakture, a ostvaruje se kroz novu dimenziju bezbednog poslovanja uz istovremeni pristup nizu podataka koji opisuju učesnike i samu transakciju. Klijenti imaju mogućnost automatizacije poslovanja uvozom ili izvozom elektronskih dokumenata kroz informacioni kanal e-Fakture i elektronskog arhiviranja istih. Korišćenje e-Fakture je danas omogućeno svim pravnim i fizičkim licima koja imaju pristup Internetu putem računara ili mobilnog telefona i dovodi do uštede **75% svih troškova slanja, štampanja i obrade fakture**, uz optimizaciju procesa likvidacije i plaćanja. Na ovaj način se povećava broj potencijalnih korisnika, a samim tim i prihvatanje servisa e-Fakture u Srbiji.

LITERATURA

- [1.] European Parliament and Council (2007): Directive 2007/64/EC on payment services in the internal market in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC, Brussels: Official Journal of the European Union, L319, pp. 1-36, 5.12.2007.
- [2.] European Parliament and Council (1998): Directive 98/26/EC on settlement finality in payment and securities settlement systems, Brussels: Official Journal of the European Union, L166, pp. 45-50, 11.6.1998.

- [3.] European Parliament and Council (2009): Directive 2009/110/EC on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions, Brussels: Official Journal of the European Union, L267, pp. 7-17, 16.9.2009.
- [4.] http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/20/nacrti/20130227_platne_usluge.pdf f. (pristup: 27.10.2013.).
- [5.] http://www.nbs.rs/export/sites/default/internet/latinica/20/nacrti/plp_zkp_nacrt.pdf (pristup: 27. 10.2013.).
- [6.] L. Jeremić, "Savremeni način kreiranja novca - elektronski novac ", Ekonomski vidici ,vol. 12, no. 2, 2007, pp. 261-270.
- [7.] S. Trajković, S. Milosavljević, "Virtual banking revolution", Ekonomski pogledi, vol. 9, no.3, 2010, pp. 59-66.
- [8.] CEN CWA 15668 Business requirements specification - Cross industry invoicing process, ICS 35.240.60, March 2007, Brussels.
- [7.] Cross Industry Invoicing Process, revision 1.1, Release: R.06A, UN/CEFACT International Trade and Business Processes Group: TBG1, 20/02/2006.
- [10.] <http://www.e-invoice-gateway.net> (pristup: 31.10.2013.).
- [11.] European Parliament and Council (2001): Directive 2001/115/EC amending Directive 77/388/EEC with a view to simplifying, modernising and harmonising the conditions laid down for invoicing in respect of value added tax, Brussels : Official Journal of the European Union, L15, pp. 24-28, 17.1.2002.
- [12.] European Parliament and Council (2006): Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax, Brussels: Official Journal of the European Union, L347, pp. 1-182, 28.11.2006.
- [13.] European Parliament and Council (2010): Directive 2010/45/EU amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the rules on invoicing, L189, Vol. 53, pp. 1-8, 22.7.2010.
- [14.] National Board of Trade, e-invoicing in cross-border trade, 1-th ed., Sweden, Swedish governmental agency, 2011, pp. 1-21, ISBN: 978-91-86575-12-0.
- [15.] Zakon o elektronskom potpisu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 135/2004.
- [16.] Zakon o porezu na dodatnu vrednost, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 84/2004, 86/2004 - ispr., 61/2005, 61/2007 i 93/2012.
- [17.] A. Milenković, D. Janković, T. Stanković, S. Pešić, "Modul za fakturisanje pruženih zdravstvenih usluga", tehničko rešenje (pristup: 27.10.2013.), [dostupno na http://www.elfak.ni.ac.rs/phptest/new/html/ nauka/ tehnicka_resenja/resenja/0219.html].
- [18.] Zakon o elektronskom dokumentu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 51/2009.
- [19.] R. Šipovac, "Registracija privrednih subjekata", Pravni život, vol. 58, no. 5-6, 2009, pp. 233-243.
- [20.] <http://www.platimo.rs>. (pristup: 29.10.2013.).
- [21.] Zakon o rokovima plaćanja u komercijalnim transakcijama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 119/2012.
- [22.] Zakon o faktoringu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/2013.
- [23.] Zakon o računovodstvu, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/2013.
- [24.] Zakon o reviziji, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 62/2013.

Kazneno pravna odgovornost preduzetnika

Criminal legal responsibility of the entrepreneur

Dr Dragan Obradović, Viši sud u Valjevu

Apstrakt - Razvoj preduzetništva u svakoj državi koja želi da bude u krugu razvijenih država ili da preduzima korake u tom pravcu je preduslov ekonomskog prosperiteta te države. Preduzetništvo danas u Republici Srbiji traži svoju šansu u tom pogledu, kroz različite organizacione forme. U nastojanju da što pre ostvare profit različiti subjekti privrednog poslovanja vrlo često krše propise. U zavisnosti od obima kršenja propisa i pojedinih organizacionih formi subjekata privrednog poslovanja zavisi i potencijalni oblik kršenja pojedinih propisa, pa samim tim i oblici kazneno pravne odgovornosti. Imajući u vidu brojnost propisa u različitim oblastima poslovanja koji su od značaja za različite subjekte privrednog poslovanja u ovom radu smo predstavili samo pojedine najvažnije propise koji u svojim kaznenim odredbama sadrže krivična dela kao najteži oblik potencijalne kaznene odgovornosti. To je od posebnog značaja za preduzetnike, koji i najlakše dolaze u sukob sa zakonom jer zbog želje za razvojem poslovanja mogu pre ostalih subjekata privrednog poslovanja da dođu u sukob sa zakonom.

Ključne reči - preduzetnik, kršenje propisa, kaznenopravna odgovornost

Abstract - Entrepreneurship development in any country that wants to be in the developed countries or to take steps in this direction is a prerequisite for economic prosperity of the state. Entrepreneurship today in Serbia looking for his chance in this regard, through different organizational forms. In an effort to generate a profit as soon as the various operators economic transactions often violate regulations. Depending on the scope of violations of individual and organizational forms of business entities of the economic potential depends on a violation of certain regulations, and therefore forms of criminal legal liability. Bearing in mind the number of regulations in different areas of business, which are of importance for the various economic entities operating in this paper we have presented only some important regulations in its criminal provisions include offenses as the most serious form of potential criminal liability. This is of particular importance for entrepreneurs, and that easily come into conflict with the law because of the desire to develop business can before the other subjects of economic business to come into conflict with the law.

Index terms - entrepreneur, violations, criminal responsibility

UVOD

Razvoj tržišne privrede u bilo kojoj državi je od izuzetnog značaja za ekonomski razvoj te države. Različiti su i oblici privrednog organizovanja u svakoj pojedinoj državi.

Republika Srbija je u XXI veku prošla kroz buran period – u političkom, društveno – ekonomskom i svakom smislu. Iako je period od nepunih 13 godina suviše kratak za ovakvu konstataciju, to je surova realnost. Ta stvarnost se izuzetno dobro uočava kada je u pitanju razvoj preduzetništva. Samo po sebi, preduzetništvo, ukoliko je ozbiljno shvaćeno od strane pojedinaca koji se upuštaju u različite oblike privrednog organizovanja je šansa za ekonomski napredak samog pojedinca, preduzetničke delatnosti

kojom se bavi, ali i za širu društvenu zajednicu u kojoj se ta delatnost obavlja. U krajnjem, to je od značaja i za razvoj ekonomije svake pojedine države.

Međutim, razvoj preduzetništva vrlo često je u korelaciji i sa negativnim društvenim pojavama kao što su korupcija, prevare, osnivanje i gašenje “fantomskih firmi”, lažni stečaj, itd. U savremenom društvu, preduzetništvom se bavi veliki broj pojedinaca koji nisu u potrebnoj i dovoljnoj meri upoznati sa pravilima poslovanja u savremenom ekonomskom prometu, koji žele da se u što kraćem vremenu obogate iako je to objektivno nemoguće ili skoro nemoguće bez dugog, strpljivog i korektnog poslovanja, uz postepeno sticanje poverenja različitih klijenata, bez obzira na oblast poslovanja.

Kaznenopravna odgovornost preduzetnika mora obuhvatiti ne samo prekršaje i krivična dela, nego i privredne prestupe propisane odgovarajućim zakonima. I dok se krivična dela koja čine odnosno mogu da učine preduzetnici mogu koliko – toliko precizno utvrditi, brojnost prekršaja nemoguće je precizno utvrditi.

O različitim oblicima kazneno pravne odgovornosti preduzetnika počelo se govoriti prvi put tokom 2004.godine odnosno početkom 2005.godine posle donošenja nekoliko u tom momentu novih zakona – Zakona o stečajnom postupku, Zakona o porezu na dodatu vrednost, Zakona o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakona o igrama na sreću, Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima, Zakona o energetici¹, Zakona o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja², Zakona o privrednim društvima, Zakona o sanitarnom nadzoru, Zakona o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti³, Zakona o reproduktivnom materijalu šumskog drveća, Zakona o elektronskom potpisu, Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o fiskalnim kasama⁴, Zakona o sadnom materijalu voćaka, vinove loze i hmelja, Zakona o železnici i Zakona o poštanskim uslugama⁵.

Pojedini od ovih zakona važe do danas (npr. Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine, Zakon o sanitarnom nadzoru, Zakon o elektronskom potpisu, Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti), drugi su u međuvremenu prestali da važe odnosno zamenjeni su novim zakonima (npr. Zakon o stečajnom postupku, Zakon o privrednim društvima, Zakon o igrama na sreću, Zakon o železnici, Zakon o energetici, Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima) ili pretrpeli manje ili veće izmene i dopune (npr. Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakona o fiskalnim kasama, Zakona o zaštiti životne sredine, Zakon o porezu na dodatu vrednost, Zakon o doprinosima za obavezno socijalno osiguranje, Zakon o sadnom materijalu voćaka, vinove loze i hmelja, Zakon o reproduktivnom materijalu šumskog drveća, Zakon o poštanskim uslugama, Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja), ali im se kao neosporan kvalitet mora priznati da su ovi zakoni u svojim kaznenopravnim odredbama postavili temelj i za bazični propis kada je u pitanju krivično pravno zakonodavstvo i odgovornost preduzetnika – Krivični zakonik (dalje: KZ).

U zavisnosti od obima kršenja propisa i pojedinih organizacionih formi subjekata privrednog poslovanja zavisi i potencijalni oblik kršenja pojedinih propisa, pa samim tim i oblici kazneno pravne odgovornosti. Cilj nam je da ukažemo samo na pojedine opšte pojmove od značaja za predmet ovog rada i najvažnije propise koji u svojim kaznenim odredbama sadrže krivična dela kao najteži oblik potencijalne kaznene odgovornosti preduzetnika.

OPŠTI POJMOVI – UKRATKO

U pravnom sistemu Republike Srbije *preduzetnik* je definisan u odredbama Zakona o privrednim društvima – poslovno sposobno fizičko lice koje obavlja delatnost u cilju ostvarivanja prihoda i koje je kao takvo registrovano u skladu sa zakonom o registraciji. O tome se izjašnjava i sudska praksa⁶.

¹ Svi ovi zakoni su objavljena u „Službeni glasnik RS“, br. 84/04

² Objavljen u „Službeni glasnik RS“, br.120/04

³ Ova tri zakona su objavljena u „Službeni glasnik RS“, br.125/04

⁴ Svi ovi zakoni su objavljena u „Službeni glasnik RS“, br.135/04

⁵ Svi ovi zakoni su objavljena u „Službeni glasnik RS“, br.18/05

⁶ Rešenje Višeg trgovinskog suda, Pž. 9249/07 od 03.04.2008.

U našem pravnom sistemu postoje tri vrste kažnjivih delikata za koja kažnjavaju državni organi: krivična dela, prekršaji i privredni prestupi. Međutim, u krivičnopravnoj literaturi postoji mišljenje da su i disciplinski delikti kažnjivi delikti¹. Naime, i za disciplinske delikte učiniocu se može izreći kazna, a mogućnost izricanja kazne je kriterijum za svrstavanje delikata u kazneno pravo².

U sistemu kaznenih delikata krivična dela su po svojim odlikama najteža vrsta kaznenih dela fizičkih lica, koja se mogu propisati isključivo zakonom. Iako to nije predmet ovog rada, smatramo da je vredno pomenuti i to da se odnedavno, i naše zakonodavstvo pridružilo velikom broju evropskih zakonodavstava u kojima postoji i Zakon o krivičnoj odgovornosti pravnih lica za krivična dela (dalje: ZKOPL).

Privredni prestup je društveno štetna povreda propisa o privrednom ili finansijskom poslovanju koja je prouzrokovala ili je mogla prouzrokovati teže posledice i koja je propisom nadležnog organa određena kao privredni prestup.

Prekršaji su povrede pravnih propisa za koje su predviđene lakše sankcije nego za krivična dela. Mogu se propisati zakonom i podzakonskim propisima. Učinioci prekršaja mogu biti fizička i pravna lica.

Opšti pojam krivičnog dela, odnosno prekršaja predstavlja skup obeležja karakterističnih za svako krivično delo, odnosno prekršaj. Ukoliko nedostaje bilo koji elemenat koji čine opšti pojam krivičnog dela ili prekršaja, u tom slučaju ne bi se moglo smatrati da postoji krivično delo ili prekršaj.

U članu 14. stav 1. KZ određeno je da je *krivično delo* je ono delo koje je zakonom predviđeno kao krivično delo, koje je protivpravno i koje je skrivljeno. Iz toga proizilazi da opšti pojam krivičnog dela sadrži četiri navedena elementa i nema krivičnog dela ukoliko nisu u njemu sadržani svi pobrojani elementi.

