



STUDENT ECONOMIC LAW REVIEW



# STUDENTSKA REVIJA ZA PRIVREDNO PRAVO

---

## STUDENT ECONOMIC LAW REVIEW

University of Belgrade Faculty of Law

YEAR IV (2013/2014) / ISSUE 8.





**Godina IV (2013/2014) / Broj 2  
Year IV (2013/2014) / Issue 2**

STUDENTSKA REVIIJA ZA PRIVREDNO PRAVO  
PRAVNI FAKULTET UNIVERZITETA U BEOGRADU

**Izdavač**

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

**Glavni i odgovorni urednik**

Prof. dr Tatjana Jovanić

**Urednik**

dr Marko Milenković

**Student urednik za 2013/2014**

Rastko Pavlović

**Odnosi sa javnošću**

Jovana Veselinović

**Studentska redakcija**

Maja Dobrić, Dejan Colja, Boško Balčaković, Slobodan Trivić, Rada Mirić, Maša Mišković, Jovan Karanović,  
Dina Prokić

**Asistenti redakcije**

Jelena Jelić, Lazar Obradović, Mitar Špadijer, Nađa Otašević, Andrija Đonović, Milica Milojković, Vladan Đerić,  
Andrea Nikolić

**Izdavački savet**

Professor Elisabetta Bergamini (University of Udine, Italy), Professor Chris Willett (University of Essex, the UK),  
Professor Lucian Bercea (University of Timisoara, Romania), Prof. dr Mirko Vasiljević, Prof. dr Svetislav Taboroši,  
Prof. dr Stevan Lilić, Prof. dr Zoran Tomić, Prof. dr Emilija Vukadin, Prof. dr Vladimir Pavić, Prof. dr Milena  
Jovanović-Zatilla, Prof. dr Dobrosav Milovanović, Prof. dr Vuk Radović, Prof. dr Dušan Popović, Prof. dr Bojan  
Milisavljević, Prof. dr Marko Davinić, Prof. dr Marija Karanikić Mirić, Doc. dr Miloš Živković, Doc. dr Tatjana  
Jevremović-Petrović, Doc. dr Branko Radulović, Doc. dr Nataša Petrović Tomić, Doc. dr Milena Đorđević, Doc. dr  
Mirjana Radović, Doc. dr Mirjana Drenovak Ivanović, Asis. mr Svetislav Kostić, Asis. mr Vuk Cucić, Asis. dr Jelena  
Lepetić, Asis. Uroš Živković, Doc. dr Zoran Vasiljević (University of Banja Luka), Ivan Ivanović

**Prelom i obrada**

Dosije studio

**Dizajn naslovne strane**

Petar Stanić

**Logo**

Petar Veselinović

Časopis možete besplatno preuzeti sa adrese:

[www.selr.ac.bg.rs](http://www.selr.ac.bg.rs)

<http://www.selr.ac.bg.rs/>

**Adresa redakcije**

Pravni Fakultet Univerziteta u Beogradu, kabinet 120

Bulevar kralja Aleksandra 67

11000 Beograd

tel: 011 307 600

e-mail redakcije: [editorial@selr.bg.ac.rs](mailto:editorial@selr.bg.ac.rs)

STUDENT ECONOMIC LAW REVIEW  
UNIVERSITY OF BELGRADE FACULTY OF LAW

**Issuer**

University of Belgrade Faculty of Law

**Editor-in-Chief**

Tatjana Jovanić, MA, LL.M, PhD

**Editor**

Marko Milenković, LL.M, PhD

**Student Editor for 2013/2014**

Rastko Pavlović

**Public Relations**

Jovana Veselinović

**Editorial Board**

Maja Dobrić, Dejan Colja, Boško Balčaković, Slobodan Trivić, Rada Mirić, Maša Mišković, Jovan Karanović,  
Dina Prokić

**Editorial Board Assistants**

Jelena Jelić, Lazar Obradović, Mitar Špadijer, Nađa Otašević, Andrija Đonović, Milica Milojković, Vladan Đerić,  
Andrea Nikolić

**Advisory Board**

Professor Elisabetta Bergamini (University of Udine, Italy), Professor Chris Willett (University of Essex, the UK), Professor Lucian Bercea (University of Timisoara, Romania), Prof. dr Mirko Vasiljević, Prof. dr Svetislav Taboroši, Prof. dr Stevan Lilić, Prof. dr Zoran Tomić, Prof. dr Emilija Vukadin, Prof. dr Vladimir Pavić, Prof. dr Milena Jovanović-Zatilla, Prof. dr Dobrosav Milovanović Prof. dr Vuk Radović, Prof. dr Dušan Popović, Prof. dr Bojan Milisavljević, Prof. dr Marko Davinić, Prof. dr Marija Karanikić Mirić, Doc. dr Miloš Živković, Doc. dr Tatjana Jevremović-Petrović, Doc. dr Branko Radulović, Doc. dr Nataša Petrović Tomić, Doc. dr Milena Đorđević, Doc. dr Mirjana Radović, Doc. dr Mirjana Drenovak Ivanović, Asis. mr Svetislav Kostić, Asis. mr Vuk Cucić, Asis. dr Jelena Lepetić, Asis. Uroš Živković, Doc. dr Zoran Vasiljević (University of Banja Luka), Ivan Ivanović

**Layout**

Dosije studio

**Front cover design**

Petar Stanić

**Logo design**

Petar Veselinović

The Journal is issued two times per year and may be downloaded from the Internet at  
[www.selr.ac.bg.rs](http://www.selr.ac.bg.rs)  
<http://www.selr.ac.bg.rs/>

**The address of the Editorial Board**

University of Belgrade Faculty of Law, Office 120  
Bulevar kralja Aleksandra 67  
11000 Belgrade, Serbia  
Tel. + 381 11 3027 612  
e-mail: [editorial@selr.bg.ac.rs](mailto:editorial@selr.bg.ac.rs)



## ČLANCI – ARTICLES:

- 9 *Uroš Delević*  
Destitute and Closer to the EU: Why Serbia Needs  
New FDI Policy?
- 20 *Iva Popović*  
Značaj prava poreskih obveznika u savremenoj poreskoj državi
- 32 *Maja Dobrić*  
Oblici zloupotrebe dominantnog položaja u pozitivnom pravu Srbije
- 42 *Dejan Colja i Jovana Veselinović*  
Pobijanje pravnih radnji u stečajU,
- 50 *Tamara Momirov*  
Beogradski kafei i buka
- 57 *Andrea Nikolić*  
Problem moralnog hazarda u radu agencija za kreditni rejting
- 66 *Milovan Rankov*  
The Optimum Currency Area in the European Monetary Union
- 76 *Iva Ivanov*  
Primer rešavanja asimetrije informacija – Agencije za izveštavanje  
o kreditnoj sposobnosti pravnih i fizičkih lica

## PRIKAZI – REVIEWS:

- 88 *Ivan Ivanović*  
Upravljanje infrastrukturom i obavljanje prevoza u železničkom  
saobraćaju prema odredbama novog Zakona o železnicama

## OSVRTI – OPINIONS:

- 96 *Bojan Jović*  
Ekonomska reforma i tranzicija privrede u Kini



ČLANKI  
ARTICLES





## DESTITUTE AND CLOSER TO THE EU: WHY SERBIA NEEDS NEW FDI POLICY?

**Uroš Delević, MSc**

*Within this paper I intend to provide evidence that current FDI-based model of development in Serbia is not sustainable in the long run. Primarily because Serbian governments have been offering cheap labour and subsidies as incentives for multinational enterprises (MNEs), both of which ultimately have contra productive effects. The paper will challenge infinitely repeated assertion that correlates the EU integration process and greater inflows of FDI. Moreover, the quality of attracted FDI and their effect on domestic enterprises will be examined. It will be argued that only high-value adding activities of MNEs may be associated with economic development. In order to facilitate aforementioned activities, Serbia needs to invest in National Innovation Capacity (NIC) and drive MNEs to complement domestic producers instead of substituting them. In that regard, the trend of increasing poverty is not essentially related to high unemployment, but also to very low quality of employment.*

Key words: Foreign Direct Investments (FDI) – Serbia – the EU – National Innovation Capacity (NIC)

### 1. Introduction

It is no secret that Serbia has been suffering from deep macroeconomic decay in the last fifteen years. Although with modest GDP growth, poverty has been gaining momentum. Nation has never been as desperate as today. Unemployment is among highest in Europe and wages are among the lowest. Educated people are keen to leave Serbia, while those with no meaningful skills are left hopeless. Ageing population also means additional social burden for government, which is already over indebted. Therefore, extreme poverty has become pervasive, so the main question is how to prevent issue from exacerbation. This paper will analyze effectiveness of Serbia's FDI-based development plan and viability of that model, from the perspective of the country's EU integration process.

Nowadays, very few believe that pure presence of FDI is enough for automatic gains for host country economic development, simply because this type of *laissez-faire capitalism* has shown not to work. However, Serbian policy makers (executors) still rely on the above mentioned for country's economic development. It is suggested

that industrial development will be boosted once a country is a member of the EU.

The principal logic behind this belief is that the EU integration means fulfilling the EU requirements that lead to economic and political "stability". Such a "stable" environment will indubitably contribute to greater inflow of FDI, which will inevitably lead to economic development. The crux of this issue is that foothold for advocacy of the above mentioned logic is not found in credible empirical evidence, so the question is what makes the pro-EU policy makers think that (1) the EU membership will result in improvement of location advantages that will attract MNEs to invest in their countries and that (2) greater inflow of FDI will automatically mean their better quality? As a matter of fact, evidence suggests the opposite is true<sup>1</sup>.

The aim of this work is to demonstrate that the quality of FDI is far more important than the volume, as sustainable economic development is not achievable for *assembler economies*. The sustainability of economic development requires embodiment of MNEs i.e. country's ability to facilitate FDI with high spillover potential and establish the appropriate level of absorptive capacity that will enable local firms to create linkages with MNEs, exploit them and finally build their own ownership advantages. The benefits from MNE presence for domestic economy are far from appearing automatically. Therefore, it is the role of the state to ensure that domestic enterprises benefit from *spillover effect* and MNE positive externalities,<sup>2</sup> direct and indirect. However, there is no motive for MNEs to use innovative technologies in developing countries, whose governments focus only on labour intensive production, because marginal cost of new technology usage is greater than employment of cheap labour. Therefore, accumulation of capital doesn't inevitably lead to increase of overall productivity.

<sup>1</sup> R Narula, J. Guimon "The R&D activity of multinational enterprises in peripheral economies: evidence from the EU new member states". *Maastricht Economic and social Research and training centre on Innovation and Technology*, UNU-MERIT, 1871-9872, 2010

<sup>2</sup> Note: Externalities influence every economic unit, but spillover effects pertain only companies that have direct links with MNEs (suppliers, distributors, and etc.)

The ultimate effects of FDI should be knowledge and technology transfers to domestic enterprises, which are capable of exploiting them, towards creation of internal innovative capabilities and penetration of foreign markets. The paper will examine why this has not been the case in Serbia, and will present findings on National Innovation Capacity (NIC) showing that without appropriate level of NIC, countries will remain isolated from high quality FDI, despite intensive subsidizing policy.

Statements about EU integration process leading to higher living standards, that have been repeated innumerable times are in high discordance with economic evidence<sup>3</sup> and have only political connotation. The below analysis will also show that membership in the EU *per se*, cannot be considered as a location advantage and that institutional convergence that creates grounds for approximation of income *per capita* to the levels of developed European economies may be correlated *inter alia* with the free trade area, i.e. European Economic Area (EEA).

## 2. Theories of MNEs

One of the major problems with the attraction of FDI on the basis of “we have cheap labour” argument is that goal of increasing employment is conflicted with the goal of increasing living standards. The second major problem is that every country in the region can have the same argument. However, the international capital flow is triggered by this kind of location advantages, and it appears only under imperfect market conditions. Once a foreign company establishes operations in a foreign country, and dominates foreign market due to advanced ownership (competitive) advantages, it is immune to the new enterers in the market.

3 During the 2000 to 2012 period unemployment rate has not fallen below 15% and reached more than 25% in 2012. An average annual GDP growth of 3.2% was lower than in the poorest country in Europe, Moldova. Moreover, 700.000 people in Serbia live below national poverty line, while almost 50.000 are at risk of starvation every day. At the same time Serbian population is decreasing rapidly, from 7.5 million in 2000 to 7.2 million in 2012. Tertiary education enrolment is among the lowest in Europe (49% of school leavers). Negative demographic growth is estimated to continue and Serbian population is expected to decline to 5.9 million by 2050. The trade deficit has grown sharply since 2000, while public debt has reached almost 64% of GDP in 2013, although legal maximum is 45%. “Macroeconomic Analysis and Forecasts”, *Institute of Economic Science of Serbia*, 1, 2012; World Bank, available at <http://data.worldbank.org/>

This is explained by OLI framework<sup>4</sup> (ownership-location-internalization). Companies that involve in FDI must have some firm-specific or ownership advantage (superior technology, managerial practices, etc.) that enables them to be dominant in foreign market and compete with local companies, despite the costs of dealing with unknown environment. Internalization advantage means that companies need to be capable of internalizing firm-specific advantages by using them within subsidiary and without a need to license local firms. Finally, location or country-specific advantage (LA) determines factors that make one country more attractive for FDI than another. Those are factors like cost of production, institutional efficiency, scientific base and etc. Countries in Central and Eastern Europe (CEECs<sup>5</sup>), including Serbia focus on attracting efficiency seeking (or market seeking) MNEs and therefore tend to remove trade barriers and offer cheap labour, the cost of which, may be positive for MNEs, but not for labour. The increase of salaries automatically leads to diminishing motives for MNEs to invest. Moreover, when MNEs are interested in establishing high-value adding activities, labour costs are not their primary concern. The level of non-business infrastructure and human capital development is. That is why we witness resistance of MNEs to relocate their R&D activities from the core EU countries, despite higher costs of production factors.<sup>6</sup>

The nature of ownership advantages is such, that they cost a lot to be acquired, but their usage is inexpensive. There are numerable motives for internationalization, but in every case, companies are missing important source of competitive advantage in a home country, which is being compensated by host country's location advantage. Kojima's “trade creating” model<sup>7</sup> explains that FDI flow from investing country, which is comparatively disadvantaged (weak LA in terms of high costs of production, trade barriers and etc.), to countries with comparative advantages, but without developed industry of MNE's interest. The host country, suffering

4 Postulated by: J. Dunning, *Globalization, trade and foreign direct investment*, Elsevier Science Limited, London, 1998.