Prekršaj je protivpravna skrivljeno izvršena radnja koja je propisom nadležnog organa određena kao prekršaj (član 2. Zakona o prekršajima – dalje: ZP). Prekršaji se mogu propisivati zakonom ili uredbom, odnosno odlukom skupštine autonomne pokrajine, skupštine opštine, skupštine grada i skupštine grada Beograda. Na skoro u potpunosti isti način prekršaji su definisani i u novom Zakonu o prekršajima – dalje: novi ZP) - Prekršaj je protivpravno delo koje je zakonom ili drugim propisom nadležnog organa određeno kao prekršaj i za koje je propisana prekršajna sankcija (član 2. Novi ZP).

Kao učinilac krivičnih dela, ali i prekršaja može se pojaviti odgovorno lice u pravnom licu. Pojam odgovornog lica određen je u odredbama KZ (član 112 stav 21), ZKOPL (čl.5.st.2.) i ZP (član 26. stav 1).

Određivanje pojma odgovornog lica u krivičnopravnim i prekršajopravnim odredbama svodi se na isto: odgovornim licem smatra se lice kome su u pravnom licu povereni poslovi koji se odnose na upravljanje, poslovanje ili proces rada.

U članu 112. tačka 21. KZ propisuje da je odgovorno lice - subjekat privrednog poslovanja, kojim se smatra preduzeće, drugo pravno lice koje obavlja privrednu delatnost i preduzetnik. Pravno lice koje pored svoje osnovne delatnosti obavlja i privrednu delatnost smatra se subjektom privrednog poslovanja samo kada vrši tu delatnost.

Izvršilac prekršaja može biti i preduzetnik. Uvođenje preduzetnika kao učinioca prekršaja u naše zakonodavstvo opravdava se izmenjenim društveno-ekonomskim okolnostima, odnosno činjenici da se preduzetnici godinama pojavljuju kao privredni subjekti u našoj zemlji, a samim tim i kao učinioci prekršaja.

Odgovornost fizičkih lica (a time i odgovornog lica u pravnom licu i preduzetnika) temelji se na uračunljivosti i ispoljenom stepenu krivice. Za postojanje te odgovornosti dovoljno je da je fizičko lice postupalo iz nehata, ukoliko se ne zahteva umišljaj. Odgovornost pravnog lica je izvedena iz skrivljenog postupka fizičkog lica koje postupa u njegovo ime.

¹ Nataša Mrvić Petrović, *Krivično pravo*, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Beograd, 2006., str.23.

² Marinka Cetinić, Kažnjivi delikti i kriterijumi za njihovo međusobno razgraničenje, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1993., br.3-4, str.272.

Najvažnija razlika u pogledu regulisanja krivice fizičkih lica za krivična dela i prekršaje proizilazi iz činjenice da se kod krivičnih dela zahteva da je učinilac, po pravilu, postupao sa umišljajem, dok je za prekršaje dovoljno da ih je učinio iz nehata.

3. KRIVIČNO PRAVNA ODGOVORNOST PREDUZETNIKA

Preduzetnici, vrlo često nemaju dovoljno sluha da prepoznaju značaj ponašanja u skladu sa zakonom u privrednom poslovanju. Za njih je najbitniji motiv u poslovanju profit, što je i prirodno, ali zbog toga čine propuste u različitim oblastima svog poslovanja. Nekada su njihovi propusti od manjeg, a nekada od većeg značaja kada je u pitanju njihova krivica, a samim tim i njihova odgovornost. Krivična dela kao najteži oblik potencijalne kaznene odgovornosti preduzetnika su, po našem mišljenju, u tom pogledu od posebnog značaja.

Imajući u vidu značaj najtežih protivpravnih radnji koji po svom obeležju imaju karakteristike krivičnih dela nalazimo da je potrebno da predstavimo pre svega odredbe Krivičnog zakonika koje su od značaja za rad i bolje razumevanje od strane preduzetnika, ali i odredbe pojedinih zakona iz tzv. sporednog krivičnog zakonodavstva, u kojima su sadržane odredbe o pojedinim oblicima kaznenopravne odgovornosti preduzetnika.

3.1. Krivični zakonik

Krivični zakonik propisuje da je jedan od subjekata privrednog poslovanja i preduzetnik, pored preduzeća i drugog pravnog lica koje obavlja privrednu delatnost. Samim tim, oni su i potencijalni izvršioci brojnih krivičnih dela, iako se objektivno govoreći ređe pojavljuju kao okrivljeni odnosno optuženi u krivičnom postupku nego odgovorna lica ili službena lica u preduzećima odnosno drugim pravnim licima koja obavljaju privrednu delatnost.

Preduzetnici se javljaju u praksi najčešće kao izvršioci pojedinih krivičnih dela iz grupa protiv: prava po osnovu rada, privrede i pravnog saobraćaja, a ređe kao izvršioci pojedinih krivičnih dela iz grupa protiv bezbednosti računarskih podataka. Pri tome, u opisu radnje izvršenja pojedinih krivičnih dela izričito se kao mogući izvršioci pominju i preduzetnici. To ne znači da oni ne mogu izvršiti i druga krivična dela odnosno iz drugih grupa krivičnih dela, ali to je znatno ređe.

Najvažniji predstavnici pojedinih od ovih grupa krivičnih dela su i to:

- *prava po osnovu rada*: Povreda prava po osnovu rada i prava iz socijalnog osiguranja (čl.163.KZ), za koje postoji više odluka u sudskoj praksi od kojih izdvajamo neke, koje su možda po godinama kada su donete starije, ali su suštinski i danas aktuelne:

„Kada postoji faktički radni odnos, a radnik radi bez ugovora o radu i nema propisano penzijsko, invalidsko i zdravstveno osiguranje, to ne predstavlja prekršaj, već krivično delo povrede prava iz radnog odnosa i iz socijalnog osiguranja“.

(Presuda Vrhovnog suda Srbije Kzz. 53/03 od 4.11.2003.)

„Kada vlasnik zanatske radnje uskrati oštećenoj koja radi kod njega prava iz radnog odnosa i socijalnog osiguranja čini u sticaju krivično delo povrede prava iz radnog odnosa i iz socijalnog osiguranja“.

(Presuda Okružnog suda u Beogradu Kž. 1692/00 od 19. 10. 2000.)

Osim navedenog krivičnog dela iz ove grupe izdvajamo još dva krivična dela i to: Povreda prava na štrajk (čl.166.KZ) i Nepreduzimanje mera zaštite na radu (čl.169.KZ);

- *privrede*: Poreska utaja (čl.229.KZ) za koje postoji mnogo odluka u sudskoj praksi od kojih izdvajamo kao aktuelnu:

„Subjektivnu stranu krivičnog dela poreska utaja čini preduzimanje krivično-pravnih radnji propisanih zakonskom odredbom u nameri izbegavanja plaćanja poreza, doprinosa ili drugih dažbina i ona mora postojati kod svih oblika radnje izvršenja, te se ovo krivično delo može izvršiti samo sa direktnim umišljajem”

(Rešenje Apelacionog suda u Beogradu, Kž1. 2251/10 od 17. 2. 2011.)

Osim navedenog krivičnog dela iz ove grupe izdvajamo još i sledeća krivična dela i to: Neuplaćivanje poreza po odbitku (čl.229a KZ), Pranje novca (čl.231.KZ), Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (čl.234a KZ), Prouzrokovanje lažnog stečaja (čl.236.KZ), Oštećenje poverioca (čl.237.KZ), Zloupotreba ovlašćenja u privredi (čl.238.KZ), Onemogućavanje vršenja kontrole (čl.241.KZ), Nedozvoljena proizvodnja (čl.242.), Nedozvoljena trgovina (čl.243.KZ), Obmanjivanje kupaca (čl.244.KZ), Falsifikovanje znakova, odnosno državnih žigova za obeležavanje robe, merila i predmeta od dragocenih metala (čl.245.KZ).

Pri tome, u opisu radnje izvršenja pojedinih od ovih krivičnih dela izričito se kao mogući izvršilac pominje i preduzetnik i to kod sledećih krivičnih dela: Zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom (čl.234a KZ), Prouzrokovanje lažnog stečaja (čl.236.KZ), Oštećenje poverioca (čl.237.KZ), Zloupotreba ovlašćenja u privredi (čl.238.KZ), dok se to kod ostalih krivičnih dela iz ove grupe posredno zaključuje na osnovu opšteg opisa mogućeg subjekta privrednog poslovanja gde je naveden i preduzetnik;

- *pravnog saobraćaja*: Falsifikovanje službene isprave (čl.357.KZ) i Navođenje na overavanje neistinitog sadržaja (čl.358.KZ).

Iz ove grupe izdvajamo neke, ređe objavljivane odluke koje mogu biti od značaja u pravnom saobraćaju i ukazati u čemu se sastoji protivpravno ponašanje okrivljenog:

„Kada se lažna diploma upotrebi prilikom overavanja odgovarajućih podataka u radnoj knjižici, postoji samo krivično delo navođenje na overavanje neistinitog sadržaja, a ne istovremeno i krivično delo falsifikovanje isprave”

(Presuda Apelacionog suda u Beogradu, Kž1.7455/10 od 7. 4. 2011.)

- *bezbednosti računarskih podataka*: Računarska prevara (čl.301.KZ).

3.2. Sporedno krivično zakonodavstvo

Kada je u pitanju tzv.sporedno krivično zakonodavstvo imajući u vidu brojnost propisa iz različitih oblasti društvenog i javnog života u kojima se u kaznenim odredbama počev od 2004.godine pominje preduzetnik kao mogući izvršilac pojedinih protivpravnih radnji, smatramo da je vredno pomenuti bar one prve zakone koji još uvek važe, a u čijim se kaznenim odredbama pominje preduzetnik i to:

- Zakon o sanitarnom nadzoru – utvrđeni su samo prekršaji - ukupno 12,
- Zakon o elektronskom potpisu – utvrđeni su samo prekršaji – ukupno 15,
- Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti - utvrđeni su samo prekršaji - ukupno 43;

kao i one koji su u međuvremenu prestali da važe odnosno zamenjeni su novim zakonima:

- Zakon o stečajnom postupku – utvrđena su u novom Zakonu o stečaju tri krivična dela koja ne može izvršiti preduzetnik;
- Zakon o privrednim društvima - utvrđena su u novom Zakonu o privrednim društvima četiri krivična dela i 22 prestupa koja ne može izvršiti preduzetnik, ali i prekršaji – 6 koji može izvršiti preduzetnik kome se pored novčane kazne može oduzeti imovinska korist ostvarena izvršenjem prekršaja kao i izreći zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti u određenom periodu;

- Zakon o igrama na sreću – utvrđena su u novom Zakonu o igrama na sreću ukupno 74 prekršaja od kojih 4 može da izvrši preduzetnik;
- Zakon o energetici – utvrđeni su u novom Zakonu o energetici privredni prestupi i prekršaji, pri čemu se kao izvršilac pojedinih prekršaja – ukupno šest može pojaviti i preduzetnik;
- Zakona o lekovima i medicinskim sredstvima – utvrđeni su u novom Zakonu o lekovima i medicinskim sredstvima privredni prestupi i prekršaji, pri čemu se kao izvršilac pojedinih prekršaja – ukupno dva može pojaviti i preduzetnik kome se pored novčane kazne može izreći zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti u određenom period i bez naknade oduzeti lekovi i medicinska sredstva koja su predmet prekršaja.

ZAKLJUČAK

Posle prvih zakona donetih tokom 2004.i 2005.godine u čijim kaznenim odredbama je propisana i kaznena odgovornost preduzetnika za pojedine prekršaje, bez obzira na razlike u pojedinim rešenjima uslovilo je u daljem periodu proširenje obima njihove kaznene odgovornosti.

To je od početka primene novog Krivičnog zakonika rezultiralo pojedinim rešenjima da za pojedina krivična dela mogu krivično pravno odgovarati i preduzetnici.

U ovom radu predstavili smo samo najvažnije odredbe kaznenog zakonodavstva koje se odnose na preduzetnike u Republici Srbiji, bez bilo kakvih pretenzija da je moguće u jednom radu ograničenog obima predstaviti sve ili najveći deo tih propisa.

Smatramo da je to neophodno da bi se u vremenu ekonomskih reformi koje se preduzimaju u našoj zemlji, na putu približavanja i usaglašavanja sa propisima Evropske unije, svi oni koji se bave privatnim preduzetništvom i na ovaj način upoznali sa mogućim posledicama svog protivpravnog ponašanja i kršenja pojedinih propisa.

Na ovaj način želimo i da utičemo na jačanje njihove svesti i njihove odgovornosti, a posredno i na usklađivanje njihovog poslovanja kako bi isto u što je moguće većoj meri bilo u skladu sa zakonom.

LITERATURA

- [1] Krivični zakonik, „Sl.glasnik RS“ 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012
- [2] Zakon o privrednim društvima, „Službeni glasnik RS“, br. 36/2011, 99/2011
- [3] Nataša Mrvić Petrović, Krivično pravo, treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Srbija, Beograd, 2006., str.23.
- [4] Marinka Cetinić, Kažnjivi delikti i kriterijumi za njihovo međusobno razgraničenje, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Srbija, Beograd, 1993., br.3-4, str.272
- [5] Zakon o krivičnoj odgovornost pravnih lica za krivična dela, „Službeni glasnik RS“ br. 97/08.
- [6] Zakon o privrednim prestupima, "Službeni list SFRJ", br. 4/77, 36/77, 14/85, 74/87, 57/89, 3/90, "Službeni list SRJ", br. 27/92, 24/94, 28/96, 64/2001, "Službeni glasnik RS", br. 101/2005.
- [7] Zakon o prekršajima, „Sl.glasnik RS“ 101/05, 116/08 i 111/09.
- [8] Zakon o prekršajima, „Sl.glasnik RS“ 65/13 – primena počinje od 1.3.2014.godine
- [9] Zakon o stečaju „Sl.glasnik RS“ 104/09.
- [10] Zakon o privrednim društvima, „Sl.glasnik RS“ 36/11.
- [11] Zakon o igrama na sreću, „Sl.glasnik RS“ 88/11.
- [12] Zakon o energetici, „Sl.glasnik RS“ 57/11.
- [13] Zakon o lekovima i medicinskim sredstvima, „Sl.glasnik RS“ 30/10.

Legalizacija aktivnosti Romske populacije na sakupljanju sekundarnih sirovina

Legalization activities of the Roma population in the collection of recyclables

Bogdana Vujnović – Gligorić, Erdin Hasanbegović, Fakultet poslovne ekonomije,
Sveučilište/Univerzitet Vitez, Vitez

Apstrakt – Najveći broj Roma je angažovan na sakupljanju sekundarnih sirovina, tj. poslovima koji su marginalizovani u društvu, a često i ismijani. Da bi se povratilo dostojanstvo ove populacije istražena je mogućnost legalizacije rada Roma na sakupljanju sekundarnih sirovina. Predloženi model daje mogućnost, kako direktnog zapošljavanja romske populacije, tako i indirektnog zapošljavanja kadrova na obuci, marketingu, kao i uključivanja lokalne zajednice i pravnih lica kao ravnopravnih poslovnih partnera. Konačan rezultat legalizacije aktivnosti romske populacije na sakupljanju sekundarnih sirovina bi, pored finansijske pomoći, bio u unapređenju kvaliteta života i stanovanja, kroz odlaganje sakupljenih sekundarnih sirovina, dizanje nivoa svijesti o higijeni naselja i sl. Ovakav vid preduzetništva bi potpomogao socijalnu inkluziju socijalnu inkluziju ugrožene grupe Roma i omogućio njihovo zapošljavanje u skladu sa preferencijama koje su uvijek ispoljavali u poslovima sakupljanja sekundarnih sirovina.

Ključne riječi – Romi, sekundarne sirovine, legalizacija, preduzetništvo

Abstract - The largest number of Roma is engaged in the collection of recyclables, ie jobs that are marginalized in society, and often ridiculed. In order to restore the dignity of this population explored the possibility of legalization of Roma in the collection of recyclables. The proposed model provides the ability to direct employment of the Roma population, as well as indirect employment of personnel in training, marketing, as well as the involvement of local communities and legal persons as equal business partners. The final result of the legalization of the activities of the Roma population in the collection of recyclables would, in addition to financial assistance, was in improving the quality of life and housing, through the disposal of collected recyclables, raising awareness about hygiene settlements, etc. This kind of entrepreneurship to facilitate social inclusion, social inclusion of vulnerable groups Roma and facilitate their employment in accordance with the preferences that are always manifested in the business of collecting recyclables.

Index terms - Roma, recyclables, legalization, business

1. UVOD

Od svih nacionalnih manjina Romi u BiH spadaju u najugroženiju kategoriju. Godinama su u nemogućnosti da ostvare svoja elementarna prava i da žive život dostojan svakom čovjeku. Tačan broj Roma na podrčju BiH je teško utvrditi jer ne postoje pouzdane evidencije, a većina Roma se izjašnjava kao neopredjeljeni. Prema podacima romskih organizacija u BiH živi 120000 pripadnika ove

Bogdana Vujnović – Gligorić – Fakultet poslovne ekonomije, Sveučilište/Univerzitet „Vitez“, Školska bb, 72270 Travnik, Bosna i Hercegovina (e-mail: bogdana.vujnovic@unvi.edu.ba)

Erdin Hasanbegović – Fakultet poslovne ekonomije, Sveučilište/Univerzitet „Vitez“, Školska bb, 72270 Travnik, Bosna i Hercegovina (e-mail: erdin.hasanbegovic@unvi.edu.ba)

najbrojnije nacionalne manjine, dok u Banjaluci živi oko 200 Roma. Sedamdeset i pet odsto Roma nisu nikada pohađali ili završili osnovno obrazovanje. U pogledu zapošljavanja, jedan od 25 Roma je zaposlen ili samozaposlen. Najčešći izvor prihoda za Rome su prihodi koje ostvaruju izbjeglice i raseljena lica (40%), od prodaje sekundarnih sirovina 29% i prosjačenja 19%. U najvećem broju slučaja (73%) Romi ne uplaćuju socijalno osiguranje po osnovu stečenih prihoda. Samo 3% Roma ima stalne prihode. Inače, Romi su najčešće zaposleni na privremenim poslovima. U standardnim sektorima zaposlenja, Romi najčešće rade u trgovini (23%), ali su u pravilu zaposleni kao nekvalifikovana radna snaga.[1.]

Cilj istraživanja je da se poveća zaposlenost romske radne snage. Mladi nepismeni Romi imaju ograničen potencijal za zapošljavanje.

2. LEGALIZACIJA AKTIVNOSTI SAKUPLJANJA SEKUNDARNIH SIROVINA

Za privredni razvoj jedne nacionalne privrede ključnu ulogu ima i stanovništvo kao resurs. Resursom podrazumjevamo sve raspoložive materijalne i nematerijalne izvore stvaranja materijalnog bogatstva jedne nacionalne privrede.[2.] Jedan od načina da se poveća zaposlenost Roma je legalizacija aktivnosti sakupljanja sekundarnih sirovina. Sekundarne sirovine su sirovine dobivene preradom otpadaka, po vrstama, asortimanu i kvalitetu utvrđenim standardima i tehničkotehnološkim klasifikacijama, a koje se mogu dalje prerađivati u gotove proizvode ili poluproizvode.[3.] Aktivnost bi se odvijala putem ekonomskih dvorišta, koja bi se formirala u okviru romskih gazdinstava, za potrebe skladištenja prikupljenih sirovina. Prevoz sirovina od mjesta sakupljanja do ekonomskih dvorišta bi se vršio dostavnim vozilima. Sakupljači bi bili odjeveni u specijalne uniforme koje bi bile prepoznatljive i davale posebnu draž okruženju. Time bi se ponizili posao podigao na nivo ekoloških aktivnosti i postao jako cijenjen. Sakupljeni otpad bi se skladištio prema vrstama, pripremao za preradu i otpremao do reciklažnih mjesta ili do kupaca. Cjelokupnim poslom bi koordiniralo udruženje (ekološka zadruga). Finansiranje ekološke zadruge bi se početno vršilo sredstvima opštine, fondova ili donacija, a kasnije iz osnovne aktivnosti - prodaje sekundarnih sirovina.

Bez obzira da li se radi o novoosnovanom preduzeću ili već postojećem, biznis plan bi trebao biti neizostavan upravljački instrument. Za novoosnovani biznis to je putokaz za implementaciju poslovne strategije.[4.] Da bi se aktivnost legalizacije postigla potrebno je napraviti projekat, odnosno biznis plan. Projektom treba predvidjeti obuka lica romske populacije. Realizacijom projekta polaznici bi se uključili u posao, grad bi bio čistiji, a povećala bi se i iskoristivost otpadnog materijala. Sigurno je da bi takvi projekti biti prihvaćeni i rado podržani od različitih interesnih grupa, a prije svega lokalne zajednice i komunalnih preduzeća.

Cilj predložene legalizacije aktivnosti sakupljanja sekundarnih sirovina je da se zaposle Romi, kao jedna od ugroženijih grupa, te da se unaprijedi kvalitet života i nivoa bezbjednosti romske zajednice, sa aspekta zaštite od požara, zaštite zdravlja, zaštite na radu i zaštite životne sredine.

Osim toga, legalizacijom ove aktivnosti bi se unaprijedio sistem upravljanja otpadom. Legalizacija sakupljanja sekundarnih sirovina, kartona, PET ambalaže i zapošljavanje romskih lica se može, početno, izvršiti u sklopu ekološke zadruge. U kasnijoj varijanti ekološka zadruga može postati dio kompanijskog poslovanja. Koristi od dostojnijeg zapošljavanja romske populacije polučila bi i lokalna zajednica. Na cijeloj teritoriji se može uspostaviti sistem odvajanja otpada na mjestu nastanka. U skladu sa načelom hijerarhije upravljanja otpadom za ponovnu upotrebu i reciklažu smanjile bi se količine otpada za odlaganje, uvela primarna selekcija na području cijele teritorije.

Na taj način bi se smanjila količina otpada koji je potrebno odvoziti na deponiju, korisnici bi dobijali kvalitetnije usluge, Romi bi ostvarivali prihode od prodaje sekundarnih sirovina, a podigla bi se i ekološka svijest lokalnog stanovništva.

2.1. Projekat legalizacije skupljanje sekundarnih sirovina

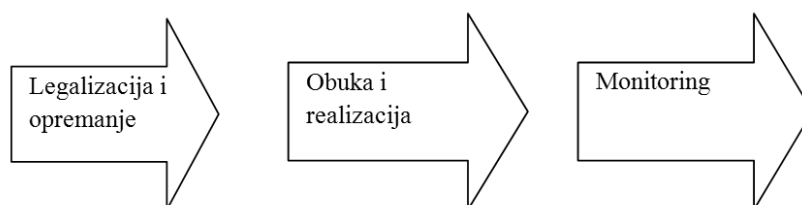
Projekat legalizacije sakupljanja sekundarnih sirovina se može realizovati kroz tri faze:

Prva faza bi obuhvatala pripremu i prikupljanje podataka na terenu, kroz snimanje postojeće situacije, tj. tržišta nabavke i prodaje sekundarnih sirovina i registracija udruženja (ekološke zadruge) u opštini.

U ovoj fazi se može izvršiti i nabavka osnovnih sredstava (opreme i vozila) i potrošnog materijala potrebnog za rad zadruge.

Druga faza bi se odnosila na sprovođenje obrazovnog procesa kroz predavanja, diskusije, pojedinačne razgovore i obilaskе porodičnih gazdinstava, puštanje slajdova, filmova, plakata, slikovnica i sl.

Provjeravanje rezultata u kojoj se vrši testiranje usvojenih pravila ponašanja bi se moglo vršiti u trećoj fazi.[5.]



Slika br.1 Faze legalizacije sakupljanja sekundarnih sirovina

Konačan rezultat ovog projekta bi se ogledao u formiranju udruženja sakupljača sekundarnih sirovina od obučanih radno sposobnih žena i muškaraca romske zajednice.

U postupanju sa korisnim otpadnim materijalom i sekundarnim sirovinama moraju se poštivati propisi o zaštiti okoline i propisi kojima se obezbjeđuje održavanje kvaliteta tih otpadnih materijala.[6.] Projektom treba predvidjeti nabavku HTZ opreme. U ekonomskim dvorištima, Romi bi upravljali neopasnim otpadom, tj. vršili skladištenje sirovina prema vrstama, pripremu za preradu sekundarnih sirovina i otpremanje sekundarnih sirovina sa predmetne lokacije do reciklažnih mjesta ili do kupaca (livnica, željezara i sl.).

Na taj način bi se poboljšala ekološka komponenta grada, a Romima bi se podiglo dostojanstvo da posao sakupljača rade kao profesionalci, kao i što jesu, a ne sa omalovažavanjem.

Udruženje (ekološka zadruga) može, poput klastera, objedinjavati aktivnosti otkupa i prodaje sekundarnih sirovina za pojedinačna ekonomska dvorišta, a i vršiti logistiku u prevozu.

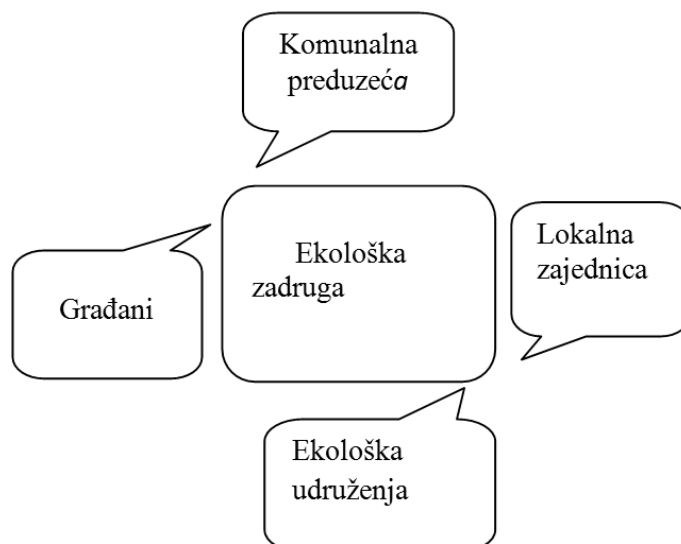
Proces legalizacije poslova sakupljanja sekundarnih sirovina mora biti podržan i adekvatnim edukacijama, posebno u dijelu logistike i realizacije sakupljenih sirovina. Implementacija projekta treba biti dobro praćena u pisanim medijima.

Poseban dio obrazovnog procesa treba biti posvećen načinu i važnosti korišćenja osnovne lične zaštitne opreme pri sakupljanju i deponovanju sekundarnih sirovina. Usljed nedovoljnog poznavanja uzročnika i nastajanja opasnosti, može doći do požara u romskim naseljima, koji mogu dovesti do tragičnih događaja, smrtnih slučajeva, težih i lakših povreda, kao i uništavanja imovine, ove već ugrožene populacije. Osim toga, prilikom prikupljanja sekundarnih sirovina, naročito je izražena opasnost od povreda koje mogu izazvati opasne i štetne materije sa kojima dolaze u kontakt, poput hemijski agresivnih materija, tečnosti, otrova, lako zapaljivih materija, ostataka boja, lakova, kao i biološkog i medicinskog otpada. Naročito je opasno lagerovanje takvih materija u samom naselju, neposredno uz objekte u kojima ljudi žive.