5 The term “the CEECs” here refers to the following countries: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Moldova, Poland, Romania, Serbia, Montenegro, Slovakia, Slovenia, The former Yugoslav Republic of Macedonia.

6 Y. Chobanova, *Strategies of Multinationals in Central and Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2009.

7 K. Kojima, “International Trade and Foreign Direct Investment: Substitutes or Complements,” *Hitotsubashi Journal of Economics*, 16, 1975.

from developmental bottlenecks (in terms of technology, knowledge, etc.), will be able to complement missing sources of competitiveness for MNE, due to its favorable LA.

It is assumed that MNE will also complement host country's technological backwardness, due to usage of innovative production mechanism. For example, Japanese electronics companies, especially during the 1990s, dominated international markets due to its strong knowledge and technology base. However, as Japan reached high employment levels, domestic companies were not able to support growth of wages. Japanese MNEs reallocated to places with lower labour costs, such as Taiwan. The establishment of science based activities of Japanese MNEs in Taiwan required employment of educated labor and cooperation with local suppliers.

Theoretical approach to FDI implies that MNE's operations will generate economic growth by contributing to labour employment and greater exports. While employment effect is always ambiguous<sup>8</sup>, increase of exports is important macro level stabilizer. Nevertheless, there is no value created by domestic companies, unless they are part of MNE's Global Production Network (GPN). At same time, companies get followed by their international suppliers in new locations, thereby, narrowing possibilities for local enterprises. Therefore, international capital flows after the World War II, completely jeopardized macro level approach to FDI.<sup>9</sup>

### 3. Little in Common: The EU Integrations and Fdi

The existing evidence,<sup>10</sup> shows that countries that have attracted FDI on the basis of low

labour costs or static location advantages such as geographical positions, experience withdrawal of FDI at the time of rising production costs. This has been confirmed by Mediterranean countries after 2007. Countries like Greece and Spain witnessed deep recession because of intensive withdrawal of FDI. Serbia was no exception. The "US Steel", for example, sold back its ownership to the Serbian government (for \$1), as soon as global demand has shown signs of decline.<sup>11</sup> It is suggested that those countries failed to establish firm national innovation capacity that would support transition to the innovation-driven stage of economic development.

Foreign companies export lower skilled activities and maintain R&D in their home countries. First of all, MNEs are not willing to make sources of their competitive advantage available to other economic actors and potential competitors. Second of all, MNEs are reluctant to change, due to institutional inertia. Companies will prefer using routines and practices with which they are familiar, so they will not reallocate technologies and R&D unless external force is applied. Thirdly, host country must have an appropriate level of absorptive capacity – ability to absorb knowledge and technology that exists elsewhere, in order to attract R&D centers.

In order to create grounds for sustainable development, countries in CEE have to be able not only to absorb technologies but also to generate innovations of their own. Regardless of their EU membership, CEECs have remained isolated from high quality investments. This is mainly because governments in those countries expect FDI effect to be automatic and inevitably positive. Another reason is preposterous assumption that the EU membership *per se*, will make MNEs invest in their countries. The argument mostly relies on FDI generated by European MNEs. It is assumed that European companies will reallocate their activities to places with lower production costs, as there will be no loss of market share. Although it may be reasonable to make such a suggestion on the basis of European Economic Area, it is discordant with global FDI flows.

The world FDI flow chart shows that developed Western economies are not only less attractive for receiving inward FDI, but are also less involved

8 P. Dicken, *Global Shift*, Sage Publications, London 2011,441. The necessity to calculate the *net* employment contribution of MNEs is emphasized through calculation of *net* jobs (NJ) created. Author expresses net employment effect as a formula:  $NJ=DJ+IJ-JD$ . While calculating new jobs created by MNE, government institutions need to take into consideration direct jobs (DJ) opened by foreign company and indirect jobs (IJ) created in firms that are linked to MNE. However, it is often omitted that due to radical liberalization in CEECs many industries have been devastated, competitiveness of many companies is insufficient to deal with big MNEs. Domestic producers are, therefore, crowded-out from the market, consequently many jobs are abolished, - job displacement (JD).

9 See: S. Hymer, *International operations of national firms: A study of foreign direct investment*, The Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 1976.

10 R. Narula, C. Bellak, "EU enlargement and consequences for FDI assisted industrial development". *Maastricht Economic and Social Research and Training Centre on*

*Innovation and Technology*, United Nations University-Merit, 2008.

11 Bloomberg, N.A., available at <http://www.bloomberg.com/news/2012-01-31/u-s-steel-sells-back-serbian-plant-state-looks-east-for-buyers.html>

in outward FDI. The EU countries experienced decrease in FDI flows by US\$ 150 billion, and the US FDI flows fell by US\$ 80 billion, compared to ten years ago.<sup>12</sup>

For a long time the US has built its competitive advantage through outward FDI and reverse technology transfer thereby contributing to increased domestic productivity. In 1995 the US was responsible for 63% of world total outward FDI<sup>13</sup>. However, with the resurgence of new economic powers, the US outward FDI plummeted to 21% in 2000 and to 19.51% in 2008<sup>14</sup>. Therefore, changing balance in global competitiveness may have attenuated benefits of European integration. What might be correlated with FDI flows is economic integration, if MNE investment motive is market-seeking. Due to lower transaction costs, Single Market can be important factor leading to greater productivity.<sup>15</sup> Regional integration is also important from the perspective of non European FDI flows. The evidence emphasizes free trade, developed infrastructure, cheap labour and access to large markets as key location advantages in CEECs.<sup>16</sup> Some findings suggest that in those countries the level of infrastructural development plays even greater role than labour costs.<sup>17</sup>

Finding an impact of the EU integration process on FDI inflows, therefore, can be put in the context of easy access to European market and thus to high income Western economies, whereas other factors have to do with government commitments to reforms of formal and informal institutions. Therefore, factors that determine the attractiveness of a country for high value-adding activities, such as R&D in biochemical, mechanical or electronic industries, which are actually crucial for sustainability of economic development, are connected with country's technological capability and national absorptive capacity.

12 UNCTAD, *Global Investment Trends Monitor*, 11, 2013, available at <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>

13 F. Barry, A. Hannan, "Product characteristics and the growth of FDI", *Transnational Corporations*, 12, 2003, 99.

14 A. Rugman, S. Collinson, *International Business*, Pearson Education Ltd, Edinburgh, 2012.

15 B. Begovic, "European integrations and Serbian economic growth: Economic integration as an alternative to the EU membership", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 1, 2013.

16 P. Brenton, F. Mauro, M. Lcuke, "Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe", *Working Paper 890*, Kiel Institute of World Economics, Kiel, 1998.

17 R. Narula, N. Driffield, "Does FDI Cause Development? The ambiguity of the evidence and why it matters." *European Journal of Development Research*, 24, 2012

An analysis of R&D activities in CEECs, suggests that those countries failed to develop the appropriate institutions to support knowledge and technology accumulation<sup>18</sup>. It is also pointed out that GDP growth in CEE during 1990s was not related to the increase of capabilities for technological and knowledge absorption<sup>19</sup>. Growth of FDI inflows in 1990s was rather connected with the initial conditions, such as low income and high poverty, which means that labour is ready to work more for less. This suggestion is also being supported by exceptionally weak economic performance of CEECs during the period of reduced inflow of foreign capital.

Eastern European countries have based their attractiveness on factors that play importance for market and efficiency seeking MNEs. Those factors include cheap labour and access to other European markets. Even local market size of CEECs is not crucial, as all of those countries were faced with very low income and high poverty during their transition process. Bulgaria, for instance, promotes low wages as its positive location advantage. In 2010 the average monthly pay in Bulgaria was EUR 327 which comes under the category of low-wage, and 22% of employees were in this category<sup>20</sup>. During the same year, net FDI inflows were over US\$ 1.866 billion which is a decrease of over 90% of net FDI inflows in 2008. At the same time GDP per capita remained stable and amounted US\$ 6368 in 2010<sup>21</sup>. It is noticeable that the decrease in FDI inflows hasn't provoked the decline in GDP per capita, so one could assume that the increase in GDP per capita wouldn't be provoked by the increase in FDI inflows.

However, we should look at longer period of time in order to assume existence of such correlation between net FDI inflows and GDP per capita. As presented in Graph 2, GDP per capita maintained a steady increase over the whole observed period from 2000 to 2012, while net FDI inflows increased sharply and reached the turning point in 2007. It is interesting that net

18 S. Radošević, *A two-tier or multi-tier Europe: Assessing the innovation capacities of Central and East European countries in the enlarged EU*, UCL Economic and Social Change in Europe, Working Paper 31, London, 2003

19 S. Radošević, *A two-tier or multi-tier Europe: Assessing the innovation capacities of Central and East European countries in the enlarged EU*, UCL Economic and Social Change in Europe, Working Paper 31, London, 2003

20 Eurostat, N.A., <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

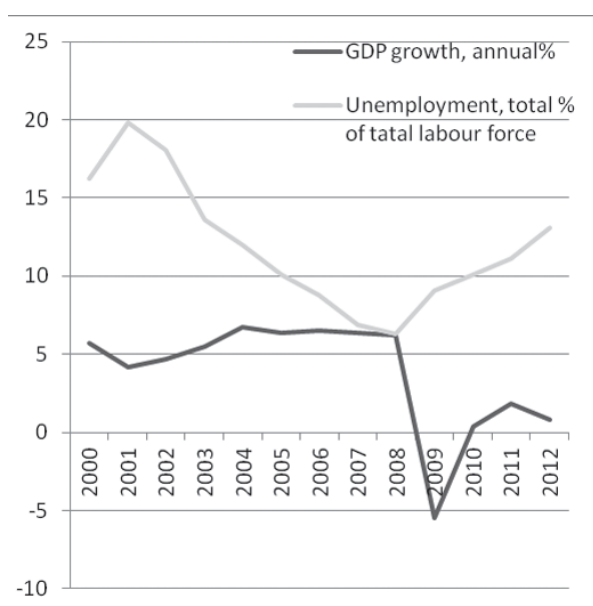
21 World Bank, N.A., available at <http://data.worldbank.org/>

FDI inflows started to decline in 2007, which is exactly the year of Bulgarian accession to the EU.

Another important variable that is affected by FDI inflows is the employment, and the effects on employment are expected to be seen earlier than the effects on country's GDP. Graph 1 shows that in the year of 2007–2008, when FDI inflows reached their maximum of US\$ 13 billion and US\$ 10 billion, respectively, the unemployment rate reached its minimum. Nevertheless, unemployment started increasing after 2008 and reached nearly 14% in 2012 which is the same unemployment rate as in 2003 when net FDI inflows barely exceeded US\$ 2 billion. At the same time it is worth noting that annual GDP growth plummeted radically after 2008 despite significant FDI inflows during 2007–2008.

This is the result of domination of foreign ownership in Bulgarian economy whose main trading partners are the EU countries whose economies went into deep recession. According to Invest Bulgaria Agency<sup>22</sup>, 8 out of 10 biggest investors in Bulgaria are the EU countries. The sharp volatility of Bulgarian macroeconomic indicators is also a sign that capabilities of domestic companies have not upgraded significantly since the transition process had started, so Bulgarian annual growth depends on the decisions and performances of foreign enterprises.

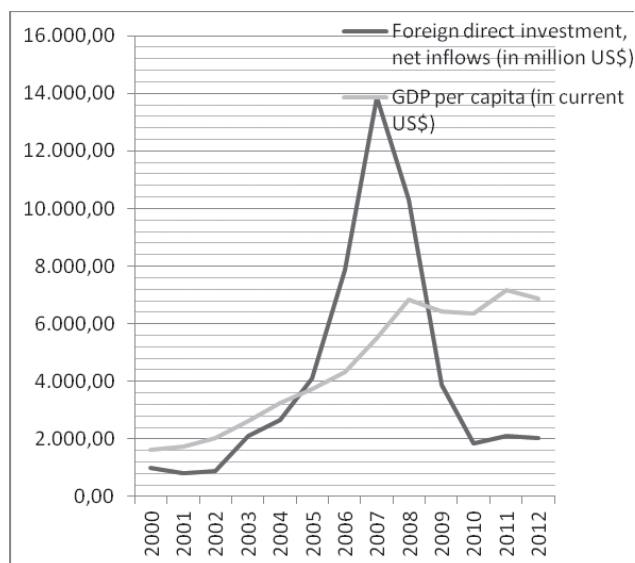
Graph 1: Bulgarian GDP growth and unemployment rate in %, 2000–2012<sup>23</sup>



22 Invest Bulgaria Agency, N.A., available at <http://www.investbg.government.bg/en>

23 World Bank, available at <http://data.worldbank.org/>

Graph 2: Bulgarian FDI net inflow (in million US\$) and GDP per capita (in current US\$), 2000–2012<sup>24</sup>



When it comes to expenditures on R&D, NMS<sup>25</sup> in CEE are lagging behind the old EU members. According to the World Bank<sup>26</sup> data, from 2005 to 2010, Romania, Bulgaria, Slovenia, Estonia, Latvia, Lithuania and Czech Republic had an average expenditures for R&D (as % of GDP) of 1.1% annually. During the same period average expenditures for R&D (as % of GDP) in Finland, Sweden, Denmark, Germany and the UK was 2.98% annually, knowing that in those countries GDP is substantially higher than in CEECs, it is clear that NIC of Western economies dominate in the EU. The EU integration process in CEECs didn't contribute to NIC development and that is confirmed through prevalence of market seeking motive for MNE investments in the region. That is why NMS remain isolated from high value-adding activities, despite intensive subsidizing policy<sup>27</sup>.

Most of the established activities in the region are low-value adding, and employ cheap labour with weak absorptive capacity. If such a trend continues and if CEECs fail to accommodate science-based activities, there is no reason to believe that they can achieve sustainable development which Mediterranean countries

24 UNCTAD, available at <http://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>

25 New Member States: Countries that have joined the EU after 2004

26 World Bank, N.A., available at <http://data.worldbank.org/>

27 S. Radošević, *A two-tier or multi-tier Europe: Assessing the innovation capacities of Central and East European countries in the enlarged EU*, UCL Economic and Social Change in Europe, Working Paper 31, London, 2003

hadn't achieved. As suggested by evidence<sup>28</sup>, in low-value adding, labour intensive industries crowding-out effect increases with increased FDI, while in science-based industries spillover effect increases with foreign ownership.

Apart from MNE investment motives, host country needs to have institutional stability, in order to facilitate FDI. There needs to be high level of compliance with ease of doing business criteria, like those highlighted in World Bank's "Doing Business Report"<sup>29</sup>. It is suggested that Serbia's low ranking is hampering it from attracting more FDI. The argument is that in the last several years countries like Bulgaria and Romania were able to attract more FDI than Serbia, because they were going quickly through the EU integration process, and Serbia wasn't. That is why they make a conclusion that Serbia needs to be "brought closer to the European Union"<sup>30</sup>.

Serbia ranks quite low, at the 88<sup>th</sup> position, whereas Bulgaria and Romania are ranked at the 44<sup>th</sup> and 55<sup>th</sup> position, respectively. It isn't debatable that Bulgaria and Romania have received significantly greater amount of inward FDI than Serbia, but Serbia has received almost as much inward FDI as Greece (from 2000 to 2012). Serbia was also more attractive location for FDI in the same period, than, for example, Slovenia or Estonia<sup>31</sup>, which are continuously ranked higher at Doing Business Report.

The improvement of the World Bank's *Ease of Doing Business* indicators is, undoubtedly, important for the improvement of business environment and establishment of efficient institutions. However, broader image unambiguously shows no reason to link the improvement of business environment with the EU integrations, at least for two reasons: (1) nation states are sovereign territorial units and implement policies independently of anybody's requirement, (2) there are cases of the EU members which have considerably lower *Ease of Doing Business* indicators than other European countries which are not the EU members (for

example, Italy 73<sup>rd</sup>, Greece 78<sup>th</sup> versus Norway 6<sup>th</sup>, Switzerland 28<sup>th</sup>).

Moreover, from 2010 to 2013 Bulgaria has fallen from the 44<sup>th</sup> to the 66<sup>th</sup> position and Romania has fallen from the 55<sup>th</sup> to the 72<sup>nd</sup><sup>32</sup>. Shall it be a reason to conclude that as a result of deeper integration with the EU and convergence with its political and economic framework, business environment conditions of Bulgaria and Romania have worsen?

Fiat Group's investment in Serbia, for instance, is being linked with Serbia's EU integration process. The argument is that without the EU integrations MNEs wouldn't be interested in coming to Serbia because the EU demands establishment of *better economic and political environment* and enables free trade with the EU members. This is misleading for two reasons:

First of all, economic and political stability is a matter of internal reforms and can hardly be influenced by external factors. Second of all, EFTA is available to countries which are not EU members. Moreover, Fiat has announced that its primary exports from Serbian plant will go to the US. The Fiat Group realizes global trends in the car industry which indicate continuous decline of European car market. The recession in the Euro zone, increasing unemployment and declining living standard are reducing purchases of long-term capital goods such as cars. The sales of vehicles in the EU27 have declined by 13% from 2001 to 2010. The share of Fiat in the European car market has also fallen from 8% in 2001 to 6% in 2010<sup>33</sup>.

According to Fiat Annual report 2012<sup>34</sup>, continued deterioration of the European demand led to the decrease of revenues in Europe of -11% compared to 2011. The Fiat Group had losses in Europe in 2011 of EUR 738 million. At the same time all the other key markets experienced significant growth. In 2012 revenues from NAFTA region increased by 19% compared to previous year, in Latin America, revenues increased by 5%, while revenues from Asia-Pacific region have incredibly grown compared 2011, 50%. Therefore, the European market is becoming less and less important for the Fiat Group. Moreover, Fiat

28 R. Narula, J. Dunning, "Multinational enterprises, development and globalization: Some clarifications and a research agenda", *Oxford Development Studies Taylor and Francis Journals* 38, 2010, 263-287

29 World Bank, Doing Business Report, N.A., available at <http://www.doingbusiness.org/rankings>

30 I. Stosic, D. Nikolic, M. Djukic, *Attractiveness of Serbia for FDI: Tendencies, obstacles and perspectives*, Institute of Economic Science of Serbia and Belgrade Banking Academy, Belgrade, 2010

31 Source: World Bank: Average annual net FDI inflows, 2000-2012(current US\$)

32 World Bank, Doing Business Report, N.A., available at <http://www.doingbusiness.org/rankings>

33 European Vehicle Market Statistics, N.A., available at [http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/Pocketbook\\_LowRes\\_withNotes-1.pdf](http://www.theicct.org/sites/default/files/publications/Pocketbook_LowRes_withNotes-1.pdf)

34 Fiat Annual Report 2012, N.D., available at [http://www.fiatspa.com/en\\_US/investor\\_relations/financial\\_reports/FiatDocuments/Bilanci/2012/FiatGroup\\_Annual\\_Report\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.fiatspa.com/en_US/investor_relations/financial_reports/FiatDocuments/Bilanci/2012/FiatGroup_Annual_Report_2012_ENG.pdf)

management required Serbian government to ask Russian government for the extension of FTA that will include duty free exports of Fiat's cars to the Russian Federation.

Overall, the data shows that host country's attractiveness for FDI is being isolated from the EU integration process. The data and theoretical evidence is showing that correlation can be found, to some extent, between country's attractiveness for FDI and its economic integration, actually the membership in European Free Trade Agreement.

Nevertheless, even authors that strive to identify FDI inflows with the EU integration process, suggest that certain social, economic and political groups may be under "intensified pressure" due to the EU integration process<sup>35</sup>. This is connected with the fact that industries in many CEECs will be faced with open EU competition before they are ready for it. However, the author of the below citation suggests that although accession countries, especially in CEE, will have to face significant social and economic costs during their EU integrations, economic benefits will prevail.

*"Main benefits are even greater liberalization of trade which should improve competitiveness and boost exports; greater foreign investments inflows that could provide needed capital, technology and skills; and access to the EU funds, which could help upgrade infrastructure and boost regional development. All these benefits, in turn, should boost growth, raise living standards and reduce regional disparities<sup>36</sup>."*

The only issue that arises in such a suggestion is that there are too many *could's* and *should's*. Moreover, the EU integration is again being linked with greater FDI inflows, which empirical evidence is prominently showing not to be true.

#### 4. Serbian FDI Misapprehension

The focal point of Serbian inadequate approach to FDI is its intention to use subsidies to attract any kind of companies, as long as they employ people. First of all, public funds are used in order to compensate for the lack of institutional and infrastructure development. It seems easier to give money to companies and make them put up with loosely judiciary and inefficient institutions, but it is an immense fiscal burden, which means there is less money for education and etc.

35 H. Tang, *Winners and losers of EU integration: Policy Implications for CEE*, The international Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C, 2000, 9

36 H. Tang, *Winners and losers of EU integration: Policy Implications for CEE*, The international Bank for Reconstruction and Development, Washington D.C, 2000, 9

If foreign companies were missing capital they wouldn't have been having investment capacity. What MNEs need is institutional environment within which economic actors can efficiently interact. Institutional strength contributes more to economic growth than trade preferences and other location advantages. It is not only public sector that needs professionalism. Institutions are also associated with research institutes and universities that need to be integral part of MNE activity and knowledge creation. Therefore, going the path of least resistance and relying on subsidies, as it is the case in Serbia, is simply contra productive in the long run.

Second of all, transition economies need special types of investments, not any kind of them. In this respect it is unacceptable not to access the spillover effect prior to incentives award. There is extensive literature suggesting that transfer of skills, emulation of technologies and acquisition of export partners, can occur and lead to greater domestic competitiveness. In order to achieve this, spillover must exist and MNEs need to have linkages with domestic companies. However, MNEs will protect their firm-specific advantages and discourage spillovers, so the role of government belongs here to encourage spillover effect. Finally, subsidies are reasonable decision when foreign companies are undertaking science-based activities and supporting knowledge diffusion, government has to provide incentives for innovation, not for any kind of activity.

For example, one of the biggest foreign investors in Serbian automotive industry is Fiat Group's joint venture with Serbian government. Fiat invested about EUR 944 million in facilities of former Serbian car producer, "Zastava"<sup>37</sup>. Part of the government subsidies were conditioned by the number of employees, but not the quality of their work and consequently not by their net income. Although one of the criteria for granting subsidies is share of local suppliers involved in MNE production network, most of the suppliers are foreign owned companies with operations in Serbia or companies from other countries. For example, Italian Magnet Marelli plant in China supplies Fiat in Serbia with the components like exhaust systems<sup>38</sup>.

It is not disputable that Fiat's investment created new jobs, although we don't know the net employed number, after "Zastava" was shut down.

37 SIEPA- Serbian Investment and Export Promotion Agency, N.A., available at <http://www.siepa.gov.rs>

38 Fiat Annual Report 2012, N.D., available at: [http://www.fiatspa.com/en\\_US/investor\\_relations/financial\\_reports/FiatDocuments/Bilanci/2012/FiatGroup\\_Annual\\_Report\\_2012\\_ENG.pdf](http://www.fiatspa.com/en_US/investor_relations/financial_reports/FiatDocuments/Bilanci/2012/FiatGroup_Annual_Report_2012_ENG.pdf)



However, the possible mechanisms for spillover benefits are uncertain and companies are able to employ workers on temporary contracts (via HR agencies) and pay them as low as EUR260 per month<sup>39</sup>. Investors make use of this opportunity. Employees mostly remain isolated from activities that create new knowledge flow. Consequently, although employees can become available to domestic firms via labour market, they are unable to contribute to greater productivity, as they are no more skilled than before they started working for MNE.

Serbian passive approach to FDI led to MNEs being isolated from domestic environment and institutional environment. It is favorable incentives regime that Serbia promotes, on the basis of "attracting" FDI, with short-term employment goals. Employment effect or amount of capital investment is less important than knowledge and technology that MNEs bring, and far less important than MNE's cooperation with universities, research institutions and domestic enterprises. It is a popular delusion that living standards will increase due to greater MNE presence.

Companies may employ people, penetrate attractive markets or contribute to greater exports, but as soon as labour costs increase or better investment possibility arise elsewhere, MNEs will leave, without contribution to local productivity. MNEs tend to transfer results of innovation, not the innovative capabilities, if no external force is applied, host country will only be assembling foreign innovation. If there is no particular innovation capacity in a host country to make foreign enterprise *stick* to local economy, structural macroeconomic issues will become prominent again. This has been confirmed many times in recent history, from Eastern Europe<sup>40</sup>, South-East Asia to Latin America<sup>41</sup>.

Therefore, Serbia needs to redefine its FDI strategy towards pro-active orientation of R&D oriented FDI, within developed National Innovation System. The concept proposes the necessity to match host country absorptive capacity level with the MNE's activities. First of all, highly educated human capital in capital-intensive industries and reliable educational institutions are required. The elimination of

corrupt factors and the unification of high national educational standards must be an imperative. Host country cannot subordinate educational capabilities to the needs of low-value adding activities of MNEs, on the contrary it should encourage science-based activities by offering competent work force. Second of all, government should encourage interaction of MNEs with various economic actors (research institutes, universities, SMEs), and promote highly efficient public sector. Finally, there should be appropriate level of infrastructure development.

As a result Serbia will be able to seek greater quality FDI and offer work force with high absorptive capacity. This concept can make Serbia very unique in the region, bearing in mind that all the surrounding countries have equally passive approach to FDI and overestimate their effects. The flow of knowledge between companies, individuals and non-business institutions is in the center of successful development of NIC which results in creation of innovative goods/services within domestic economy. The technological gap between MNEs and local firms can be overcome by regulation and policies oriented towards scaling up of local capabilities with foreign enterprises.

Current situation in Serbia reveals that local suppliers are mostly engaged in simple assembly of imported units. Those, low-income jobs require transformation to quality linkages with MNEs, eventually becoming a multinational companies of domestic origin. We have not seen such a scenario in NMS, as most of the CEECs have failed to generate MNEs of their own. No company from CEECs can be found in the world's largest 500 MNEs. At the same time, the core EU15 countries account for 160 largest MNEs in the world and almost 50% of total FDI stock in the world<sup>42</sup>.

The R&D expenditures of CEECs are far beyond those of Western Europe. The focal point of improving chances for internalization of new knowledge and technology that might come with MNEs, is improving R&D capacity. Experts in R&D that engage in formulation and creation of innovative production processes are also measurement of country's R&D capabilities. In order to get closer to technological frontier and improve its absorptive capacity, Serbia is required to improve its scientific base and substantially increase investments in R&D, which are worryingly low. According to the World Bank<sup>43</sup> data, Serbian

39 RZS, Statistical Office of the Republic of Serbia, N.A., available at <http://webrzs.stat.gov.rs/WebSite/Default.aspx>

40 See: R. Narula, J. Guimon, "The investment development path in a globalised world: implications for Eastern Europe", *Eastern Journal of European Studies*, 1, 2010.