Edukaciju polaznika je potrebno obaviti i u cilju očuvanja postignutog kvaliteta života i stanovanja, kroz odlaganje sakupljenih sekundarnih sirovina, dizanje nivoa svijesti o higijeni naselja i sl.

2.2. Održivost projekta legalizacije sakupljanja sekundarnih sirovina

Predloženi projekat legalizacije sakupljanja sekundarnih sirovina nije jednokratnog karaktera već bi trebao nastaviti sa realizacijom kroz aktivnosti ekološke zadruge, te sa širenjem na sve građane opštine i to fazno. Sredstva za nastavak projekta se trebaju osigurati u ekološkoj zadruzi iz sopstvenih prihoda i prodaje sekundarnih sirovina, kao rezultat projekta. Nastavak projekta se može intenzivirati kroz saradnju sa opštinom, u dijelu obezbjeđenja i postavljanje adekvatnih kanti i kontajnera za smeće. Saradnja se može uspostaviti i sa komunalnim preduzećem čiji je interes da podrži organizovana sakupljanja sekundarnih sirovina jer je time olakšan odvoz smeća na deponiju.



Slika 2: Partneri u sakupljanju sekundarnih sirovina

Upravljanja otpadom podrazumijeva integrirani pristup sistemu koji se realizuje kroz: institucionalno jačanje, donošenje zakonske regulative, smanjenje otpada na licu mjesta, primjenu novih tehnika i tehnologija, monitoring i edukaciju. Zato procesi koji su započeti implementiranjem projekta legalizacije sakupljanja sekundarnih sirovina trebaju biti praćeni i podržani u budućnosti. Posebnu pažnju treba posvetiti implementiranju zakonske regulative iz oblasti sakupljanja sekundarnih sirovina (raditi na poboljšanju kulture odlaganja otpada i transparentnosti štetnog uticaja otpadnih materija), a težište usmjeriti na rješavanju pitanja čistije radne i životne okoline.

Održivost projekta treba temeljiti na širokoj bazi partnerskih odnosa, uključivanju svih interesnih grupa, kao i na razvijenom jezgru podrške.

Edukacija romske populacije jačanje njenih kapaciteta može biti siguran korak na putu održivog razvoja, koji će omogućiti uspješnost legalizacije sakupljanja sekundarnih sirovina i u narednim godinama, kako na nižim nivoima (pojedina i udruženja), tako i na višim (lokalnim, stvaranje ekološke mreže). Dostignuti viši nivo vještina i znanja Romi će moći iskoristiti i poslije završetka projekta. Steći će se pozitivna iskustva tokom svih akcija i to će se pokazati kao ohrabrujući primjer kako aktivno civilno društvo može da djeluje.

3. ZAKLJUČAK

Veliki problem bh preduzetništva je neiskorištenost potencijala određenih populacija koje, zbog raznih ograničenja, nisu u stanju da legalizuju svoju aktivnost, a time i nemaju zainteresovanosti za vlastiti posao. Prvi korak u ohrabrenju ovakve populacije se može realizovati kroz podršku u legalizaciju aktivnosti u kojoj određene populacije imaju velika praktična iskustva i sklonosti. Rad se fokusira na mogući model zapošljavanja romske populacije kroz aktivnosti legalizacije sakupljanja sekundarnih sirovina, a koja je trenutno neiskorišteni resurs privrednog razvoja. Početno bi se sakupljanje sekundarnih sirovina vršilo u sklopu ekološke zadruge koja bi posredovala u prikupljanju sekundarnih sirovina od romske radne snage. Zadruga bi pružala veliku podršku Romima u edukaciji rukovanja opasnim materijalima. Ona bi ujedno djelovala kao podrška Romima koji nemaju ambicija za razvijanjem vlastite aktivnosti, ali i kao rasadnik da se preduzetniji Romi podrže u osamostaljivanju i razvijanju vlastitog posla. Pored finansijskih i materijalnih koristi model ima svoje puno opravdanje, posebno u vremenu ekološke posvećenosti, a i opredjeljenosti BiH da razvija turizam. Za njegovu implementaciju potrebno je uključivanje, i lokalne zajednice, i građana, i raspoloživih fondova, koji bi po realizaciji ovog modela zapošljavanja Roma polučili sinergijske efekte.

LITERATURA

- [1.] Strategija zapošljavanja u Bosni I Hercegovini 2010. – 2014., (pristup:18.10.2013.), [dostupno na www.mcp.gov.ba/zakoni_akti/strategije/?id=1530]
- [2.] Veselinović Petar: “Ekonomija”, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010., pp. 49
- [3.] Zakon o prikupljanju, proizvodnji i prometu sekundarnih sirovina i otpadnih materijala, „Službene novine Federacije BiH“ br. 35/98
- [4.] Čizmić Elvir, Crnkić Kenan: “Strateško preduzetništvo, Ekonomski fakultet u Sarajevu, Sarajevo, 2012., pp.299
- [5.] www.otpad.eu (pristup: 16.10.2013.)
- [6.] Zakon o prikupljanju, proizvodnji i prometu sekundarnih sirovina i otpadnih materijala „Službene novine Federacije BiH“ br. 35/98

Preduzetništvo u Evropskoj uniji

Entrepreneurship in the European Union

Sandra Stojković, Pravni fakultet Novi Sad, Univerzitet u Novom Sadu

Apstrakt – Glavni cilj Evropske unije u oblasti preduzetništva je promovisanje i unapređenje ove oblasti. U tom smislu, na nivou EU je usvojen veliki broj pravnih i političkih akata u oblasti preduzetništva, među kojima su najvažniji *Akt o malim preduzećima Evrope* i *Akcioni plan za preduzetništvo 2020*. Važnu ulogu ima i Evropska komisija. Ona sarađuje sa državama članicama, razmenjuje njihova iskustava i podstiče preduzetnički duh. Predmet ovog rada je upravo kritička analiza najvažnijih akata na nivou EU čija je svrha promovisanje preduzetništva i uloga Evropske komisije u vezi sa tim, sa ciljem da se stekne opšta slika o načinu na koji se EU bavi problematikom preduzetništva.

Ključne reči – Evropska unija, preduzetništvo, Evropska komisija, Akt o malim preduzećima Evrope, Akcioni plan za preduzetništvo 2020.

Abstract – The core objective of the European Union in the field of entrepreneurship is promotion and enhancement of this area. Therefore, the EU has adopted a large number of legal and political instruments in this field, such as: the Small Business Act for Europe and the Entrepreneurship 2020 Action Plan. The European Commission is very important actor. Commission is working with Member States, in particular by facilitating the sharing of experiences and fostering entrepreneurial attitudes. The subject of this Paper is a critical analysis of the most important acts in the EU relating to the promotion of the entrepreneurship and the role of European Commission regarding that, in purpose to provide general view on the way European Union deals with the subject matters.

Index terms – European Union, Entrepreneurship, European Commission, the Small Business Act for Europe, the Entrepreneurship 2020 Action Plan.

1. UVOD

Preduzetništvo predstavlja veoma kompleksan pojam. O tome svedoči i činjenica da se on može definisati na više različitih načina, koji su svi ispravni ali ističu različite aspekte preduzetništva. Određeni autori [1.] preduzetništvo vide kao jednu od glavnih snaga savremenog ekonomskog rasta, fundamentalni zadatak koji utiče na redukovanje nezaposlenih, što je više moguće. Evropska komisija je objasnila preduzetništvo kao strukturu izgrađenih stavova i proces oblikovanja i razvoja ekonomske aktivnosti kroz mešavinu preuzimanja rizika, kreativnosti i inovacije sa dobrim upravljanjem u okviru nove ili postojeće organizacije.

Tematika preduzetništva i njegove važnosti za ekonomski razvoj već duže vreme je aktuelna i na nivou Evropske unije (u daljem tekstu: EU). Iako u EU trenutno postoji preko 20 miliona malih i srednjih preduzeća koja predstavljaju 99% od ukupnog broja preduzeća u EU, postoji jasna potreba za još većim brojem preduzetnika. Mala i srednja preduzeća (u daljem tekstu: MSP) su sva preduzeća koja imaju manje od 250 zaposlenih, promet jednak ili manji od 50 miliona evra ili ukupnu bilansnu sumu od 43 miliona evra. Upravo takva preduzeća su viđena na nivou EU kao izvor novih radnih mesta. U njima se vidi izvor ekonomskog rasta i prosperitet, a o tome svedoče i mere koje EU preduzima. Glavni cilj EU je promovisanje i unapređenje preduzetništva. Može se reći da je ovaj

problematici pristupljeno na sveobuhvatan način, koji obuhvata ne samo pravno regulisanje ove oblasti, već i mere saradnje država članica, razmenu najboljih praksi i edukaciju.

Iako su istaknuta neka teroretska određenja pojma preduzetništva, u radu će pažnja biti posvećena praktičnom poimanju pojma preduzetništva i merama koji EU primenjuje u praksi, što je i predmet ovog rada. U tom smislu analiziraće se najvažniji pravni i politički akti čija je svrha promovisanje preduzetništva, a u koje spadaju: *Akt o malim preduzećima Evrope* i *Akcioni plan za preduzetništvo 2020*. Pored toga, biće analizirana uloga Evropske komisije u ovoj oblasti i njen doprinos unapređenju preduzetništva. S obzirom na činjenicu da je Republika Srbija (u daljem tekstu: RS) na putu evropskih integracija, u radu će pažnja biti posvećena i usklađenosti politike malih i srednjih preduzeća RS sa politikom EU. Cilj rada je da se kritičkom analizom pravnog okvira na kojem počiva ova oblast i najvažnijih aktera u njoj, stekne opšta slika o načinu na koji se EU bavi predmetnom problematikom.

2. PRAVNI OKVIR

Postoji više otežavajućih okolnosti koje su razlog nedovoljnog broja preduzetnika na nivou Evropske unije. Pre svega, to su nerazvijeno poslovno okruženje, nedovoljna edukacija, administrativne prepreke i strah od neuspeha. Kako bi se prevazišli ovi problemi i kako bi se omogućilo da mala i srednja preduzeća ostvare svoj puni potencijal, u Evropskoj uniji je primenjen sveobuhvatni pristup, koji u sebi podrazumeva i adekvatan pravni okvir. Još od *Lisabonske strategije 2000-2010*, je postavljen cilj da Evropska unija u narednih deset godina postane najkonkurentnija i narazvijenija ekonomija u svetu, sa velikim brojem novih radnih mesta i boljom socijalnom kohezijom. U skladu sa tim ciljem kasnije je usvojena i *Razvojna strategija Evropa 2020*. Ovaj dokument predstavlja strateški okvir za period od 2010-2020. godine i teži ne samo smanjenju ekonomske krize u Evropi, već i ustanovljavanju održivog i sveobuhvatnijeg ekonomskog rasta. Strategija postavlja pet ciljeva, pet različitih oblasti na kojima se želi ozbiljno delovati do kraja ove dekade. Tu spadaju: zapošljavanje, obrazovanje, istraživanje i inovacije, socijalno povezivanje i smanjenje siromaštva, kao i oblast klime i energije. Naravno, strategija predviđa ostvarenje predviđenih ciljeva zajedničkim delovanjem i država članica i EU.

Navedeni dokumenti predstavljaju najširi ekonomski okvir EU. Kao konkretniji akti koji su usvojeni posebno za oblast preduzetništva su: *Akt o malim preduzećima Evrope* i *Akcioni plan za preduzetništvo 2020*, koji će biti analizirani u nastavku.

2.1. Akt o malim preduzećima Evrope

Akt o malim preduzećima Evrope (u daljem tekstu: AMPE) je usvojen u junu 2008. godine sa ciljem da se poboljša opšti pristup problematici preduzetništva, uredi javna politika u vezi sa tim i reše postojeći problemi. Ovaj akt se primenjuje na nezavisna preduzeća koja imaju manje od 250 zaposlenih. Dokument nosi simbolički naziv "akt" kako bi se istakla politička volja priznavanja malih i srednjih preduzeća kao nosioca ekonomije EU i kako bi se prvi put uspostavio pravni okvir koji bi obavezivao i EU i države članice u ovoj oblasti. Preteča ovog akta je Evropska povelja o malim preduzećima iz 2000. godine, kojom su postavljeni osnovi za razvoj preduzetništva. Evropska povelja ključnim oblastima za razvoj preduzetništva smatra: obrazovanje, finansiranje, poslovne propise i njovo unapređenje, elektorsko poslovanje, zajedničko tržište i lakši pristup istom, jačanje tehnoloških kapaciteta malih i srednjih preduzeća. AMPE je nastavio sa razvijanjem ovih oblasti, apostrofiranjem 10 principa kojima se treba rukovoditi prilikom kreiranja politike u oblasti preduzetništva, kako na nacionalnom nivou tako i na nivou EU. Ovi principi imaju svrhu da stvore jednake uslove poslovanja za mala i srednja preduzeća i poboljšaju pravno i administrativno okruženje za njihovo delovanje. To su sledeća načela:

1. Stvoriti okruženje u kojem se preduzetnici i porodična preduzeća mogu razvijati i gde se preduzetništvo nagrađuje;
2. Obezbediti mogućnost časnim preduzetnicima u stečaju da što pre dobiju drugu priliku;
3. Postaviti pravila u skladu sa načelom „razmišljati prvo o malima“;
4. Obezbediti da javna uprava reaguje na potrebe malih i srednjih preduzeća;

5. Prilagoditi mere državne politike potrebama malih i srednjih preduzeća: unaprediti i olakšati učešće u javnim nabavkama kao i korišćenje subvencija namenjenih MSP-u;

6. Olakšati pristup finansijskim sredstvima i razviti pravno i poslovno okruženje koje omogućava blagovremenu naplatu u tržišnoj razmeni;

7. Pomoći MSP da više iskoriste mogućnosti koje im nudi jedinstveno tržište;

8. Podsticati razvoj i sve vrste inovacija;

9. Omogućiti MSP-u da izazove koje nosi očuvanje životne sredine pretvori u dobre prilike;

10. Podstaci i podržati MSP da iskoriste rast tržišta.

Pored navedenih principa, ovaj akt sadrži i set predloga akata koji se moraju usvojiti u ovoj oblasti kako bi se princip „razmišljati prvo o malima“ primenjivao u praksi. Ovaj princip mora postati zvezda vodilja ne samo na nivou EU nego i na nacionalnom nivou. Uz svaki princip, u okviru AMPE je naveden i predlog mera koje će se preduzimati kako na nacionalnom nivou, tako i na nivou EU, kako bi se oni realizovali u potpunosti.