41 M. Mortimore, S. Vergara, "Targeting winners: Can FDI policy help developing countries industrialize?" *European Journal of Development Research*, 1, 2010.

42 A. Rugman, S. Collinson, *International Business*. Pearson Education Ltd, Edinburgh, 2012.

43 World Bank, N.A., available at <http://www.worldbank.org>

expenditure for R&D in 2011 was only 0.73% of GDP. The inability of Serbia, but also of NMS to facilitate higher quality FDI can, therefore, be correlated to very low scientific base, compared to the core EU15 countries.

The backwardness of Serbia and NMS in terms of the key indicators of NIC capabilities is presented in the below tables. Table 1 shows that Serbia has very low number of researchers in R&D compared to some of the developed EU countries, but at the same time has greater number than, for example, Romania (emphasized with yellow color). Table 2 shows that NMS lag far behind core EU15 countries in terms of the indicators of national R&D capability. This is clear sign for Serbia that it cannot rely on the EU to improve its key source of innovation capacity.

Table 1: Researchers in R&D (per million people)<sup>44</sup>

Country			2010
Bulgaria	1,185	1,481	1,486
Romania	915	854	905
Serbia		896	1,139
Croatia		1,403	1,638
Germany	3,088	3,480	3,950
Sweden	5,181	4,980	5,256

Table 2: Selected indicators of NIC

Country	I	II
	2011	2010
Bulgaria	0.51	0.57
Czech Republic	1.06	1.56
Estonia	0.81	1.62
Latvia	0.53	0.6
Lithuania	0.75	0.8
Hungary	0.79	1.16
Poland	0.48	0.74
Romania	0.3	0.47
Slovenia	1.5	2.11
Slovakia	0.68	0.63
Average NMS	0.7	1
Average Core	1.5	2.5

Legend:

I – R&D personnel (% of total labour force)<sup>45</sup>

II – Gross domestic expenditure on R&D (% of GDP)<sup>41</sup>

The fiscal austerity measures that are announced by Serbian government will not lead to the improvements of the above mentioned indicators. Therefore, any developmental effects are prone to be omitted. The trade liberalization and requirements for fiscal austerity measures need to take into consideration specificities of particu-

lar countries<sup>46</sup>. The needs of special social groups, which as a result of government commitment to free market economy can fall into deeper poverty, have to be considered. By focusing on fiscal austerity and subsidy-driven FDI, Serbian government will only create greater pool of people who are ready to work more for less while, at the same time, not giving chances to its almost 10% of below poverty line population to break vicious cycle and gain education. Such situation can only benefit short-sighted foreign MNEs needing to exploit cheap labour.

Serbian industrial policies should be focused on the development of domestic industry which can take advantage of MNE externalities, otherwise pure presence of MNEs will only continue to lead to crowding-out effect. Government agencies should be orienting FDI to sectors where domestic companies have ownership advantages to compete effectively, rather than spending enormous amounts of public funds to attract FDI with no developmental effects.

The role of FDI in country's development is over-emphasized, as their developmental effects are taken for granted. However, FDI can be correlated with economic development only under certain conditions. The findings on FDI-accessed development show that FDI may have developmental effects on host country's economy only if four preconditions are fulfilled, as a minimum:

1. "If the kind of FDI being attracted generates significant spillovers.
2. If domestic sector has a minimum level of absorptive capacity to absorb these spillovers.
3. If the kind of FDI that is being attracted is complementary to domestic industry rather than substitutory.
4. If a regulatory and institutional environment is developed enough in order to facilitate the integration of the foreign affiliates into the domestic economy".

## 5. Conclusion

Economic history of many countries (for example Japan from the 18<sup>th</sup> century) shows that there is no regularity proving that destiny of poor economies is to remain poor, or of rich economies to be rich. Since European countries have mostly chosen to rely on FDI inflows in order to accumulate technology and knowledge that could enhance their productivity, they should secure inflow of higher quality FDI.

44 Source: World Bank, available at: <http://www.worldbank.org>

45 Source: Eurostat Science and Technology Statistics, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

46 W. Brown, *From uniqueness to uniformity? An assessment of EU development aid policies*, EU development cooperation, Manchester, 2009.

The paper has shown that Serbian approach to FDI, which has been prevailing since the beginning of market liberalization, did not result in a greater domestic productivity. As a matter of fact, some of the key macroeconomic and demographic indicators have radically deteriorated. The EBRD<sup>47</sup>'s long-term forecasting model suggest that under current policies and institutions, productivity growth in Serbia will likely remain modest over the next 10 years – around 2–4 per cent on average – and decline further in the following decade. Serbian income per capita will stay below 50% of the EU15 average in the next 20 years, according to productivity forecast, and according to innovative capabilities, even longer.

Serbia can change governments, but if current approach to FDI-based development remains the same, the only developments will be continued increase of poverty. The paper provides clear argument why has current model failed. Moreover, there is a precise policy recommendation that answers the question in title. As it has been shown, the foundation of productive and innovative economy is excellent education. The science-based activities of MNEs may be facilitated with substantial state orientation to the development of high R&D capacity. Nevertheless, as new Serbian government has been formed<sup>48</sup>, emphasized economic reforms reveal that failed “Washington Consensus” principles will be dominant. Extreme neoliberal philosophy and reliance on the EU for FDI inflows will once again be starting assumption for economic growth. Therefore, it is very hard to expect different outcomes of those so far.

Another important conclusion is drowning from the disclosure of popular delusion that the EU integration process will influence greater FDI inflows to Serbia. Not only has the example of NMS shown that their economic performance has not been enviable in the last decade, but also that their economies failed to generate strong NIC. In that respect, it cannot be claimed that the EU integration process has made countries more economically developed, since economic development implies sustainability and independence. Therefore linking the EU integration with the increase of FDI inflows has rather political connotation.

There are four remarks that can be pointed out:

1. The EU membership as such is not a location advantage and there is no basis to consider it a factor of importance for FDI flows.
2. The quality of FDI attracted depends on the internal industrial policies and the national innovation and absorptive capacity.
3. Reforming of the government institutions, economic, legal and political system is the imperative for Serbia, regardless of the EU integration process.
4. The Free Trade Agreement with the EU may be beneficial and is separated from the EU integration process.

It is important to note that fundamental internal reforms of inefficient institutions are conducted according to government directives and that aspiration to upgrade national absorptive capacity and improve overall business, social and political environment, depends on ruling elite's will. Convergence with the EU requirements may coincide with the necessity to conduct certain reforms, but it doesn't imply that the reforms otherwise couldn't have been conducted.

Serbia is lacking developmental element in its FDI strategies and that is why they require substantial reformulation. Deeper impoverishment in Serbia can only be avoided if the country becomes self-aware, aware of the fact that there is no such thing as *free lunch* in the form of EU donations. Moreover, the presented arguments break delusions about EU influences on FDI flows. Furthermore, the only way to ensure that public sector is serving the interest of the people, is to ensure that government's sources of income do not depend on foreign donations, as they are, by definition, followed by pained obligations.

When Serbian value creation starts seizing from innovative products of domestic design and not just assembled goods, there will be an indication of sustainability of growth model. The current, approach to FDI has temporary effects and does not create knowledge and technology flows in the long run. Consequently, Serbia is falling deeper into the vicious cycle of poverty. As it has been shown throughout the paper, theoretical evidence and empirical data confirm that current FDI policies are not oriented to sustainable development. They are short-sighted as much as political compromises for the sake of the EU integrations. Economic development has to do with sustainability of growth model and can never be aid-driven.

47 European Bank for Reconstruction and Development, “Stuck in Transition Report 2013”, <http://www.ebrd.com/downloads/research/transition/tr13.pdf>

48 Constitution of the National Assembly of the Republic of Serbia from April 27<sup>th</sup>, 2014.

**Uroš Delević, MSc**

## OSIROMAŠENA I BLIŽA EU: ZAŠTO SRBIJI TREBA NOVA SDI POLITIKA?

*U okviru ovog rada nameravam da pružim dokaze da sadašnji model razvoja, baziran na SDI nije održiv u dugom roku. Prvenstveno zbog toga što srpske Vlade nude jeftinu radnu snagu i subvencije, kao podsticaj za multinacionalne kompanije (MNK), što na kraju ima kontra produktivne efekte. Ovaj rad će dovesti u pitanje beskonačno ponavljanu tvrdnju koja dovodi u korelaciju EU integracije i veći priliv SDI. Šta više, kvalitet privučenih SDI i njihov efekat*

*na domicilna preduzeća će biti ispitan. Baniće se argument da samo aktivnosti visoke dodajuće vrednosti MNK mogu biti asocirane sa ekonomskim razvojem. Da bi se omogućilo prisustvo gore pomenuatih aktivnosti, Srbija mora da investira u Nacionalni Inovativni Kapacitet (NIK) i koordiniše MNK da budu dopuna domaćim proizvođačima, a ne zamena za njih. U tom smislu, trend rasta siromaštva nije suštinski povezan sa visokom stopom nezaposlenosti, već i sa veoma niskim kvalitetom zaposlenosti.*

**Ključne reči:** *Strane Direkne Investicije (SDI) – Srbija – EU – Nacionalni Inovativni Kapacitet*

## ZNAČAJ PRAVA PORESKIH OBVEZNIKA U SAVREMENOJ PORESKOJ DRŽAVI

Iva Popović

Tema kojom se autor bavi su prava poreskih obveznika u savremenoj demokratskoj državi i značaj koji ta prava imaju za poreske obveznike. Na početku, autor objašnjava značaj ovih prava u domenu ljudskih prava uopšte i kako je kroz istoriju spoznat njihov značaj i potreba za zakonskim regulisanjem. Dalje, autor, krećući se od opšteg ka posebnom, definiše osnovna i ostala prava poreskih obveznika i objašnjava značaj svakog prava poreskih obveznika ponaosob. Kroz ceo rad, autor navodi dokumenta kojima su regulisana i zaštićena ova prava. Na kraju, autor objašnjava potrebu za njihovom zaštitom i daje pregled aktuelnih zakonskih rešenja koja ih obezbeđuju.

Ključne reči: *poreski sistem, prava poreskih obveznika, zaštita prava poreskih obveznika, zakoni*

### 1. Uvodna razmatranja

„Svi ljudi su rođeni slobodni, s jednakim dostojanstvom i pravima“ je uvodna rečenica Opšte deklaracije o ljudskim pravima.<sup>1</sup> To suštinski znači da svi ljudi, od trenutka rođenja poseduju određena prava koja nazivamo ljudskim pravima. Ona su garantovana svakom čoveku na temelju njegovog postojanja i ona su neotuđiva. Zaštita ovih prava se obezbeđuje ratifikacijom međunarodnih dokumenata i njihovom implementacijom u domaće zakonodavstvo. Govori se o većem broju pojedinačnih prava i sloboda, koja su koncipirana kao lista prava i kao takva su deo svih međunarodnih i domaćih izvora prava, kao i ustavnih tekstova svake savremene države. Ova lista ljudskih prava treba da omogući ostvarivanje tri cilja: dodeljivanje pravnog naziva pojedinim pravima (imenovanje prava), određivanje sadržine prava i sloboda i obezbeđivanje pravne snage samim pravnim garancijama pojedinih prava i sloboda.<sup>2</sup>

Kao jedan od važnijih skupova prava, koje danas poznaju sva savremena i demokratska za-

konodavstva, pojavljuju se i razmatraju prava poreskih obveznika. Pravilno definisanje i tumačenje ovih prava je neophodno zbog osetljivog karaktera instituta oporezivanja. S obzirom na to da oporezivanje na predstavlja zadiranje u ekonomsku snagu poreskih obveznika neophodno je definisati prava i obaveze, kako poreskih obveznika, tako i same poreske administracije, kako bi institut oporezivanja bio istovremeno i legitiman i opravdan. Ukoliko poreska vlast teži smanjenju otpora poreskih obveznika, kao i većem prilivu sredstava koja potiču od oporezivanja, ona mora da osim zakonskom propisivanju tih prava, podlegne i većem angažovanju poreskih organa na njihovoj promociji i poštovanju. Ovo podrazumeva, sa jedne strane, angažovanje u nacionalnim okvirima, ali sa druge i podsticanje saradnje poreskih vlasti na međunarodnim nivoima, kao i razmenu i uvođenje dobre poreske prakse.

Izvršenje poreskih obaveza jeste primarna građanska dužnost u civilizovanim i demokratskim društvima, pa se poreskom moralu i poreskoj etici pridaje izuzetna pažnja i važnost. Zbog toga, i poreske obaveze i poreska prava poreskih obveznika i poreske administracije moraju biti jasno definisani poreskim zakonodavstvom. Danas se, zbog same prirode poreske obaveze, stiče utisak da obaveze poreskog dužnika imaju primat u odnosu na prava poreskog dužnika. Negirajući takvo stanje stvari, savremene države značajnu pažnju posvećuju pravima poreskih obveznika ističući njihov značaj u savremenom društvu i poreskoj politici. Na ovaj način one žele da istovremeno usklade dva suštinski suprotstavljena cilja: da uspostave što prikladniji odnos prava i obaveza poreskih obveznika i da ustanovljavanjem, preciznim određivanjem i zaštitom prava poreskih obveznika pruže doprinos očuvanju temelja poreskog sistema i poverenja obveznika u poresku vlast.<sup>3</sup>

Značaj prava poreskih obveznika je i u tome što ona predstavljaju jednu vrstu ograničenja za poresku administraciju, štiteći poreske obveznike od zloupotrebe vlasti i pretvaranja instituta oporezivanja iz instrumenta poreske politike u instrument konfiskatorne politike.<sup>4</sup>

1 Pored ovog dokumenta, još dva dokumenta se smatraju osnovom garantovanja ljudskih prava i to su: *Deklaracija prava čoveka i građanina* koja je rezultat Francuske revolucije iz 1789. godine i *Povelja o pravima (Bill of Rights)* koja predstavlja kolektivni naziv za prvih deset amadmana na Ustav Sjedinjenih Američkih Država, koji ograničavaju moć vlade te države.