Analizirajući navedeni dokument uočava se da je njegov cilj da olakša malim i srednjim preduzećima poslovanje, jasno proklamujući 10 načela koja ne bi smeli da izgube iz vida kako nacionalne vlade tako i EU. I samo usklađivanje nacionalnog i evropskog zakonodavstva je svakako teže i skuplje za MSP. Koliko će ovaj akt imati uspeha u praksi zavisi od spremnosti država članica, Evropskog parlamenta i Evropske komisije da deluju zajedno. Evropska komisija bi trebalo da pomogne u primeni ovog akta, kroz saradnju sa državama članicama i razmenu najboljih praksi, a godišnji izveštaji o primeni AMPE će pokazati i pravi stepen njegove uspešnosti.

2.2. Akcioni plan za preduzetništvo 2020

U januaru 2013. godine je usvojen *Akcioni plan za preduzetništvo 2020*, koji predstavlja jasnu rešenost EU da na sistematski i dugoročan način pokrene i koristi preduzetnički potencijal na nivou EU, ukloni sve postojeće prepreke i razvije preduzetničku kulturu. Ovaj akt počiva na 3 stuba, koja predstavljaju 3 cilja koja se moraju postići kako bi se preduzetništvo zaista shvatilo na dugoročnom osnovu kao dobro rešenje za ekonomski razvoj. To su:

1. Edukacija i treninzi iz oblasti preduzetništva;
2. Stvaranje okruženja u kome preduzetnici mogu da dostignu svoj puni potencijal i neprestano se usavršavaju;
3. Pomoć ciljnim grupama, kada preduzetništvo nije skroz razvijeno ili je potrebna poslovna podrška.

Akcioni plan želi da uvrsti preduzetničko obrazovanje u nastavni i nenastavni plan u srednjim školama širom Evrope. Istraživanje koje je sprovedeno na nivou EU [9.] pokazuje da je između 15-20% studenata koji su učestvovali u nekom vidu usavršavanja iz oblasti preduzetništva za vreme srednje škole, je kasnije otpočalo sopstveni posao. Osim toga, mladi su kategorija populacije sa najrazvijenijom kreativnošću, inicijativom, istrajnošću i spremnošću za timski rad.

Akcioni plan je osmišljen tako da doprinese većoj podršci prilikom otpočinjanja, prodaje ili ponovnog počinjanja sa poslom, da pruži savet, treninge, mentorstvo onima koji su već u poslu i pomogne osetljivim ciljnim grupama koje žele da se oprobaju u oblasti preduzetništva. Akcioni plan se posebno fokusira na mlade, žene, osobe sa invaliditetom, starije, migrante i nezaposlene. Cilj je da se omogući sveobuhvatna podrška ljudskom kapitalu, naročito ovim osetljivim grupama, ali i obezbedi finansijska pomoć.

U ovom dokumentu su jasno naznačene praktične mere koje će biti preduzimane u određenom vremenskom periodu. Na taj način ovaj instrument nije samo pravni i politički dokument već i plan praktične politike EU u ovoj oblasti koja se želi realizovati do 2020. godine.

Iako evropske zemlje već sarađuju u okviru Akta o malim preduzećima Evrope u vezi sa smanjenjem birokratskih procedura, Akcioni plan će doprineti da taj process bude još efektivniji i efikasniji. Akcija

na nivou Evrope je potrebna. Sama razmena najboljih praksi i poređenje različitih nacionalnih rešenja iz oblasti preduzetništva je korisnije nego kada svaka država članica radi samostalno. Kada princip zajedničkog delovanja bude shvaćen u potpunosti, ne samo u oblasti preduzetništva nego i šire, sve sfere će mnogo bolje funkcionisati na nivou EU.

Primena ovog instrumenta je otpočela neposredno nakon njegovog usvajanja, zajedničkom akcijom Evropske komisije i vlada država članica EU. Sve etape i planovi koji se žele realizovati su ustanovljeni radi ostvarenja konačnog cilja, a to je prepoznavanje preduzetništva kao prosperitetne delatnosti. Države članice imaju obavezu da izveštavaju EU na godišnjem nivou o napretku i merama koje su preduzele u cilju sprovođenja ovog Akcionog plana.

3. ULOGA EVROPSKE KOMISIJE U OBLASTI PREDUZETNIŠTVA

Evropska komisija (u daljem tekstu: Komisija) je jedan od najvažnijih aktera na nivou EU koja je zadužena za kreiranje i sprovođenje politike iz oblasti preduzetništva. Radi ostvarenja tog cilja, Komisija najpre sarađuje aktivno sa državama članicama razmenjujući najbolje prakse iz ove oblasti. Na sajtu Evropske komisije se nalazi baza podataka najboljih praksi, što omogućava državama članicama uvid u načine na koji neka druga država članica pristupa nekom segmentu posla iz oblasti preduzetništva ili na koji način je rešila određeni problem. U periodu od 10 godina prikupljeno je preko 600 praktičnih "iskustava" država članica. Pored toga, Komisija sarađuje i neposredno sa malim i srednjim preduzećima na nivou EU putem različitih mreža, kao što su: *The Enterprise Europe Network* i *International Business support*. Ovakva saradnje je dragocena za MSP jer im pomaže da pristupe informacijama sa tržišta, prevaziđu zakonske prepreke, pronađu potencijalne poslovne partnere širom Evrope, uključujući podršku prilikom investiranja i transfera tehnologije. Komisija ima značajnu ulogu u sprovođenju Akta o malim preduzećima Evrope i Akcionog plana, gde opet zajednički deluje sa vladama država članica. Na godišnjem nivou Komisija izdaje prikaz o uspešnosti primene ovih instrumenata i stepenu uspešnosti predviđenih ciljeva iz ovih akata.

Može se reći da Evropska komisija ulaže velike napore da stvori adekvatno poslovno okruženje koje je prijatno ne samo za postojeća MSP nego i za potencijalne preduzetnike koji žele da otpočnu posao. Kako bi se čulo mišljenje preduzetnika i kako bi imali mogućnost da razmene iskustva, Evropska komisija u saradnji sa državama članicama, svake godine organizuje različite seminare, panele i kampanje, kao što je *Evropska nedelja MSP*. Bitno je pomenuti i priznanje koje Komisija dodeljuje za promovisanje preduzetništva na regionalnom i lokalnom nivou- *European Enterprise Awards*. Komisija pomaže i mladima koji žele da se oprobaju u oblasti preduzetništva kroz program *Erasmus for Young Entrepreneurs*. Program se sastoji u mogućnosti da mladi preduzetnici posete neko preduzeće u EU i podele ili steknu radna iskustva. Vrednost programa je u tome što širi vidike mladima na početku karijere, omogućava im da se osamostale ali i steknu nove kontakte i nauče nešto novo, da bi po povratku to radno iskustvo i znanje primenili u svojoj zemlji.

4. PREDUZETNIŠTVO U REPUBLICI SRBIJI

Ekonomski napredak Republike Srbije zahteva potrebu razvoja konkurentne ekonomije zasnovane na znanju, novim tehnologijama i inovativnosti. Međutim, sektor MSP u RS i dalje nije razvijen u svom punom kapacitetu. Pre svega konkurentnost, inovativnost i tehničko-tehnološki napredak u MSP se moraju značajno unaprediti. Funkcionalni okvir u kojima postoje MSP trebalo bi pospešiti, uključujući i mogućnost njihovog finansiranja iz budžeta. Takođe, trebalo bi reformisati i pravni okvir koji reguliše MSP.

S obzirom na značaj koji se pridaje preduzetništvu na nivou EU, razvijenost sektora malih i srednjih preduzeća je jedan od bitnih faktora koji će se ceniti u procesu evropskih integracija Republike Srbije. MSP su značajan izvor poslovnih veza sa drugim evropskim zemljama i bitno pomažu proces integracije Republike Srbije u šire evropske privredne okvire.

RS je prihvatila Akt o malim preduzećima Evrope kao vodič za dalje usklađivanje oblasti MSP sa tekovinama EU. Harmonizacija politike MSP RS sa poretom EU navedeno je kao prioritet u Nacionalnom programu integracije u EU, Evropskom partnerstvu i Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Pored toga, usvojena je i *Strategija razvoja konkurentnih i inovativnih malih i srednjih*

preduzeća za period 2008-2013.godine, koja predstavlja sveobuhvatni i stalni postupak praćenja ovog sektora u Srbiji. Ovaj strateški dokument kreiranja politike razvoja malih i srednjih preduzeća i preduzetništva na konzistentan i celovit način definiše osnovne prioritete i načine njihovog ostvarivanja u narednim godinama. Strategija obezbeđuje usklađenost politike razvoja MSP sa odgovarajućim poglavljima Acquis Communautaire. Međutim, izazovi su i donošenje Strategije u skladu sa politikom MSP Evropske unije i pripremanje sektora MSP za pristup jedinstvenom evropskom tržištu.

Bez obzira na činjenicu što sektor MSP RS zaostaje za prosekom EU, veoma je bitno da je RS prepoznala vrednosti MSP za srpsku ekonomiju i njen doprinos za rast BDP, otvaranje novih radnih mesta i stvaranje ekonomije fleksibilnije za promene.

5. ZAKLJUČAK

Preduzetništvo, kao inovativna i fleksibilna delatnost, je prepoznata na nivou EU kao presudna za uspeh Evrope u globalnoj ekonomiji. S obzirom da se većina MSP na nivou EU susreće sa istim problemima, kao što su: administrativne prepreke, problemi u vezi sa finansiranjem, nedostatkom kvalifikovane radne snage; zajednička akcija država članica i EU je viđena kao najbolje rešenje. Iz tog razloga je na nivou EU usvojen politički okvir za podsticanje preduzetništva, dok se uz pomoć Evropske komisije i vlada država članica on realizuje u praksi. Republika Srbija, kao zemlja kandidat na putu evropskih integracija, moraće i oblast MSP prilagoditi evropskim standardima.

LITERATURA

- [1.] Faria, J.R.; Cuestas, J.C.; Mourelle, E: „Entrepreneurship and Unemployment: a nonlinear bidirectional causality?“, Nottingham Trent University Discussion papers in economics, No.6, 2008, pp.1-33.
- [2.] Commission of the European Communities, (2003), Green Paper, Entrepreneurship in Europe, Brussels.
- [3.] Communication from The Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, „Think Small First“ A „Small Business Act“ for Europe, COM(2008) 394 final, Brussels, 25.6.2008.
- [4.] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Entrepreneurship 2020 Action Plan, Reigniting the entrepreneurial spirit in Europe, COM(2012) 795 final, Brussels, 9.1.2013.
- [5.] Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24. March 2000.
- [6.] Communication from the Commission Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, COM (2010) 2020 final, Brussels, 3.3.2010.
- [7.] Miljković, J; Subotić, J: Podsticanje i razvoj preduzetništva i njegov uticaj na ekonomski rast Srbije, Inovacije i preduzetništvo, alati za uspeh na tržištu EU, FEFA Univerzitet Singidunum, Srbija, Beograd, 2012, str. 141-157.
- [8.] European Charter for Small Enterprises: Annex III to the Conclusions of the Presidency of the Santa Maria Da Feira European Council of 19 and 20 June 2000.
- [9.] C. Jenner: „Business and Education: Powerful Social Innovation Partners“, Stanford Social Innovation Review, Aug. 27, 2012.
- [10.] Database of good practices (pristup: 5.11.2013), [dostupno na: <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/bestpractices/database/SBA/index.cfm?fuseaction=welcome.detail>]
- [11.] Nacionalni program integracije u EU (pristup: 5.11.2013), [dostupno na: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/treci_npi_2012.pdf]

- [12.]Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane i Republike Srbije, sa druge strane,"Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori", br. 83/2008, Strategija razvoja konkurentnih i inovativnih malih i srednjih preduzeća za period 2008-2013.godine
- [13.]Strategija razvoja konkurentnih i inovativnih malih i srednjih preduzeća za period 2008-2013.godine.
- [14.]Avlijaš, R: Preduzetništvo, Univerzitet Singidunum, Srbija, Beograd, 2010.
- [15.]Čavoški, A; Trbović, S.A: Inovacije i preduzetništvo, alati za uspeh na tržištu EU, FEFA Univerzitet Singidunum, Srbija, Beograd, 2012.
- [16.]Velev, B; et.al: Socijalno preduzetništvo: modeli, komparativna praksa i pravni okvir socijalnog preduzetništva u Srbiji, Grupa 484, Srbija, Beograd, 2011.
- [17.]Foray, Dominique and Edmund S. Phelps:"The Challenge of Innovation in Turbulent Times: A Report Submitted to the Global Agenda Council", New York: Columbia University, Center on Capitalism and Society, Working Paper No. 56, April 2010.
- [18.]Trbović, A: "Pristupanje Srbije Evropskoj uniji kroz prizmu konkurentnosti malih i srednjih preduzeća", Efekti integracije Srbije u Evropsku uniju, FEFA, Singidunum, Srbija, Beograd, 2009, str.189-207.
- [19.]Markovics, K: "Competitiveness of domestic small and medium enterprises in the European Union", European Integration Studies, University of Miskolc, Institute of Business Sciences, Miskolc, Volume 4, Number 1, 2005, pp.13-24.

Državna pomoć javnim preduzećima

State aid to public enterprises

Jovana Đuričić, Visoka poslovna škola strukovnih studija, Novi Sad

Apstrakt – Javna preduzeća se osnivaju radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa. U cilju harmonizacije domaćeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije, javna preduzeća se na nov način definišu u pravu Srbije - kao preduzeća koja su pod dominantnim uticajem države ili lokalne vlasti. Njihov položaj na tržištu izjednačen je sa položajem drugih privrednih subjekata i favorizovanje javnih preduzeća, kao i pružanje finansijske pomoći pri čemu se ona dovode u privilegovan položaj načelno nije u duhu pravila konkurencije. U radu se uz kratak pregled pravnog položaja javnih preduzeća u Evropskoj uniji i Srbiji, posebna pažnja posvećuje pravnom okviru državne pomoći, koja može biti dozvoljena i bez koje bi opstanak javnih preduzeća bio doveden u pitanje, ali i nedozvoljena s aspekta prava konkurencije. O državnoj pomoći postoje i afirmativni i negativni stavovi. Ipak u savremenim uslovima sve više se govori o procesu postepenog smanjenja njene uloge u svetu tržišnih odnosa.

Ključne reči – javna preduzeća, državna pomoć, pravo konkurencije.

Abstract - Public undertakings are established to carry out activities of public interest. In order to harmonize the national legislation with the European Union law, public undertakings got a new definition in the Serbian law - companies that are under the dominant influence of the state or local government. Their market position is equal to the other economic entities and favorizing public companies, as well as providing financial assistance making them privileged, is not in the spirit of the competition. In the paper in addition to a brief overview of the legal aspects of public undertakings in the EU and Serbia, special attention is paid to the legal framework of state aid, which can be allowed, but also illegal in terms of competition law. There are affirmative and negative attitudes towards state aid, but nowadays more and more is being said about gradual reduction of its role in the world of market relations.

Index terms – public undertaking, state aid, competition law.

1. UVOD

Javna preduzeća su privredni subjekti čija uloga je značajna u oblastima prirodnih monopola i strateški važnim sektorima. Njihova svrha delovanja je ostvarivanje javnog interesa obavljanjem delatnosti koje su od ključnog značaja za život građana. Delatnost od javnog interesa mogu da obavljaju i drugi privredni subjekti, ukoliko im obavljanje pomenute delatnosti bude povereno, ali imajući u vidu da privatnopravni subjekti imaju za cilj prevashodno ostvarivanje profita, kontrola države u ovom slučaju mora biti prisutna da građani ne bi osetili posledice smanjenja kvaliteta usluga u cilju postizanja što većeg profita. Jedan od načina na koji može biti obezbeđeno nesmetano obavljanje delatnosti od opšteg interesa jeste putem davanja državne pomoći javnim preduzećima. Međutim, ova vrsta državne pomoći, koja se manifestuje najviše u vidu direktnih ili indirektnih subvencija, pokazalo se nije najpoželjnije rešenje u današnjim uslovima. Evropska komisija je preporučila državama članicama da deluju u cilju smanjenja nivoa državne pomoći i da se usmere na prelazak sa podrške pojedinim preduzećima na podsticanje horizontalnih ciljeva koji su od interesa za Evropsku uniju. Slična preporuka data je i od strane Vlade Republike Srbije u cilju smanjenja ukupnog budžetskog rashoda.

2. POLOŽAJ JAVNIH PREDUZEĆA U PRAVU EVROPSKE UNIJE

Pravni položaj javnih preduzeća u Evropskoj uniji (u daljem tekstu: EU) regulisan je propisima EU i njenih organa i propisima nacionalnog zakonodavstva država članica EU. U okviru propisa koji se donose na nivou EU, na poslovanje javnih preduzeća primenjuju se opšta pravila konkurencije (čl. 101-109 Ugovora o funkcionisanju EU, u daljem tekstu: UFEU) i odgovarajući izvori sekundarnog zakonodavstva. UFEU ne definiše javna preduzeća. Na osnovu Ugovora možemo jedino zaključiti da su javna preduzeća izjednačena sa ostalim privrednim subjektima u pogledu ostvarivanja fer konkurencije na tržištu.

Pravo EU zadržava neutralan stav u pogledu regulisanja osnivanja i delovanja javnih preduzeća na teritoriji država članica EU. Države članice su slobodne da svoj ekonomski sistem zasnivaju bilo na privatnim, bilo na javnim preduzećima ili preduzećima u mešovitoj svojini. To im omogućava član 345 UFEU.

U primarnim izvorima prava EU ne postoji pojam javnih preduzeća, mada ni preduzeća uopšte. U njihovom definisanju je veliku ulogu imala sudska praksa (Sud EU je u jednom od slučajeva preduzeća definisao kao „jedinstvenu organizaciju i kombinaciju personalnih, materijalnih i nematerijalnih elemenata povezanih u autonomni pravni subjekt koji trajno obavlja određeni ekonomski posao“, Predmet 19/61, Mannesmann AG v High Authority of the ECSC (1962)). [1] Za njihov pravni status posebno su značajni sekundarni izvori prava EU, pre svega Uputstvo Komisije o transparentnosti finansijskih odnosa između država članica i javnih preduzeća (u daljem tekstu Uputstvo o transparentnosti) [2], u čijem drugom članu se navodi da se pod javnim preduzećem podrazumeva svako preduzeće nad kojima javne vlasti imaju direktno ili indirektno dominantan uticaj po osnovu svojine, finansijskog učešća ili pravnih pravila koja se na njega primenjuju. Ključni element u ovoj definiciji je vršenje dominantnog uticaja, a ne svojinski odnos. Pojam javne vlasti u definiciji obuhvata državu, regije i jedinice lokalne samouprave, koji se javljaju u ulozi osnivača javnih preduzeća, s jedne strane, a s druge vrše dominantan uticaj na javna preduzeća i to: držanjem većine upisanog kapitala, kontrolom većine glasova po osnovu akcija izdatih od strane preduzeća ili postavljanjem više od polovine članova u upravni organ javnog preduzeća (Predmet 188-190/80 France, Italy and United Kingdom v Commission, p. 25.). Osnovni cilj donošenja jednog opšteg uputstva kao što je Uputstvo o transparentnosti bilo je da se učine transparentnim finansijski odnosi države prema javnim preduzećima i da se Komisiji olakša utvrđivanje da li sredstva koja koriste javna preduzeća predstavljaju one vidove državnih subvencija koji su dozvoljeni Ugovorom o osnivanju. [1]

Pravo konkurencije je jedan od najrazvijenijih segmenata prava Evropske unije. Ono sadrži pravila koja primenom treba da obezbede postojanje fer konkurencije za sve učesnike na tržištu. Ne postoji razlog da javna preduzeća u tom smislu budu privilegovana. Članom 106 UFEU zabranjuje se državama članicama EU da u odnosu na javna preduzeća i preduzeća kojima države članice daju posebna ili isključiva prava, donose ili održavaju na snazi bilo koju meru koja je u suprotnosti sa odredbama UFEU, posebno onih u odeljku naslovljenom Pravila konkurencije (čl. 101-109). Prvo što možemo zapaziti jeste da se u članu 106, stav 1 UFEU pravi razlika između javnih preduzeća i preduzeća kojima države članice daju posebna ili isključiva prava. Drugi stav istog člana razlikuje još jednu vrstu preduzeća – preduzeća koja su zadužena da vrše usluge od opšteg ekonomskog interesa ili imaju karakter fiskalnog monopola. Shodno odredbi člana 106, stav 2 UFEU na pomenuta preduzeća primenjuju se odredbe Ugovora, a naročito pravila o konkurenciji, u granicama u kojima primena tih pravila ne sprečava pravno ili faktičko izvršavanje zadataka koji su im povereni. Što znači da se na ova preduzeća ne moraju primenjivati pravila o konkurenciji ako bi ih to sprečilo u izvršavanju usluga od opšteg ekonomskog interesa jer „razvoj trgovinskog prometa ne sme se odvijati na način koji je u suprotnosti sa interesima Unije.“

Da bismo definisali pomenuta preduzeća, potrebno je da pođemo od delatnosti koju obavljaju. To nije samo delatnost od opšteg interesa, nego obuhvata i delatnost u proizvodnji i industrijskom sektoru. Ako bi javna preduzeća vršila samo delatnost od opšteg interesa, pojmovi javno preduzeće i preduzeće koje je zaduženo da vrši usluge od opšteg ekonomskog interesa imali bi isto značenje. Da bi stvorili razliku između ove dve vrste preduzeća, neki autori kao osnovnu karakteristiku javnih preduzeća navode „dominantan uticaj javnih vlasti“, a suština preduzeća kojima je povereno vršenje usluga od

opšteg ekonomskog interesa bila bi isključivo u vršenju pomenutih usluga. [1] Pod uslugama od opšteg interesa podrazumevaju se aktivnosti koje se vrše u cilju opšte dobrobiti, bez obzira što ne donose ekonomski profit.

Za javna preduzeća kojima su dodeljena posebna ili isključiva prava karakteristično je pak da je država dodelila tim preduzećima neko posebno ili isključivo pravo, a ne da država vrši dominantan uticaj kod odlučivanja, iako bi bilo za razmatranje da li bi država dodelila pomenuto pravo, a da nema mogućnost da utiče na ova preduzeća. [1]

3. POLOŽAJ JAVNIH PREDUZEĆA U PRAVU SRBIJE

Javna preduzeća u Republici Srbiji predmet su zakonskog regulisanja više od dve decenije. U novije vreme o njima se sve više raspravlja u naučnoj i stručnoj javnosti s aspekta potrebe njihove reorganizacije. Ustav Republike Srbije (Sl. glasnik RS, br. 98/2006) ne sadrži norme o pravnom položaju javnih preduzeća, već predstavlja samo normativni okvir za regulisanje pravnog položaja javnih preduzeća zakonom ili podzakonskim aktom. U cilju harmonizacije nacionalnog zakonodavstva sa pravom Evropske unije, u Srbiji je donet Zakon o javnim preduzećima (Sl. glasnik RS, br. 119/2012), ali definicija javnih preduzeća u novom Zakonu ne predstavlja novinu u domaćem pravnom sistemu. Definisanje javnog preduzeća na način da je to „preduzeće koje obavlja delatnost od opšteg interesa, a koje osniva Republika Srbija, autonomna pokrajina ili jedinica lokalne samouprave“ (član 1, stav 1) zapravo je deo prava Srbije od donošenja Zakona o javnim preduzećima i obavljanju delatnosti od opšteg interesa (Sl. glasnik RS, br. 25/2000, 25/2002, 107/2005, 108/2005-ispravka i 123/07-dr. zakon). Usklađivanje propisa Srbije sa pravom Evropske unije može se zapaziti više u drugom propisu, koji iznosi definiciju javnih preduzeća na način kako je to učinjeno u Evropskoj uniji. Prema odredbama Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (Sl. glasnik RS, br. 88/2011) javnim preduzećem smatra se „svako preduzeće, odnosno privredno društvo na koje javno telo može neposredno ili posredno vršiti dominantan uticaj na osnovu vlasništva nad njim, na osnovu finansijskog udela u njemu ili na osnovu pravila kojima je uređeno“ (član 4, stav 8). Promene u načinu definisanja posledica su uvođenja novog koncepta u svet privrednopravnih odnosa na polju obavljanja delatnosti od opšteg interesa – modela javno-privatnog partnerstva. Međutim dobro poznata definicija koja javna preduzeća opisuje kao preduzeća koja obavljaju delatnost od opšteg interesa i dalje je aktuelna i primenljiva.

Javna preduzeća u Srbiji najčešće se osnivaju odlukom države. Međutim, aktuelno pitanje povećanja stepena decentralizacije vlasti sigurno će uticati i na sve veću aktivnost teritorijalno nižih nivoa organizacije vlasti na polju osnivanja javnih preduzeća. Suštinski najveća novina u pravnom položaju javnih preduzeća u Srbiji i istovremeno najspornije pitanje u njihovom praktičnom delovanju jeste promena u upravljanju i depolitizaciji, odnosno profesionalizaciji organa upravljanja. Iako je pitanje upravljanja javnim preduzećima stvaralo negativan utisak o njihovom poslovanju, nesporno je da je dobro rešenje da obavljanje delatnosti od opšteg interesa bude pod kontrolom države. Ipak uloga države u privredi sve više se svodi samo na pružanje pravne zaštite pojedincima u vidu kontinuiranog obavljanja delatnosti, a na pojedincima je da kreiraju svoje načine delovanja, o čemu posebno svedoči uspešno promovisanje u smislu isticanja pojedinačnih prednosti novouvedenog modela saradnje javnopravnog i privatnopravnog partnera kroz ugovorni ili institucionalni oblik javno-privatnog partnerstva. Novi pojmovi koji se uvode u svet tržišnih odnosa jesu deregulacija, demonopolizacija i privatizacija. Deregulacija je s pravnog aspekta posebno bitna jer ima za posledicu ukidanje ili smanjenje pravnih normi, što u modernom svetu sve više ima za posledicu uzimanje različitih oblika *soft law* izvora za regulisanje relevantnih pravnih instituta.