2 M. Dimitrijević, *Pravni položaj poreskih obveznika*, Studentski kulturni centar Niš, Niš, 2012, str. 38

3 Z. Isailović, *Prava poreskih obveznika u Srbiji*, Pravni život, br. 10/2003, str. 374.

4 M. Anđelković, *Fundamentalna prava poreskih obveznika*, Strani pravni život, 3/2008, str. 164

Kako bi ova prava u jednoj sredini bila poštovana i zaštićena, neophodno je upoznavanje poreskih obveznika sa njihovim pravima i razvijanje njihove svesti o tome da je neophodno da se bore za njihovo ostvarenje i poštovanje. Važnost navedenih prava se ogleda u tome što poreski obveznici plaćanjem poreza stvaraju finansijsku osnovicu za funkcionisanje državnog sistema, kao i društva uopšte, a što indirektno utiče i na njihov status i egzistenciju.

## 2. Istorijski osvrt na nastanak prava poreskih obveznika

Uvođenje i nastanak prava poreskih obveznika je tesno povezan sa nastankom poreza u pravom smislu te reči do čega dolazi u XIII veku. Pre toga porezi su imali karakter ličnih prihoda vladara. Ovaj period je obeležen donošenjem Velike povelje o slobodama (*Magna Carta Libertatum*) koju mnogi smatraju temeljnim aktom u odbrani ljudskih sloboda od samovoljne i nepravedne vlasti. Ona suštinski predstavlja mirovni sporazum vladara, engleskog monarha, i njegovih podanika kojima kralj priznaje slobode i uređuje druga pravna pitanja i konačno dovodi do ograničavanja vladarevog apsolutizma. Od njenog donošenja se o uvođenju svake dažbine raspravljalo na skupštini kako bi se utvrdila svrsishodnost njenog uvođenja.<sup>5</sup> Veliki uticaj na razvoj finansija i poreskog sistema imale su i buržoaske revolucije koje predstavljaju jedan od najznačajnijih događaja u istoriji ljudskog društva i opšte istorije države i prava i koje se smatraju svojevrsnom društvenom i pravnom revolucijom. Posle buržoaskih revolucija i rađanja buržoaske države porezi gube karakter dopunskog izvora i postaju stalni i glavni oblik javnih prihoda. Dolazi do ukidanja porekih privilegija i uvodi se princip jednakosti svih građana. Porez dobija karakter opšte javne dužnosti gde se pravni osnov obaveze zasniva na zakonu, za razliku od ranije klasne pripadnosti ili nepripadnosti ili odnosa potčinjenosti.<sup>6</sup>

Danas je u savremenim državama akcenat na ljudskim pravima i to je jedan znatno širi koncept od prava poreskih obveznika, ali njih treba uzeti za polaznu tačku prilikom analize prava poreskih obveznika. Međunarodna naučna zajednica zadnjih pedesetak godina posvećuje veliku pažnju ovoj oblasti. Tako je 1987. godine Međunarodna fiskalna asocijacija održala seminar na temu opo-

rezivanja i ljudskih prava. Rezultat seminara je bila publikacija u kojoj su sadržani materijali koji su predstavljali značajan korak u daljoj diskusiji na ovu temu. Posebno je značajan rezime istraživanja OECD „Taxpayer’s Rights and Obligations“ čiji je izveštaj od velike vrednosti jer je stavio naglasak na značaj prava poreskih obveznika i njihovog poštovanja od strane poreske vlasti u samom postupku oporezivanja (u svim fazama: utvrđivanja, kontroli i naplata poreza). On je ukazao da je poštovanje prava poreskih obveznika u poreskom postupku primarna odgovornost i obaveza poreskih organa. Engleski stručnjaci su osamdesetih godina 20. veka posvetili veliku pažnju ovoj temi što je rezultiralo izdavanjem dvotomne knjige koja je detaljno uređivala prava poreskih obveznika i objašnjavala njihov značaj. Ovoj temi se u velikoj meri posvetila i Evropska unija u okviru koje je održan veliki broj konferencija na ovu temu čiji je materijal kasnije publikovan.<sup>7</sup> Ovo interesovanje šire naučne zajednice je dovelo do toga da danas prava poreskih obveznika budu, u velikom broju zemalja, regulisana zakonom. Postoji i određeni broj zemalja u kojima postoje posebni dokumenti koji uređuju ovu oblast. Ti dokumenti se nazivaju *Povelje poreskih obveznika*. Ove povelje ukazuju na spremnost poreskih vlasti da se obezbedi efektivna zaštita poreskih obveznika i njihovih prava čime se ojačava sam položaj poreskih obveznika u poreskom sistemu. Pored toga, ove povelje služe i kao sredstvo obaveštavanja poreskih obveznika o njihovim pravima, kako bi oni znali koja prava imaju i kako bi mogli da prepoznaju kada im je neko pravo povređeno. Osnovni razlog „približavanja“ poreske administracije poreskim obveznicima sadržan je u nastojanju država da se izbalansiraju široka ovlašćenja ovih organa i zahteva da se zaštiti ličnost obveznika.<sup>8</sup>

## 3. Opšteprihvaćena prava poreskih obveznika i njihov značaj

Taksativno nabrojanje prava poreskih obveznika u poreskoj regulativi predstavlja prvu aktivnost savremene poreske države u domenu regulisanja pravnog položaja poreskih obveznika. Ukoliko to izostane, savremenoj državi će biti veoma teško da izgradi, razvija i održi kvalitetne odnose sa svojim poreskim obveznicima. Pored toga, neophodno je ta prava, zbog stalnih uticaja druš-

5 F. Grapperhaus, *Tax Tales from the Second Millennium*, International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam, 1998, str. 31

6 M. Anđelković, *Javne finasije i finansijsko pravo*, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2009, str. 95

7 B. Brzezinski, *Taxpayers’ Rights: Some Theoretical Issues, Protection of Taxpayers’ Rights European International and Domestic*, Wolters Kluwers, 2009, str. 17

8 M. Anđelković, *Odnos prava i obaveza poreskih obveznika, Poreske reforme u republici Srbiji- primena poreza* (zbornik radova), ur. prof. dr Jovan Gorčić, knjiga 1, Proinikom, Beograd, str. 177

tvenih, ekonomskih, pravnih i političkih faktora, menjati i prilagođavati promenama koje nastaju u sistemu jedne savremene poreske države.

Istovremeno, pažnja mora biti usmerena i na jačanje položaja poreskih obveznika. Prava poreskih obveznika možemo podeliti u dve grupe: grupa osnovnih prava poreskih obveznika i grupa ostalih prava poreskih obveznika. Svako pravo ima različiti značaj ali isti cilj: zaštitu poreskih obveznika. U zemljama članicama OECD postoji široka saglasnost koja prava predstavljaju osnovna prava svih poreskih obveznika. To su sledeća poreska prava:<sup>9</sup>

- pravo na informisanje, pomoć i isticanje argumenata;
- pravo na žalbu;
- pravo na doslednu primenu zakonskih odredbi;
- pravo na izvesnost;
- pravo na privatnost;
- pravo na poverljivost i tajnost.

### 3.1. Pravo na informisanje, pomoć i isticanje argumenata

Donošenjem poreskih zakona država zahteva od svojih građana da te zakone poštuju i ispunjavaju obaveze proistekle iz tih zakona. U skladu sa tim pravo na informaciju i pomoć po svojoj suštini predstavlja pravo poreskih obveznika na blagovremeno informisanje o načinu i primeni poreskog sistema, načinu na koji je došlo do utvrđivanja konkretnih poreskih obaveza, njegovim poreskim pravima koja su vezana za poresko opterećenje, kao i važno pravo na stručnu pomoć u toku postupka oporezivanja.<sup>10</sup> Ovo pravo u sebi sadrži i slobodu i pravo da se istaknu svi bitni argumenti i pravo da kao stranka u poreskom postupku poreski obveznik bude saslušan. Ovo pravo takođe sadrži princip raspravnosti koji podrazumeva razjašnjenje sa poreskim organom i ukazivanje na sve bitne činjenice koje idu u prilog poreskom obvezniku i istovremeno štite njegov poreski interes.

Značaj informisanja, pomoći i isticanja argumenata je u tome što poreski obveznik na taj način biva upoznat sa suštinom svog poreskog statusa, svojim obavezama i pravima jer ovo pravo podrazumeva i obavezu poreskih organa da ova- kvo informisanje izvrši neposredno ili posredno

9 *Taxpayers' Rights and obligations* (Practice Note), OECD Committee of Fiscal Affairs Forum on Tax Administration, 2009, str. 3

10 M. Dimitrijević, *Pravni položaj poreskih obveznika*, Studentski kulturni centar Niš, Niš, 2012, str. 47

preko raspoložive literature koja obrađuje poresku problematiku ili preko sredstava informisanja.

Sam princip koji je u većini prava priznat „*da nepoznavanje zakona nikog ne opravdava*“ (*Ignorantia iuris nocet*) dobija poseban značaj u institutu prava na informisanje. Svaki zakonodavac je svestan da je zakonodavna materija živa i promenljiva materija, da je sama materija oporezivanja veoma složena i obimna i da običan poreski obveznik koji je po svojoj prirodi neuk odnosno laik, ne može adekvatno pratiti ove promene. Paradoks je u tome što se istovremeno traži zakonska i poreska odgovornost poreskog obveznika za sve propuste koje napravi. Na ovaj način kroz pravo na informisanje težina ovog principa da nepoznavanje zakona ne opravdava se amortizuje, a obaveza zakonodavca da kontinuirano, tokom cele procedure informiše obveznika o promenama stvara kako pravnu sigurnost, tako i svojevrsnu lojalnost poreskih obveznika, poverenje u državne i poreske institucije i uticaj na poreski moral poreskih obveznika.

### 3.2. Pravo na žalbu

Pravo na žalbu zajemčeno je Ustavom kao kategorija osnovnog ljudskog prava (član 36 stav 2): „*Svako ima pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se odlučuje o njegovom pravu, obavezi ili na zakonu zasnovanom interesu*“.

Tako i u oblasti oporezivanja institut žalbe predstavlja važno sredstvo koje koristi poreski zakonodavac kako bi poreskim obveznicima obezbedio odgovarajuću pravnu zaštitu. Žalba istovremeno štiti prava i interese poreskog obveznika i javni interes u oblasti oporezivanja. Primarni značaj ovog prava je u tome što ono dovodi do ujednačavanja pravne prakse prilikom postupanja poreskih organa. Ovo pravo ima pre svega preventivni karakter jer uvodi mogućnost osporavanja određene odluke poreskog organa te navodi sam organ da savesno postupa prilikom donošenja bilo koje odluke.

Kako bi ovo pravo bilo ostvarivo neophodno je obezbediti dvostепенost u odlučivanju nosilaca javnih ovlašćenja. U velikom broju zemalja se kao drugostepeni organ javlja drugostepeni poreski organ, a redovni sudovi ili posebno organizovani poreski sudovi se javljaju kao više instance.<sup>11</sup> Sam žalbeni postupak počinje podnošenjem žalbe onom organu koji je doneo poresku odluku koja se osporava ili posebnom organu za žalbe (npr. poseban odbor za žalbe) koji je u okviru po-

11 V. Dimitrijević, Ostvarivanje (implementacija) međunarodno zajemčenih ljudskih prava, *Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu*, br. 3/1995, str. 259

reske administracije. Sa aspekta zaštite prava poreskih obveznika ovo drugo rešenje je pravičnije i celishodnije.<sup>12</sup> U slučaju kada poreski obveznik nije zadovoljan odlukom koju je povodom žalbe doneo nadležan organ on može pokrenuti sudski postupak, i to u određenim zemljama pred redovnim sudovima, a u drugim zemljama pred specijalnim administrativnim ili upravnim sudovima.

Savremena poreska praksa je pokazala da žalbena procedura može biti veoma komplikovana. Osim te činjenice na adekvatnu zaštitu poreskih obveznika kao i na samo poštovanje ovog prava utiču i neki tehnički aspekti žalbenog postupka. Jedna od osnovnih karakteristika žalbenog postupka jeste tačna određenost rokova koji se moraju ispoštovati. Ukoliko taj rok ne bude ispoštovan nestaje mogućnost osporavanja odluka poreskih organa. U tom kontekstu je pravo na žalbu u tesnoj vezi sa pravom na informacije. Neophodno je da poreski organ blagovremeno i detaljno upozna poreske obveznike sa žalbenom procedurom čime se još jednom ističe značaj prava na informisanje poreskih obveznika, kao i ozbiljnost obaveze poreskih organa da blagovremeno pruži te iste informacije.

Postojanje velikog broja žalbi ima veliki značaj za stvaraoce poreske politike jer im ukazuje na slabosti koje su prisutne u praksi. Najčešće slabosti su sporost i nedovoljna brzina rešavanja poreskih stvari i loš kvalitet zaštite prava poreskih obveznika.<sup>13</sup>

### 3.3. Pravo na doslednu primenu zakonskih propisa

„*Nullum tributum sine lege*“ – nema poreza bez zakona, predstavlja načelo koje je proisteklo iz nastojanja vlastele da se ograniči vladalac i poreski obveznika zaštititi od samovolje u oporezivanju.