4. DRŽAVNA POMOĆ

U velikom broju zemalja, među kojima se nalazi i Srbija, možemo zapaziti trend demonopolizacije i postepen put ka privatizaciji javnih preduzeća. Ostvarivanje javnog (opšteg) interesa nije više isključivo u nadležnosti države, već sve više dolazi do upliva privatnog kapitala u javni sektor i uvođenja tržišne konkurencije.

U određenim oblastima visina cene pojedine robe i usluga ne sme preći određeni nivo jer bi u suprotnom te robe i usluge postali nedostupni širim slojevima stanovništva. Taj nivo cena roba i usluga od opšteg interesa mogu se postići na različite načine. Jedan od načina je osnivanjem javnih preduzeća, koja svakako jesu instrument ekonomsko socijalnih funkcija države, a u slučaju da ne postoje javna preduzeća u određenoj oblasti, država najčešće problem snabdevanja stanovništva robom i uslugama od izuzetnog značaja za njihov život rešava subvencionisanjem. Subvencionisanje je prisutno u onim slučajevima gde je potrebno obezbediti cene usluga ili proizvoda na netržišnom nivou.

Subvencije su ekonomska kategorija, a njihov pravni značaj prepoznaje se u institutu državne pomoći. One predstavljaju zapravo samo jedan od mnogobrojnih oblika državne pomoći. Negativne strane subvencija, ali i većine drugih vidova državne pomoći, vide se u narušavanju konkurencije na tržištu jer se njihovom primenom pojedini tržišni subjekti dovode u povoljniji ekonomski položaj. Ako se analiziraju vrste subvencija, rizik od nastanka štete na tržištu prisutan je kod većine. Međutim, pojedinim privrednim granama subvencije su uslov opstanka. Mogu se definisati kao svaka merljiva ekonomska pomoć države ili po nalogu države drugih lica, bez davanja protivvrednosti, kojim se jedno preduzeće ili privredna grana dovodi u povoljniji položaj u odnosu na druga preduzeća ili privredne grane. [3]

Posmatrajući odredbe o državnoj pomoći u pravu Evropske unije, može se uočiti da su subjekti koji mogu biti korisnici državne pomoći označeni terminom koji je najčešće u ovom radu preveden kao preduzeća (engl. *undertaking*). To svakako mogu biti i javna preduzeća, ali i drugi privredni subjekti. Javna preduzeća mogu se javiti u vidu lica koja primaju državnu pomoć, ali njihova uloga može biti i posrednička, u smislu da se državna pomoć distribuira putem njih. U ovom radu prevashodno ćemo se osvrnuti na javna preduzeća kao korisnike državne pomoći.

4.1. Državna pomoć javnim preduzećima u Evropskoj uniji

Osnovni motiv ustanovljavanja odredaba o konkurenciji u Ugovoru o osnivanju EZ bio je da se uklone sve prepreke slobodnoj trgovini između država članica Evropske zajednice. Donošenjem Lisabonskog ugovora odredbe iz oblasti prava konkurencije ostale su nepromenjene u sadržinskom smislu. Članovi 87-89 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (UEZ) bili su grupisani u poglavlje pod nazivom „Državne subvencije“, dok je u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (UFEU; Lisabonski ugovor) numeracija promenjena te je sada reč o članovima 107-109, koji su naslovljeni sa „Državna pomoć“.

U članu 107 UFEU (član 87 UEZ) navodi se da je „nespojivo s unutrašnjim tržištem, u meri u kojoj to utiče na robnu razmenu između država članica, davanje pomoći dogovorene između država ili iz sopstvenih sredstava države, u bilo kojoj formi koja dovodi ili preti da dovede do nedozvoljene konkurencije zbog favorizovanja nekih preduzeća ili proizvodnih grana.“ Komisija je utvrdila šta se sve može smatrati pomenutom pomoći. Tu pre svega spadaju direktne subvencije, poreske olakšice, olakšice kod plaćanja parafiskalnih naknada, preferencijalne kamatne stope, povoljne kreditne garancije, i dr. [4] Pomoć može biti data za restrukturiranje preduzeća, za spašavanje preduzeća ili radi pružanja pomoći preduzećima pri plaćanju redovnih troškova. Za državnu pomoć je karakteristično da se primalac (korisnik) nalazi u finansijskoj prednosti u odnosu na konkurente nakon dobijanja ove vrste pomoći. Ovo neće biti slučaj kada se pomoć dodeljuje kada korisnik pomoći ima obaveze da vrši usluge od javnog interesa. U ovom slučaju državna pomoć javlja se u vidu kompenzacije za obavljanje delatnosti od opšteg interesa. [4]

Rekli bismo da se prethodna odredba odnosi prevashodno na javna preduzeća, jer se ona najčešće osnivanju od strane države radi obavljanja delatnosti od opšteg interesa (tu bismo mogli uvrstiti sve oblike javnih preduzeća koji se pominju u pravu EU). Zbog toga što posluju sa sredstvima u državnoj svojini, najčešće nisu osposobljena za tržišno poslovanje i sticanje profita te im je radi kontinuiteta u obavljanju delatnosti od javnog interesa nekada potrebna pomoć države. Uslugama od javnog interesa smatraju se one koje su veoma značajne za građane, a koje ne bi bile dostupne bez državne intervencije ili bi bile dostupne pod drugačijim uslovima. Značaj usluga od opšteg (javnog) interesa posebno je istaknut u slučaju Altmark (Predmet 280/2000), koji predstavlja prekretnicu u pravu Evropske unije u delu državne pomoći, koja od tog slučaja postaje dozvoljena ukoliko je data radi ostvarivanja javnog interesa.

U novije vreme sve više se ističu prednosti obavljanja delatnosti od javnog interesa u saradnji javnopravnog i privatnopravnog partnera u postupku realizacije modela javno-privatnog partnerstva. Prednosti javno-privatnog partnerstva su višestruke. Pre svega tiču se obezbeđivanja finansijskih sredstava od strane privatnog partnera, koja državi često nedostaju. Potom prednost se vidi i u obezbeđenju boljeg kvaliteta javnih usluga, što zbog većih finansijskih sredstava čiji upliv je obezbedio privatni partner, što zbog pozitivnog uticaja privatnog partnera na efikasniji rad javnog sektora. Ako imamo u vidu složen postupak dodele državne pomoći i sve veće osporavanje ovakvog načina pružanja finansijske pomoći preduzećima, među kojima se nalaze i javna preduzeća, mogli bismo razmišljati o još jednoj prednosti javno-privatnog partnerstva sada s aspekta davanja državne pomoći, koja bi mogla biti manja ukoliko bi se javna preduzeća opredelila da svoje finansiranje rešavaju kroz saradnju sa privatnim sektorom. Međutim, situacija može biti i obrnuta i to bi se moglo posmatrati kao nedostatak javno-privatnog partnerstva. Pojedini privatni partneri, zarad postizanja što većeg profita, što je njihov primarni cilj, za razliku od javnih preduzeća kojima je primarno ostvarivanje javnog interesa, mogu smanjiti kvalitet usluga jer kod njih ne postoji razvijen osećaj odgovornosti za ostvarivanje javnog interesa kao što je to slučaj kod države. S tog aspekta državna pomoć bi bila efikasnija.

Komisija je u više navrata regulisala pitanje državne pomoći u vezi sa ostvarivanjem javnog interesa. Značajna je Odluka iz 2005. godine o primeni člana 82 (2) UEZ na državnu pomoć u vidu naknade za vršenje usluga od javnog interesa koja se daje određenim preduzećima koja obavljaju delatnost od javnog interesa. [5] Takođe, značajna je i Odluka iz 2011. godine o primeni člana 106 (2) UFEU na državnu pomoć u vidu naknade za vršenje usluga od javnog interesa koja se daje određenim preduzećima koja obavljaju delatnost od javnog interesa. [6]

Finansijski odnos između države i javnog sektora mora biti transparentan. Država ne sme da utiče na rad javnih preduzeća ako je to protivno pravilima konkurencije. Međutim, nema posebnih sankcija koje bi bile predviđene za slučaj nepoštovanja normi o transparentnosti finansijskih transakcija sa javnim preduzećima, osim načelne odredbe da će Komisija u slučaju kršenja odredaba UFEU (UEZ) preduzeti odgovarajuće mere u odnosu na državu koja je povredila pravo EU. [7] Komisija je ovlašćena da odlukom obaveže određenu državu na poštovanje prava EU, a u slučaju nepoštovanja može protiv te države podneti tužbu Sudu EU. I država članica ima pravo da se štiti od pogrešnih odluka Komisije takođe tužbom kojom pobija odluku Komisije kojom je izrečena određena mera državi članici.

Sam UFEU izjednačava javna preduzeća, čiji je osnivač država, u odnosu na druge subjekte na tržištu, isključujući mogućnost da zbog činjenice da se država pojavljuje kao osnivač, ova preduzeća mogu imati povlašćen ili monopolski položaj suprotno pravilima konkurencije. Imajući to u vidu opšta zabrana državne pomoći odnosi se i na javna preduzeća. Od ove opšte zabrane postoje određeni izuzeci. Neki autori izuzetke dele na zakonske i diskrecione. [8] Za zakonske izuzetke nije potrebna dozvola Komisije, tj. ova vrsta državne pomoći je automatski dozvoljena. U članu 107, stav 2 UFEU navode se tzv. zakonski izuzeci, a to su: pomoć socijalnog karaktera data individualnim potrošačima, ako se ne pravi diskriminacija u vezi sa poreklom robe; pomoć namenjena za nadoknadu šteta prouzrokovanih prirodnim nepogodama ili drugim izuzetnim događanjima; i pomoć odobrena privredi regiona Savezne Republike Nemačke, u meri u kojoj je ona potrebna da bi se kompenzovale ekonomske posledice prouzrokovane podelom (U Lisabonskom ugovoru postoji napomena kod ovog izuzetka da Savet može na predlog Komisije da usvoji odluku o brisanju ovog člana, u periodu od pet godina posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora).

Drugu grupu izuzetaka čine diskrecioni izuzeci, tj. izuzeci za čiju primenu je potrebno odobrenje Komisije, a izuzetno i Saveta. Radi se o pomoći namenjenoj: za unapređenje ekonomskog razvoja regiona u kojima je nivo životnog standarda izuzetno nizak ili je stopa nezaposlenosti izuzetno visoka; za promociju realizacije važnih projekata od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje nekog ozbiljnog poremećaja u privredi neke države članice; za lakši razvoj nekih privrednih delatnosti ili nekih regiona, kada ona ne pogoršava uslove razmene u meri koja bi bila u suprotnosti sa zajedničkim interesom; unapređenju kulture i očuvanju baštine, kada ona ne pogoršava uslove razmene i konkurencije u Uniji u meri koja bi bila u suprotnosti sa zajedničkim interesom; i drugim kategorijama pomoći koje Savet utvrđuje odlukom, na predlog Komisije.

U pogledu pomoći koja se daje za lakši razvoj nekih privrednih delatnosti ili nekih regiona bitno je napomenuti da je dovoljno da ta pomoć ima nacionalni obim, odnosno da nije potrebno da se pomoć prostire na nivou EU. Regionalna pomoć mora biti deo dobro definisane regionalne politike. Pomoć mora biti usmerena ka određenom sektoru ili određenom regionu, a ne pojedinom preduzeću koje je locirano na teritoriji regiona. Pored finansiranja regiona od strane EU, oni se mogu finansirati i prenošenjem finansijskih sredstava sa državnog na regionalni nivo, kao i između regiona (princip solidarnosti). U Evropskoj uniji se koristi princip solidarnosti „za smanjenje međuregionalnih nejednakosti kako bi se postigao cilj koji se odnosi na socijalnu i ekonomsku koheziju u Evropi“ (član 6, stav 2 Deklaracije o regionalizmu u Evropi). Strukturalni fondovi Evropske unije predstavljaju jedan od instrumenata za postizanje ovog cilja. Od regionalne pomoći posebno se izdvajaju transferi finansijskih sredstava i subvencije kao nenamenska sredstva, kao i sredstva koja nastaju nakon pristupanja regiona tržištu kapitala i to se prevashodno odnosi na zaduživanje regiona. Region može da traži dodeljivanje kredita za finansiranje investicija u skladu sa zakonom (član 5, stav 6 Deklaracije o regionalizmu u Evropi). Regioni moraju da se pridržavaju određenih budžetskih pravila i standardizovanih računovodstvenih sistema koji ne predstavljaju vid ugrožavanja finansijske autonomije regiona (član 14 Nacrta Evropske povelje o regionalnoj samoupravi).