Značaj ovog prava za svakog poreskog obveznika je u tome da ispuni samo onu poresku obavezu koja je propisana zakonom i da nije dužan da ispuni veću poresku obavezu od one koja je propisana, niti mu se mogu nametati bilo kakve druge obaveze koje nisu predviđene zakonom. U sklopu ovog prava sadržana je i obaveza poreskih organa da obezbede stručnu pomoć strankama u postupku ustanovljava svih poreskih olakšica i odbitaka, kao i da ih pouče o mogućnosti povraćaja poreza.<sup>14</sup>

Pravilno utvrđivanje visine poreza, i to na osnovu zakona i procene ekonomske snage ob-

veznika i njegovih ličnih životnih okolnosti, unosi u ovo pravo i načelo legaliteta utvrđivanje visine poreza. Zbog toga ovako naznačeni poreski podsticaji koji suštinski predstavljaju umanjene poreske obaveze ili oslobađanje od iste nije u suprotnosti sa namerom zakonodavca da ispuni svoju zakonsku obavezu naplate poreza.

### 3.4. Pravo na izvesnost (sigurnost)

Ključni element svakog dobrog poreskog sistema je pravo na sigurnost. Problem koji se javlja jeste realizacija takvog prava u praksi. Jedan od zahteva koji se postavlja kreatorima pravnih i poreskih sistema jeste da se pravna pravila ne smeju menjati prečesto. Takav zahtev je prilikom uređenja poreske materije zbog njene složenosti posebno naglašen.

Ovo pravo se može u pravnoj teoriji i praksi posmatrati sa dva aspekta. Prvi je da se poreskim obveznicima mora omogućiti da unapred mogu predvideti poreske posledice svojih poslovnih aktivnosti ili privatnih poslova koji podležu oporezivanju. To u praksi ima veliki značaj jer stvara mogućnost racionalnih poslovnih odluka i širu mogućnost planiranja privrednih i drugih aktivnosti i to samo u slučajevima kada je ta aktivnost u skladu sa intencijom zakonodavca. Istovremeno odnos zakonodavne aktivnosti državnih organa i poreskog obveznika mora da bude usklađen na taj način da poreski obveznik bude zaštićen od čestih promena poreskih odredbi i samih zakona i zaštićen od stalnog menjanja uslova privređivanja u čemu se ogleda drugi aspekt ovog prava. U praksi je, što je karakteristično i za našu zemlju, to često bilo otežano konstantnim promenama samog zakona o oporezivanju ili podzakonskih akata. Kao primer navodimo da se u Srbiji od decembra 1991. godine pa do 2001. godine Zakon o porezu na promet proizvoda i usluga menjao dvadeset osam puta, a Zakon o porezu na dobit korporacija odnosno preduzeća šesnaest puta, Zakon o porezu na dohodak građana trideset jedan put, a Zakon o porezu na imovinu dvadeset puta.<sup>15</sup>

Pravo na sigurnost (izvesnost) podrazumeva pre svega efikasan poreski sistem koji izbegava čestu izmenu i dopunu poreskih propisa. U svim slučajevima kada se odredbe moraju menjati to bi se moralo vršiti na osnovnu ozbiljnih analiza finansijskih, socijalnih i poresko-tehničkih efekata tih promena. To istovremeno znači imperativnu obavezu i odgovornost vlade oko pripreme samih zakona i pripreme poreske administracije u praktičnoj primeni zakona. Sama priprema

12 M. Anđelković, *op. cit.*, str. 178

13 *Ibidem*, str. 184

14 H. Hrustić, Prava poreskih obveznika- obaveze i zaštita, *Ekonomski signali*, Beograd, 2000, str. 80

15 H. Hrustić, Prava poreskih obveznika u Republici Srbiji, *Pravni život*, tematski broj: Pravo i ljudske vrednosti, br. 10/2001, Udruženje pravika Srbije, Beograd, str. 327



zakonskih rešenja mora da bude analitički pripremljena, uz isključenje svake površnosti i paušalnih rešenja. Svaka izmena zakonskih propisa kao posledicu mora imati pravovremeno informisanje poreskih obveznika o svim aspektima i posledicama ovakvih promena što daje poreskim obveznicima sigurnost u daljem planiranju. Zbog toga se, kao dobar primer, često navodi poreski sistem Nemačke, kao jedan od najefikasnijih sistema Evrope, čija je osnovna karakteristika razrađen sistem obrazovanja finansijskih kadrova i velika uzdržanost od izmena i dopuna poreskih propisa.<sup>16</sup>

Kad govorimo o ovom aspektu prava na sigurnost moramo napomenuti karakteristične probleme u ostvarivanju tog prava u našoj zemlji. Kao zemlja u tranziciji naglom izmenom našeg društveno ekonomskog sistema zakonodavstvo, poreska politika i poreska administracija su bile nespremljene za ovakve iznenadne promene. I dalje se oseća uticaj političkih promena i neefikasnosti poreske administracije. Zbog toga dolazi do vidnog nesklada između nužne promene poreske administracije i tržišnih uslova.

Aspekt izvesnosti takođe podrazumeva da izmene poreskog sistema, odnosno zakona, ne mogu imati retroaktivno dejstvo, jer poreski obveznik mora da zna posledice svojih aktivnosti pre nego što ih započne. Pravna sigurnost nalaže da zakoni deluju samo za ubuduće. Čak je i Ustavom Republike Srbije članom 197. stav 1. propisano da svi zakoni i drugi opšti akti ne mogu imati retroaktivno dejstvo.

### 3.5. Pravo na privatnost

Pravo na privatnost predstavlja elementarno pravo čoveka koje ima kako međunarodni, tako i ustavni, javno–pravni i civilno–pravni značaj i jedan je od nezamenljivih elemenata čovekovog postojanja koje štiti čoveka od uplitanja državne vlade, javnosti i drugih pojedinaca u duševnu, prostornu i informacijsku sferu svakog pojedinca. Kao takvo regulisano je Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava koja kaže:<sup>17</sup>

*“Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.*

*Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.”*

Upotrebom sintagme „pravo na privatnost“, prilikom određivanja prvenstveno pravne, a zatim i sigurnosne metodologije zaštite, označava se skup pravila kojim bi trebala biti obuhvaćena zaštita svih značajnih stanja, uslova i okolnosti u kojima pojedinac ostvaruje svoju potrebu za unutrašnjim mirom, kakav sam želi i na koji, uvažavajući sva društvena pravila, ima pravo.<sup>18</sup> Pravno gledano, pravo na privatnost ima apsolutni značaj i deluje prema svima– *erga omnes*. Iz tog razloga, i u materiji oporezivanja, poreski obveznici sa punim pravom mogu da očekuju da poreski organi neće nepotrebno da se mešaju u njihovu privatnost. Ovo pravo primenjeno na poresku materiju podrazumeva da će poreski organi izbegavati iznenadne i česte posete radi prikupljanja podataka o poslovima obveznika, izbegavati nepotrebne i neopravdane pretraze stana i poslovnih prostora poreskih obveznika i izbegavanje nerazumnih zahteva i ispitivanja radi pribavljanja informacija koje nisu od značaja za utvrđivanje poreske obaveze. Kako bi sprečile zloupotrebu ovlašćenja od strane poreskih organa, kao i tendenciozno postupanje istih, veliki broj zemalja je ulazak poreskih organa u stan i poslovne prostorije poreskih obveznika, kao i dobijanje informacija od trećih lica, regulisao na veoma rigorozan način. U većini država članica OECD, poreski službenici mogu ući u stan obveznika samo na osnovu odluke suda koja se donosi na osnovu obrazloženog i dokumentovanog predloga poreskih organa.<sup>19</sup>

Sve novine koje je doneo razvoj informacione tehnologije imaju svoje i pozitivne i negativne strane. Najvažnije je to što je omogućeno da se formiraju kompjuterizovane baze podataka o poreskim obveznicima. Sa druge strane, upravo tu leži opasnost da dođe do povrede prava na privatnost jer vrlo lako ovi podaci mogu da dospeju u posed neovlašćenih lica koja te podatke mogu da zloupotrebe.

Nova tehnologija je omogućila da svaki poreski obveznik dobije od strane poreske vlasti svoj poreski identifikacioni broj (PIB), koji omogućava poreskom obvezniku da putem njega obavesti poreski organ o svim relevantnim promenama i aktivnostima koje preduzima. Sa druge strane, ovaj broj omogućava i poreskom organu da ima uvid u sve aktivnosti poreskog obveznika koje se tiču i samog poslovanja i određenih privatnih okolnosti. Iako su evidentne prednosti uvođenja poreskog

<sup>16</sup> *Ibidem*, ctr. 327

<sup>17</sup> Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, član 8.

<sup>18</sup> M. Boban, Pravo na privatnost i pravo na pristup informacijama u savremenom informacijskom društvu, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 3/2012, str. 581

<sup>19</sup> Detaljnije videti u: J. Owens, Taxpayers Rights and Obligations, *Intertax*, No 11/1990, OECD, 1990, str. 563- 564, preuzeto od: M. Dimitrijević, Pravni položaj poreskih obveznika, Studentski kulturni centar Niš, Niš, 2012, str. 54- 55

identifikacionog broja, njegova nepravilna upotreba može da dovede do povrede prava na privatnost. Poreske vlasti pravdaju korišćenje ovog broja neophodnošću uvida u stvarnu ekonomsku snagu lica. U tom kontekstu, to objašnjenje bi se moglo smatrati legitimnim ukoliko iza njega ne stoji neka druga državna svrha.<sup>20</sup> Uvek postoji opasnost da se tako sveobuhvatno prikupljanje, obrada i čuvanje ličnih podataka neće samo koristiti za evidentiranje i borbu protiv međunarodne i nacionalne evazije poreza, već da će doći do zloupotrebe i povrede prava na privatnost.

### 3.6. Pravo na poverljivost i tajnost podataka

U neposrednoj vezi sa pravom na privatnost jeste upravo pravo na poverljivost i tajnost podataka. Osnovno pravo poreskog obveznika jeste da one informacije koje poreska vlast poseduje o njemu, njegovoj imovini i transakcijama koje preduzimamoražu biti poverljive i da se smeju koristiti samo za svrhu koja je određena poreskim zakonodavstvom. Kao dopuna ovom pravu javlja se dužnost poreskih vlasti da sve podatke koje su prikupili, obradili i arhivirali o poreskom obvezniku prilikom postupka oporezivanja moraju čuvati kao službenu tajnu. U cilju očuvanja ovog prava sva savremena i demokratska zakonodavstva predviđaju veoma teške kazne za poreske službenike koji zloupotrebe poverljivu informaciju i prekrše svoju dužnost čuvanja podataka. Samo odavanje službene tajne (što podaci o poreskom obvezniku i predstavljaju) su regulisani i to dosta strogo i članom 369. Krivičnog zakonika Republike Srbije.<sup>21</sup>

- 1) *Službeno lice koje neovlašćeno drugom saopšti, preda ili na drugi način učini dostupnim podatke koji predstavljaju službenu tajnu ili koje pribavlja takve podatke u nameri da ih preda nepozvanom licu, kazniće se zatvorom od šest meseci do pet godina.*
- 2) *Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno iz koristoljublja ili u pogledu naročito poverljivih podataka ili radi objavljivanja ili korišćenja podataka u inostranstvu, učinilac će se kazniti zatvorom od jedne do osam godina.*
- 3) *Ako je delo iz stava 1. ovog člana učinjeno iz nehata učinilac će se kazniti zatvorom do tri godine.*

20 M. Anđelković, Fundamentalna prava poreskih obveznika i njihova zaštita u savremenim informaciono-tehnološkim uslovima, projekat „Pristup pravosuđu- instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Srbije“, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije, br. 149043D, str. 169

21 Krivični zakonik, Službeni glasnik RS br. 85/2005, 88/2005 - ispr., 107/2005 - ispr., 72/2009 i 111/2009

- 4) *Službenom tajnom smatraju se podaci ili dokumenti koji su zakonom, drugim propisom ili odlukom nadležnog organa donesenim na osnovu zakona proglašeni službenom tajnom i čije bi odavanje prouzrokovalo ili bi moglo da prouzrokuje štetne posledice za službu.*

U slučaju da dođe do kršenja obaveze čuvanja službene tajne, neophodno je da je to dozvoljeno i opravdano zakonom, a u suprotnom će se primeniti gore navedene odredbe. Ukoliko se kod poreskih obveznika javi sumnja da pravo na poverljivost i tajnost podataka neće biti ispoštovani i da će njihovi podaci biti zloupotrebljeni, oni neće da prijavljuju te podatke ili će da ih prijavljuju ali selektivno. Na taj način se ruši odnos poverenja i saradnje između poreske administracije i poreskih obveznika.

Osim što postoji bojazan kod poreskih obveznika da će njihove podatke da zloupotrebe sami poreski organi, postoji strah da se njihove poslovne tajne ne odaju njihovim konkurentima, licima van poreske administracije ili stranim poreskim organima, čime se ugrožava njihov konkurentni položaj. Kada govorimo o razmeni informacija između dveju zemalja, ukazuje se da će zahtev biti odbijen ako zemlja od koje se traži informacija veruje da postoji rizik od otkrivanja informacija neovlašćenim licima ili organima. U nekim zemljama postoji obaveza obaveštavanja poreskog obveznika pre dostavljanja informacija stranoj poreskoj administraciji.<sup>22</sup>

Nov Zakon o zaštiti podataka o ličnosti zbog svoje opštosti ne daje potrebnu zaštitu poreskim obveznicima. Podaci o porezima imaju karakter ličnih podataka i kao takvi uživaju zaštitu koja se pruža ostalim podacima i koja je garantovana članom 42. Ustava Republike Srbije. Ovim zakonom je dopušteno organima vlasti da obrađuju podatke i bez pristanka lica, ali samo kada je to neophodno adi obavljanja poslova iz njihove nadležnosti i radi fiskalnog interesa same države.<sup>23</sup> Iz ovoga proističe prednost javnog interesa države nad interesom pojedinačnog poreskog obveznika.

Značaj poštovanja ovog prava je posebno izražen u području koje se tiče bankarske tajne i profesionalne poverljivosti. Obavezu da čuvaju tajne o poslovima svojih klijenata imaju banke i njima slične institucije u skoro svim zemljama. Uprkos tome, u skoro svim zemljama OECD pore-

22 M. Anđelković, Odnos prava i obaveza poreskih obveznika, u: *Poreske reforme- prava poreskih obveznika, poreski sistem i poreska politika* (zbornik radova), ur. prof. dr Jovan Gorčić, knjiga 1, Proinkom Beograd, 2003, str. 181

23 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti, *Službeni glasnik RS*, br. 97/2008, 104/2009

ski organi radi oporezivanja imaju prava da dobi-ju informacije koje su im potrebne uz ispunjenje uslova da te informacije ne dostavljaju trećim li-cima. Banke su dužne, primera radi, da poreskim organima dostave podatke o ukupnim isplaćenim iznosima dividendi i kamata. Međutim, u velikom broju zemalja poreski organi nisu ovlašćeni da vrše opšta ispitivanja (istrage) kako bi dobili in-formacije o njihovim klijentima u cilju otkrivanja poreske utaje.<sup>24</sup>

Ostvarivanje prava na poverljivost i tajnost po-seban značaj dobija u međunarodnim odnosima koji funkcionišu po principu međunarodne pore-ske saradnje. Ovde postoji niz problema sa kojim se susreću poreski obveznici kako bi zaštitili svoje pravo na poverljivost i tajnost na ovim nivoima. Pitanje koje se nameće jeste na koji način pružiti adekvatnu zaštitu poreskim obveznicima obzi-rom da fizička lica nisu subjekti međunarodnog prava, te samim tim oni ne mogu učestvovati u zaključivanju bilateralnih i multilateralnih ugo-vora kao ugovorne strane. Drugi problem leži u tome što ovde poreski obveznici uglavnom nisu obavješteni o tome da su podaci o njima dostavlji-ni poreskim vlastima drugih država. Samo u ne-kim državama, kao što su Holandija, Švajcarska i SAD, postoji obaveza da obaveste svoje poreske obveznike o tome da su dostavili njihove podat-ke stranim poreskim organima.<sup>25</sup> I konačno, treći problem se javlja zbog toga što poreski obvezni-ci kako bi zaštitili svoje interese u međunarod-nim okvirima ne mogu da koriste pravna sredsta koja su im garantovana u nacionalnim okvirima, te skoro da i nemaju mogućnost pravne zaštite ovog prava. Kako su ovi problemi prepoznati i od strane međunarodne zajednice donet je niz do-kumenata kojim se uređuje pitanje međunarod-ne razmene podataka: član. 26 Modela konven-cije OECD o dvostrukom oporezivanju dohotka i imovine, Konvencija o uzajamnoj administrativ-noj pomoći u poreskoj materiji zaključena izme-đu OECD– a i Saveta Evrope iz 1988. godine<sup>26</sup> i Direktiva o uzajamnoj administrativnoj pomoći između poreskih organa zemalja– članica Evrop-ske unije<sup>27</sup>. U većini ovih dokumenata se nalazi ograničenje po kome država kojoj je upućen za-htev ne mora da obezbedi traženu informaciju u slučaju da ona nije potrebna njenim poreskim or-ganima i/ili informaciju koja se ne može pribaviti na osnovu nacionalnog zakona. Međutim, ovde

se javio nedostatak jer se to ograničenje smatralo preprekom prilikom efektivne razmene poreskih informacija između nacionalnih poreskih admi-nistracija. Kako bi se prevazišao ovaj nedostatak OECD i Evropska unija stvorile su 2002. godine Model poreskog sporazuma o razmeni infor-macija (*OECD Model Tax Agreement on Exchange of Information in Tax Matters*). Po njemu država mora pružiti informaciju čak i kada joj ona nije potrebna za sopstvene svrhe oporezivanja, odno-sno kada ne postoji domaći poreski interes.<sup>28</sup> Po ugledu na ovaj sporazum određeni broj zemalja je počeo sa zaključivanjem drugih sporazuma o razmeni informacija.<sup>29</sup>

#### 4. Ostala prava poreskih obveznika

U ostala prava poreskih obveznika možemo svrstati: pravo na objektivni i nepristrastan tretman i pravo na oporezivanje prema ekonomskoj snazi. Iako ova dva prava ne spadaju u osnovna prava poreskih obveznika, njihov značaj se nikako ne može osporiti.

##### 4.1. Pravo na objektivni i nepristrastan tretman

Ovo pravo je značajno iz razloga što daje mo-gućnosti poreskim obveznicima da se u praksi mogu uveriti da dolazi do primene zakona na fer i korektan način, čime se povećava poverenje u poreski sistem i državni sistem uopšte, kao i po-boljšava saradnja sa istim. Značaj ovog prava leži u tome što omogućava poreskim obveznicima da u sličnim okolnostima moraju da budu jednako tretirani i da na njih mora da se primeni identi-čna kontrolna procedura. To suštinski znači da nije dozvoljeno da se stvaraju povlašćene kategorije među poreskim obveznicima (u smislu netačnog utvrđivanja poreske obaveze, nevršenja poreske kontrole ili neprimenjivanja poreskih sankcija) i podrazumeva primenu jednog od osnovnih na-čela oporezivanja, načela opštosti.

##### 4.2. Pravo na oporezivanje prema ekonomskoj snazi

Pravo na oporezivanje prema ekonomskoj snazi je zasnovano na dva osnovna načela opore-zivanja– načelu opštosti i načelu ravnornosti. Ovo pravo podrazumeva takvo oporezivanje koje

24 M. Arsić, Poreski obveznik i njegova prava – objektivnost i pravičnost, *Ekonomski signali*, Beograd, 2000, str. 97

25 M. Dimitrijević, *Pravni položaj poreskih obveznika*, Stu-dentski kulturni centar Niš, Niš, 2012, str. 65

26 Pogledati: *Explanatory report on the Convention on Mutu-al Administrative Assistance in Tax Matters*, Council of Eu-rope, OECD, Strasbourg, 1989

27 Direktiva 76/308/EEZ

28 M. Anđelković, Fundamentalna prava poreskih obvezni-ka i njihova zaštita u savremenim informaciono- tečno-loškim uslovima, projekat *Pristup pravosuđu- instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sisitem Srbije*, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Repu-blike Srbije, br. 149043D, str. 174

29 *Improving Access to Bank Information for Tax Purposes, The 2007 Progress Report*, OECD, 2007, str. 8, 14-21

svima omogućava jednak tretman i oporezivanje koje je srazmerno ekonomskoj snazi svakog pojedinačnog poreskog obveznika. Čak je bilo regulisano još i Deklaracijom o pravima čoveka i građanina iz 1789. godine koja kaže: „Zajedničko doprinošenje je nužno za održavanje državne sile i troškova uprave. Ono treba da bude jednako raspodeljeno na sve građane, u srazmeri sa njihovim sredstvima“<sup>30</sup>

Sama ideja da je pravično ono oporezivanje koje se vezuje za ekonomsku snagu poreskog obveznika teorijski je razrađena još od strane Rusoa, Seja i Džona Stjuarta Mila. Ova ideja podrazumeva da bi porez trebao da se plaća u skladu sa principom sposobnosti plaćanja (*ability to pay principle*). Iz ovog principa su proizašla dva zahteva: zahtev za horizontalnom pravičnošću i zahtev za vertikalnom pravičnošću. Horizontalna pravičnost podrazumeva primenu istog tretmana za lica koja se nalaze pod istim ili sličnim ekonomskim okolnostima („jednake treba tretirati jednako“). Ona podrazumeva kvantitativno merenje poreske sposobnosti u svim njenim manifestacijama. Drugi zahtev, odnosno zahtev vertikalne pravičnosti, podrazumeva da lica koja se nalaze u različitim ekonomski okolnostima treba da budu podvrgnuta različitom tretmanu oporezivanja. To suštinski znači da lica sa većom ekonomskom snagom (većim poreskim kapacitetom) treba da na ime poreza plate više.<sup>31</sup>

Ovo pravo je veoma specifično jer da bi ga poreski organi ispoštovali oni paralelno sa njim moraju da vode računa i o poštovanju načela pravičnosti oporezivanja jer je ovo pravo utemeljeno na njemu. Načelo pravednosti podrazumeva da se porezi moraju plaćati prema opštim objektivnim pravilima koja se smatraju razumno pravednim. Međutim, sam pojam pravednosti i njegovo shvaćanje dosta zavisi od promena koje su prisutne u jednom društvu. Često se pravičnim smatra ono što je mišljenje većine. Ipak, danas, u savremenim uslovima, u svim sredinama, pravičnim oporezivanjem se smatra ono oporezivanje koje je opšte i ravnomerno.

## 5. Prava poreskih obveznika u Srbiji

U Srbiji, prava poreskih obveznika, veoma dugo nisu dobijala onu pažnju koja im pripada i bila su u senci obaveza poreskih obveznika. Tek donošenjem i usvajanjem Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji se ovim pravi-

ma daje značaj koji zaslužuju. Ovaj zakon predviđa sledeća prava:<sup>32</sup>

- pravo da od Poreske uprave besplatno dobije informacije o poreskim propisima iz kojih proizlazi njegova poreska obaveza, a ako je neuk i osnovnu pravnu pomoć, što omogućuje da prijavi i plati porez i obračuna i plati sporedna poreska davanja, u skladu sa propisima – ovo pravo je zasnovano na načelu pružanja pomoći neukoj stranici koje je regulisano Zakonom o opštem upravnom postupku<sup>33</sup>
- pravo da u pismenom obliku dobije odgovor na pitanje koje je u takvom obliku postavio Poreskoj upravi, a tiče se njegove poreske situacije
- pravo da zahteva da se Poreska uprava i njeni službenici ophode prema njemu sa poštovanjem i uvažavanjem
- pravo da se o njemu prikupljeni podaci u poreskom postupku od strane Poreske uprave čuvaju kao službena tajna i koriste, odnosno čine dostupnim drugim licima, odnosno organima ili organizacijama, na način uređen u članu 7. tog zakona<sup>34</sup>
- pravo da Poreska uprava poštuje njegovu privatnost
- pravo da ostvari uvid u podatke o utvrđivanju i naplati poreza koji se o njemu vode kod Poreske uprave i zahteva izmenu nepotpunih ili netačnih podataka
- pravo da zastupa vlastite interese pred Poreskom upravom neposredno ili putem punomoćnika
- pravo da na propisan način koristi poreske olakšice
- pravo da na propisan način i u propisanim rokovima dobije refakciju, odnosno povraćaj više ili pogrešno naplaćenog poreza

32 Zakon o poreskom postupku i poreskoj administraciji, *Službeni glasnik RS*, br. 80/02, 84/02 - ispravka, 23/03 - ispravka, 70/03, 55/04, 61/05, 85/05 - dr. zakon, 62/06 - dr. zakon, 63/06 - ipr. dr. zakona, 61/07, 20/09, 72/09 - dr. zakon, 53/10, 101/11, 2/12

33 Zakon o opštem upravnom postupku, *Službeni list SRJ*, br. 33/1997 i 31/2001 i *Službeni glasnik RS*, br. 30/2010

34 Po članu 7. Zakona o poreskom postupku i poreskoj administraciji službenom tajnom se smatraju i čuvaju kao službena tajna: 1) svaki dokument, informacija, podatak ili druga činjenica o poreskom obvezniku do kojih su službena lica i sva druga lica koja učestvuju u poreskom postupku došla u poreskom, poreskoprekršajnom ili sudskom postupku; 2) podaci o tehničkim pronalascima ili patentima, kao i svi drugi podaci o tehnološkim postupcima koje primenjuje poreski obveznik, do kojih su službena lica i sva druga lica koja učestvuju u poreskom postupku došla u poreskom, poreskoprekršajnom ili sudskom postupku.

30 Deklaracija o pravima čoveka i građanina (*La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*), 1789, član 13.

31 D. Popović, G. Ilić- Popov, Jednakost građana u poreskom pravu, *Godišnjak Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci*, br. 33/2011, str. 155-157

- pravo da bude prisutan tokom terenske poreske kontrole– ukoliko poreski obveznik ne koristi ovo pravo da prisustvuje terenskoj kontroli, a poreski inspektor oceni da se na taj način onemogućava ili odlaže sprovođenje poreske kontrole, obaviće kontrolu i bez njihovog prisustva, uz prisustvo dva punoletna svedoka. Poreski inspektor je dužan da tu činjenicu unese u zapisnik<sup>35</sup>
- pravo da dobije obrazloženje akata donetih u postupku poreske kontrole
- pravo da daje obaveštenja poreskim organima u poreskom postupku
- pravo da koristi pravna sredstva u poreskom postupku– ovo se odnosi kako na žalbu, tako i na vanredna pravna sredstva (oglašavanje poreskog upravnog akta ništavim i poništavanje i izmena poreskog rešenja u vezi sa upravnim sporom), kao i na vođenje upravnog spora
- pravo da koristi i druga prava utvrđena ovim zakonom i drugim poreskim zakonima

Iako je taksativno nabranje prava poreskih obveznika u Srbiji predstavljalo korak napred u poboljšanju položaja samih poreskih obveznika, ukoliko uporedimo „listu“ prava poreskih obveznika u našoj zemlji sa „listama“ prava poreskih obveznika drugih savremenih država uočićemo da na toj listi nedostaje pravo obveznika na stabilnost poreskih zakona. Razlog za ovaj nedostatak jeste nestabilnost samih poreskih zakona u našoj zemlji i nedostatak zaokruženog normativnog okvira poreskog sistema koji bi sprečio stalne promene poreske regulative.