U EU kontrolu davanja državne pomoći vrši Komisija, koja s jedne strane ima obavezu da kontroliše državnu pomoć na nacionalnom nivou kako bi sprečila narušavanje konkurencije na unutrašnjem tržištu, a s druge strane ostavlja državama članicama isključivu nadležnost za projektovanje i izvršavanje sopstvenih politika državne pomoći, sve dok ne narušavaju pravo konkurencije na nivou Evropske unije. [9] Komisija može da naredi da se obustavi pružanje državne pomoći ili da izmeni pružanje državne pomoći ako ustanovi da je ono nije kompatibilno sa unutrašnjim tržištem. Sud EU je više puta istakao da Komisija nema nadležnost da nametne nove obaveze, već samo da odredi koje su to obaveze ranije nametnute Ugovorom o osnivanju državama članicama u pogledu javnih preduzeća i preduzeća kojima su data posebna ili isključiva prava. [10]

Da bi Komisija mogla da ispita da li je konkretna državna pomoć u skladu sa unutrašnjim tržištem, mora da ima informacije o davanju državne pomoći. Dakle, države članice su obavezne da obaveste Komisiju o uvođenju ili menjanju državnih subvencija i druge vrste državne pomoći. Obaveza obaveštavanja Komisije o planu pružanja državne pomoći i preliminarno istraživanje Komisije s tim u vezi predviđeno je članom 108, stav 3 UFEU. Komisija ima rok od dva meseca da ispita u preliminarnom postupku podneta obaveštenja o davanju pomoći. U tom periodu preliminarnog ocenjivanja, državna pomoć ne sme biti data. Ukoliko Komisija oceni da pomoć nije u skladu sa unutrašnjim tržištem, države bi trebalo takvu pomoć da ukinu. Komisija objavljuje svoju odluku u javnom glasilu (*Official Journal*) pozivajući zainteresovane strane da iznesu svoje komentare. Period za davanje komentara ne bi trebalo da bude duži od jednog meseca. Nakon toga Komisija može čak i opozvati svoju odluku ukoliko smatra da je bila zasnovana na pogrešnim informacijama. [4] Ukoliko zainteresovane strane smatraju da je odluka Komisije suprotna osnovnim principima prava EU, da nije razumljiva ili da Komisija nije dobro primenila član UFEU, imaju mogućnost da se žale Sudu EU. Sud će preinačiti odluku Komisije samo ako je loša u proceduralnom smislu, nije razumljiva, zasnovana na pogrešnim činjenicama, sadrži očiglednu grešku u proceni činjenica ili predstavlja akt zloupotrebe moći. [4]

U Evropskoj uniji učinjen je značajan korak na polju regulisanja državne pomoći 2005. godine, kada je Komisija donela Akcioni plan za reformu državne pomoći 2005-2009. Ovaj dokument vodio je uvođenju novih blok izuzetaka. Novi blok izuzeci bili su deo paketa reformi državne pomoći, formalizovanih Uredbom o vrstama pomoći kompatibilnim zajedničkom tržištu iz 2008. godine, [12] kojom je precizirano dvadeset šest vrsta pomoći o kojima nije potrebno prosledivati informaciju Komisiji. Osnovne vrste pomoći koje su uvrštene u ove blok izuzetke su one koje se daju malim i srednjim preduzećima, za promociju ženskog preduzetništva, za istraživanje, razvoj, inovaciju, potom pomoć za zaštitu životne sredine, regionalna pomoć, pomoć za obuku i pomoć ljudima nesposobnim za rad, kao i onima sa invaliditetom.

4.2. Državna pomoć javnim preduzećima u Srbiji

U ugovorima o stabilizaciji i pridruživanju između EU i zemalja u procesu pridruživanja uređuje se i pitanje državne pomoći. U Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane (u daljem tekstu: SSP) to pitanje je regulisano članom 40 Sporazuma. [13] Ovaj član ovlašćuje ugovorne strane da mogu da preduzmu odgovarajuće mere ako uoče nedozvoljenu primenu subvencija kod druge strane u skladu sa pravilima ustanovljenim u dokumentima Svetske trgovinske organizacije i pravilima koja postoje u domaćem zakonodavstvu. Osim člana 40, pitanje državne pomoći uređeno je u delu Sporazuma koji se odnosi na pravo konkurencije. U članu 73, stav 1 Sporazuma ustanovljena je zabrana sporazuma između preduzeća, odluka udruženja preduzeća i usaglašene prakse između preduzeća, čiji je cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije (što u potpunosti odgovara sadržini člana 81 UEZ, odnosno člana 101 UFEU), zatim zabranjena je zloupotreba dominantnog položaja od strane jednog ili više preduzeća na teritorijama Zajednice ili Srbije, u celini ili na njihovom značajnom delu (istovetnost sa odredbom člana 82 UEZ, tj. člana 102 UFEU) i konačno, zabranjena je svaka državna pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju davanjem prednosti određenim preduzećima ili određenim proizvodima (podudarnost sa članom 87 UEZ, tj. 107 UFEU). Srbija se obavezala SSP-om da će se pridržavati prihvaćenih pravila prilikom odobravanja državne pomoći preduzećima, kao i da će imenovati posebno telo (Komisiju) kojem će biti poverena isključiva nadležnost da odobrava sve vidove državne pomoći (v. član 73, stav 3 i 4) i da o odobrenim vidovima državne pomoći redovno izveštava Evropsku Komisiju. Prilikom ocene dopuštenosti državnih subvencija, polazi se od pravila konkurencije koja se primenjuju u EU. Do stupanja na snagu SSP, odredbe o konkurenciji koje su se primenjivale u EU, nisu obavezivale Republiku Srbiju. Međutim, od trenutka potpisivanja SSP, Srbija je morala da uskladi situaciju na tržištu prema prihvaćenim normama, koje su identične onim koje važe u EU. [14]

SSP je stupio na snagu 1. septembra 2013. godine. Do tada je važio Prelazni trgovinski sporazum koji je sastavni deo SSP. Prelazni sporazum sadrži trgovinske odredbe SSP i na snagu je stupio 1. januara 2010. godine, godinu dana nakon što je Republika Srbija jednostrano počela sa njegovom primenom. U članu 39 Prelaznog trgovinskog sporazuma predviđeno je da će Republika Srbija na javna preduzeća i preduzeća kojima su dodeljena posebna prava primeniti načela koja su utvrđena u Ugovoru o Evropskoj Zajednici, istekom roka od tri godine nakon stupanja na snagu tog sporazuma, odnosno počev od 1. januara 2012. godine. Dakle, od početka 2012. godine u Srbiji se na javna preduzeća primenjuju i norme koje se tiču državne pomoći preuzete iz evropskog prava.

U Srbiji je 2009. godine donet i Zakon o kontroli državne pomoći (Sl. glasnik RS, br. 51/09), kojim se državna pomoć definiše kao „svaki stvarni ili potencijalni javni rashod ili umanjeno ostvarenje javnog prihoda, kojim korisnik državne pomoći stiče povoljniji položaj na tržištu u odnosu na konkurente, čime se narušava ili postoji opasnost od narušavanja konkurencije na tržištu.“ Može se reći da i u Srbiji postoji opšte načelo zabrane državne pomoći, uz izuzetke koji su tačno definisani Zakonom (pored Zakona, značaj u ovoj oblasti imaju i Uredba o načinu i postupku prijavljivanja državne pomoći i Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći).

Dakle, pod nedozvoljenom državnom pomoći smatra se svaka pomoć koja narušava ili preti da naruši konkurenciju na tržištu ili koja je suprotna zaključenim međunarodnim ugovorima (član 3). Dozvoljena bi bila pomoć koja je socijalnog karaktera, a dodeljuje se individualnim potrošačima bez diskriminacije u odnosu na poreklo robe, odnosno proizvoda, koji čine konkretnu pomoć i pomoć koja se dodeljuje radi otklanjanja šteta prouzrokovanih prirodnim nepogodama ili drugim vanrednim situacijama (član 4). Ovo bi bili zakonski izuzeci ukoliko bismo napravili analogiju u definisanju sa izuzecima u pravu EU. Državna pomoć koja može biti dozvoljena je ona pomoć koja se dodeljuje radi unapređenja ekonomskog razvoja područja Republike Srbije sa izuzetno niskim životnim standardom ili visokom stopom nezaposlenosti; radi otklanjanja ozbiljnog poremećaja u privredi Republike Srbije ili izvođenja određenog projekta od posebnog značaja za Republiku Srbiju; za unapređenje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih privrednih područja u Republici Srbiji, ukoliko se time ozbiljno ne narušava niti postoji pretnja ozbiljnom narušavanju konkurencije na tržištu; i za unapređenje zaštite i očuvanja kulturnog nasleđa (član 5). O dozvoljenosti pomoći u Srbiji odlučuje Komisija za kontrolu državne pomoći. Obaveza je svakog davaoca državne pomoći da pre dodele

pomoći podnese prijavu o tome Komisiji, koja odlučuje o dozvoljenosti pomoći u roku od 60 dana od dana prijema potpune prijave u postupku prethodne kontrole. Postupak naknadne kontrole Komisija sprovodi na osnovu informacija, sopstvenih ili iz drugih izvora, kao što su dopisi privrednika, udruženja građana ili medijski izveštaji.

Ako se osvrnemo na Fiskalnu strategiju Republike Srbije za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu, posebno na deo koji se odnosi na strukturne reforme javnog sektora, možemo uočiti nameru Republike Srbije da smanji ulogu države u privredi. [15] Ovom strategijom Vlada se obavezala da će povećati efikasnost poslovanja i profesionalizacije javnog sektora, uz istovremeno smanjenje subvencija. Procenjuje se da je u Srbiji ostalo oko 1300 preduzeća pod državnom kontrolom, koje dobijaju budžetske subvencije. Navedena preduzeća dobijaju i različite oblike indirektnih subvencija, kao što su državne garancije za kredite, neplaćanje poreza i doprinosa, povezivanje radnog staža. [15]

Rast efikasnosti javnih preduzeća prema navodima iz Strategije podrazumeva smanjenje direktnih i indirektnih subvencija i podizanje cena usluga javnih preduzeća na ekonomski nivo. Reformu državnih i javnih preduzeća pratiće ograničavanje subvencija, uz promenu strukture i mehanizama dodele subvencija. U tom pogledu najznačajnije promene u sistemu subvencija su ukidanje direktnih i indirektnih subvencija državnim preduzećima od 2015. godine.

5. ZAKLJUČAK

Analizom položaja javnih preduzeća zapazili smo da se nalaze u procepu između države i tržišta. Međutim, možemo reći da su već tradicionalno više naklonjena državi. Prevashodno deluju u cilju ostvarivanja javnog interesa. Stoga je i logična aktivnost države da se u slučaju potrebe takva preduzeća subvencionišu na direktan ili indirektan način. Glavni problem pružanja pomoći javnim preduzećima (ali i ostalim privrednim subjektima) tiče se narušavanja stanja fer konkurencije na tržištu, a ne treba zanemariti ni to da pomoć utiče na povećanje budžetskih rashoda. Rešenje problema vidi se u smanjivanju uloge države u njihovom poslovanju, profesionalizaciji organa upravljanja i podizanju cena robe i usluga na ekonomski nivo, što javna preduzeća od tradicionalne vezanosti za državu u novim uslovima okreću ka drugoj strani – tržištu.

LITERATURA

- [1.] R. Vukadinović, „Položaj javnih preduzeća i preduzeća sa posebnim i isključivim pravima u pravu Evropske unije“, Pravo i privreda, br. 5-8/2004, str. 1035-1049.
- [2.] Commission Directive 80/723/EEC of 25 June 1980 on the transparency of financial relations between Member States and public undertakings, OJ L 195 (1980) [dostupno na http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Directive&an_doc=1980&nu_doc=723]
- [3.] D. Divljak, Pravo spoljne trgovine, Novi Sad, 2009., str. 144.
- [4.] P. Craig, G. de Burca, EU law, Text, Cases and Materials, fifth edition, Oxford University Press, 2011, pp. 1072-1111.
- [5.] Commission Decision of 28 November 2005 on the application of article 86(2) of the EC Treaty to state aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest [dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:312:0067:0073:EN:PDF>]
- [6.] Commission Decision of 20 December 2011 on the application of article 106(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union to state aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest [dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:007:0003:0010:EN:PDF>]
- [7.] Z. Stefanović, Pravo Evropske unije, Beograd, 2005, str. 297.

- [8.] G. Ilić, "Državne subvencije javnim preduzećima u Evropskoj uniji", *Pravo i privreda*, br. 5-8/99, str. 752-764.
- [9.] Michael Blauberger, *From Negative to Positive Integration? European State Aid Control Through Soft and Hard Law* [dostupno na http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp08-4.pdf]
- [10.] D. Goyder, *EC Competition Law*, fourth edition, Oxford, 2003, pp. 493.
- [11.] State Aid Action Plan, Less and Better Targeted State Aid: A Roadmap for State Aid Reform 2005-2009. [dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0107:FIN:EN:PDF>]
- [12.] Commission regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008 declaring certain categories of aid compatible with the common market in application of Articles 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation) [dostupno na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:en:PDF>]
- [13.] Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Republike Srbije, s druge strane [dostupno na http://seio.gov.rs/upload/documents/ssp/ssp_prevod_sa_anexima.pdf]
- [14.] M. Stanivuković, S. Đajić, "Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i prelazni trgovinski sporazum Srbije i Evropskih zajednica – pravno dejstvo i značaj", *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, br. 1-2/2008, str. 391-412.
- [15.] Fiskalna strategija Republike Srbije za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu [dostupno na http://www.mfin.gov.rs/UserFiles/File/dokumenti/2012/Fiskalna%20strategija%20za%202013_%20godinu%20sa%20projekcijama%20za%202014_%20i%202015_%20godinu.pdf]

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

005.961:005.914.3(082)
005(082)
004(082)
34(082)

НАУЧНИ скуп УСПОН 2013 (1 ; 2013 ; Ваљево)
Preduzetništvo kao šansa : zbornik radova
/ V Naučni skup USPON 2013, 28-29.11.2013.
godine, Valjevo ; [organizator] Poslovni
fakultet Valjevo, Univerzitet Singidunum. -
Beograd : Univerzitet Singidunum, 2013
(Loznica : Mladost grup). - 288 str. : graf.
prikazi, tabele ; 30 cm

Tiraž 200. - Napomene i bibliografske
reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki
rad.

ISBN 978-86-7912-512-5

1. Универзитет Сингидунум (Београд).
Пословни факултет (Ваљево)
а) Предузетништво - Зборници б)
Менаџмент - Зборници с) Информатика -
Зборници д) Право - Зборници
COBISS.SR-ID 202931468