Kada govorimo o primeni poreskih zakona u našem pravnom sistemu bitno je istaći da su sami poreski zakoni vrlo uopšteni, pa se shodno tome postavlja pitanje da li se prilikom primene poreskih zakona poštuju na pravi način, pre svega, kriterijumi pravičnosti, efikasnosti, ekonomičnosti i da li se na pravi način poštuje kriterijum jednakog tretmana. Zbog nedostatka precizno definisanih standarda i normativa u oporezivanju u našem pravnom sistemu može se desiti da kontrolni mehanizmi u poreskom postupku ne mogu efikasno da otklone rzičnost u postupku oporezivanja i pojavu neravnopravnosti stranaka.

Pored toga, i mnoga prava koja su taksativno nabrojena, imaju opšte formulacije, pa se nameće potreba za njihovim detaljnijim proučavanjem i regulisanjem. Kao jedno od rešenja se javlja usvajanje Povelje poreskih obveznika. Kao

ilustraciju navodimo primer prava na poštovanje i uvažavanje ličnosti poreskog obveznika i prava na privatnost, jer je suštinski zbog širine formulacije navedenih prava veoma teško utvrditi kada je došlo do njihove povrede, osim u ekstremnim situacijama očigledne uvrede, primene fizičke sile i zloupotrebe podataka.

Kao još jedan nedostatak realizacije navedenih prava navodimo primer nedoslednosti prilikom poštovanja prava na refakciju. Nepoštovanje prava na refakciju je vrlo česta pojava u našoj svakodnevnoj poreskoj praksi i istovremeno predstavlja protivzakonito postupanje i direktno ugrožavanje prava poreskih obveznika. Ova pojava se najčešće pravda našim trenutnim društveno-ekonomskim stanjem i nedostatkom sredstava u budžetu, a zakonska obaveza povraćaja pogrešno naplaćenog poreza se pretvara u nezakonito određenu akontaciju poreza za naredni period.<sup>36</sup>

## 6. Zaštita prava poreskih obveznika

S obzirom na značaj koji prava poreskih obveznika imaju za jednu savremenu državu i poreski sistem neophodno je stalna primena i unapređivanje institucionalnih i proceduralnih sistema njihove zaštite. Ova zaštita podrazumeva postojanje svesti poreskih obveznika o tome koja prava poseduju, da imaju dovoljno informacija kako bi mogli da prepoznaju kada su im ta prava povređena i da znaju da imaju prava na zaštitu tih prava, te da se povrede ne smeju tolerisati. Pored toga, neophodno je da su sami poreski obveznici upoznati sa tim koji im mehanizmi zaštite stoje na raspolaganju. S timu vezi, poreski obveznici, pre svega, imaju prava na dobru upravu (*good administration*), koja u suštini mora da bude instrument zaštite njihovih individualnih prava kao stranaka u poreskom postupku, a posredno i podsticaj zakonitog i primerenog poreskog upravnog postupanja. Dobra uprava je cilj kome treba da teži svaka savremena država, više nego upotrebi pravnih lekova prema lošoj upravi. Ona podrazumeva optimalan rad uprave na način kojim se poštuju prava građana (prava poreskih obveznika).<sup>37</sup>

Stav skoro svih zakonodavstava i fiskalnih sistema da je zaštita prava poreskih obveznika jedno od fundamentalnih prava istovremeno dovodi do zaključka da je poštovanje ovih prava direktno

<sup>36</sup> M. Dimitrijević, *op. cit.*, str. 85

<sup>37</sup> M. Dimitrijević, *Moguće novine u zaštiti prava poreskih obveznika, Pravo na pristup pravosuđu-instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Republike Srbije*, Pravni fakultet u Nišu- Centar za publikacije, Niš, 2010, str. 48

<sup>35</sup> M. Kulić, G. Milošević, *Poresko pravo- teorija i praksa*, Marso doo, Beograd, 2011, str. 249

povezano i sa demokratizacijom celog društva i samim jačanjem prava u svim oblastima društveno-ekonomskog života. Sama složenost poreskog sistema imperativno zahteva dobro funkcionisanje svih aspekata fiskalne politike, a pogotovu zbog, na neki način, suprotstavljenih interesa politike oporezivanja i odnosa obveznika prema samom oporezivanju. Svi zahtevi koji se postavljaju u smislu što lakšeg zadovoljenja potreba društva države moraju biti pokriveni takvom aktivnošću da otpori budu štiti manji. Zbog toga fundamentalno pravo zaštite prava poreskih obveznika predstavlja onaj balans koji osnovni odnos poreska politika-poreski obveznik i njegova zaštita dovodi u sklad.

Koliki je značaj zaštite prava poreskih obveznika na najbolji način odslikava čitava lepeza upravno-pravne, sudske i ustavne zaštite. Sa različitim varijetetima, ovakvi vidovi zaštite su prisutni u skoro svim savremenim pravnim i poreskim sistemima. Kao ilustraciju navodimo kako je ovo pitanje rešila Nemačka koja je Opštim poreskim zakonom (Abgabenordnung) predvidela upravnu zaštitu prava poreskih obveznika koja se primenjuje na sve poreze koji su u nadležnosti savezne finansijske vlasti i finansijske vlasti pojedinih saveznih država. Poreski obveznik, pored toga, ima pravo i na prigovor u slučajevima kada je nezadovoljan postupanjem poreske vlasti u postupku oporezivanja i ukoliko odgovor na njegov prigovor bude negativan on ima pravo na ostvarivanje i zaštitu svojih prava u sudskom postupku.<sup>38</sup> Za razliku od Nemačke, Austrija umesto sudova uvodi instituciju Zemaljske finansijske direkcije i na taj način o žalbama protiv odluke finansijskih organa odlučuje navedena direkcija, a odluke donosi sudija pojedinac, a u posebno složenim slučajevima postupa poseban kolegijalan organ, tzv. Stručni senat od pet članova. Pored toga, u nekim sistemima, kao i u našem postoje i oblici vanpravne zaštite putem kontrole javnog mnjenja ili od strane ombudsmana (treba naglasiti da je posebno telo u nekim sistemima postoji i poreski ombudsman ili poreski advokat koje je specijalizovan za ovu oblast).<sup>39</sup>

Naš pravni sistem poznaje, u načelu, tri vida zaštite prava poreskih obveznika i to u okviru upravno-pravnog postupka (korišćenje redovnog pravnog sredstva poreske žalbe i vanrednih

pravnih sredstava), upravno-sudskog postupka (tužbeni zahtev i pokretanje poresko upravno sporu) i u okviru ustavno-sudske zaštite. Ustavno-sudska zaštita postoji kada nijednim drugim pravnim sredstvom poreski obveznik ne može da se izbori sa protivpravnim pojedinačnim javnim merama i upravno-pravnim aktima. Kao krajnja instanca ustavno-sudska zaštita ne prethodi upravno-pravnoj i upravno-sudskoj zaštiti već onda kada su iscrpljena sva prva sredstva. Iako počemo od činjenice da su prava poreskih obveznika na ovaj način relativno dobro zaštićena, ipak se nameće pitanje da li bi zaštita mogla biti još efikasnija osnivanjem posebnih poreskih sudova, koji bi u većoj meri obezbeđivali kontrolu zakonskih poreskih upravnih akata i potpuni rešavanje porekih upravnih sporova.<sup>40</sup>

## 7. Zaštita prava poreskih obveznika po evropskim standardima

Svetski integracioni evropski procesi uslovljavaju postojanje posebnih standarda u oblasti prava poreskih obveznika. Ta materija se nužno mora dovesti u kontekst i regulativu Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu Evropska konvencija o ljudskim pravima). Bitno je istaći da se prava poreskih obveznika mogu i moraju staviti u korelaciju i sa pojedinim članovima Povelje o osnovnim pravima Evropske unije. Sama Evropska konvencija o ljudskim pravima je predstavila osnovni normativni okvir za zaštitu ljudskih prava i uspostavila mehanizam zaštite kroz postojanje Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava u Strazburu. Ovaj normativni okvir predstavlja istovremeno i evropske standarde za zaštitu prava pojedinaca, kao i samih prava poreskih obveznika.

Razmatrajući šta to povezuje Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i prava poreskih obveznika kao osnovu treba navesti član 8. stav 1. Evropske konvencije o ljudskim pravima koji normira „*da svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske*“.<sup>41</sup> Istovremeno i pored ovako široko postavljenog prava na zaštitu stavom 2. ovog člana uneta je i klauzula (*exception clause*) gde se uspostavlja limit u ostvarivanju tog prava koji daje mogućnost državi da uskraćuje ovo pravo ako se

38 *The Scrutiny of Legislative Drafts and Organizational Procedures for Complaints raised by Taxpayers in Germany*, Conference on „Organisation of the legal service of the ministry of finance: the experience of EU Member States“, Conference paper (prepared by Karin Franz), Tbilisi, Georgia, 25-26 September 2009, str. 436-437

39 O. Lončarić, *Financijsko sudovanje ili finansijski sud?, Pravo i porezi*, RRif, Zagreb, 2004, str. 33

40 M. Dimitrijević, *Moguće novine u domenu zaštite prava poreskih obveznika*, deo projekta *Pravo na pristup pravosuđu*, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2010, str. 55

41 Konvenciju je prihvatilo 13 država članica Saveta Evrope 4.11.1950. godine, a stupila je na snagu 03.09.1953. godine. Pedeset godina kasnije 03.04.2003. godine je naša zemlja potpisala ovu konvenciju i to posle prijema naše zemlje u Savet Evrope.

ono kosi sa zakonom ili društvenim interesima ili pitanjima nacionalne ili javne bezbednosti na planu zaštite od kriminala, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i slobode drugih.

Korišćenje ovog osnovnog prava po Evropskoj konvenciji podrazumeva garantovanje poverljivosti podataka i zaštitu poverljivosti prikupljenih podataka o poreskom obvezniku, uz uslov da se ovako prikupljeni podaci mogu koristiti samo u cilju oporezivanja, a razmena ovakvih podataka sa poreskim organima drugih država samo u zakonom propisanim slučajevima ili na osnovu poreskih sporazuma. Istovremeno, svaki poreski obveznik ima pravo da bude informisan o eventualnom obaveštavanju drugih poreskih organa, osim u slučajevima istrage utaje poreza.

Ako pođemo od činjenice da je svako oporezivanje zadiranje u prava pojedinaca i prava na sopstvenu imovinu, onda Evropska konvencija o ljudskim pravima svojim članom 1. stavom. 1. Protokola br. 1. pokušava da normativno razreši objektivni sukob između prava na zaštitu privatne imovine i prava države na oporezivanje u javnom interesu. U suštini pozivnjem na princip zakonitosti poreza Protokol uspostavlja ravnotežu između privatnog i javnog interesa na taj način što poreski obveznici pristankom na oporezivanje istovremeno dobijaju i širi kompleks prava na sopstvenu zaštitu.<sup>42</sup>

Pored ovoga, kao značajan, treba navesti i član 14. Evropske konvencije o ljudskim pravima koji isključuje svojim normiranjem svaku pojavu i bilo kakav oblik diskriminacije (po osnovu rase, boje kože, jezika, veroispovesti, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja ili sl.). Suština ovog člana je u tome da su svi dužni da plaćaju poreze utvrđene zakonom i to samo prema svojoj ekonomskoj snazi.

Kao značajan član Konvencije često se ističe i član 6. koji propisuje procesna prava pojedinaca u slučajevima odlučivanja o građanskim pravima i obavezama ili u krivičnom procesu, koji jasno ističe pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom obrazovanim na osnovu zakona. Garancije pravičnog suđenja, uključujući i pravo na postupanje u razumnom roku, primenjuju se na sve postupke u kojima se utvrđuju ili ostvaruju, tj. izvršavaju građanska prava ili obaveze, u onoj fazi u kojoj se može smatrati da o njima postoji spor, odnosno da nisu u potpunosti utvrđena ili izvršena. Tako se, osim na parnični postupak, garanci-

ja postupanja u razumnom roku primenjuje i na upravni postupak.

Ovakvim rešenjem i sadržajem poreski postupak ili sudski postupak u poreskoj materiji je ostao izvan Konvencije što znači da se poreski obveznici u ovakvim slučajevima ne mogu obratiti za zaštitu Evropskom sudu u Strazburu. Opšti je stav Evropskog suda da je poreska procedura, kao i sam odnos obveznika i matične poreske vlasti, u domenu javno-pravnog interesa. Istovremeno, to znači da su u poreskoj materiji poreski obveznici na neki način diskriminisani jer se na njih ne može primeniti Konvencija prilikom zaštite njihovih prava. Kao karakterističan navodimo primer *Ferrazzini v. Italy* iz 2001. godine gde se obveznik žalio na trajanje poresko-sudskog postupka van „razumnog roka“, ali je Evropski sud za ljudska prava odlučio da se garancije pravičnog suđenja ne mogu primenjivati na poreske slučajeve. Izuzetak je učinjen samo u jednom slučaju, i to u slučaju *Bendenom v. France*, kada se obveznik žalio na osudu zbog izbegavanja plaćanja poreza, a Evropski sud je u konkretnom slučaju smatrao da su preovladali aspekti slučaja koji su bili krivične prirode i koji su zajedno učinili da „optužba“ ima krivični karakter i da se na nju primenjuje član 6. Konvencije.<sup>43</sup>

Navedeni slučajevi ukazuju da i u poresko-pravnoj teoriji i prilikom razmatranja širine rešenja Konvencije postoje mišljenja da je neophodno da se i prava poreskih obveznika prošire na taj način što bi im se priznala ista prava kao i strankama u građanskom i krivičnom postupku, te bi se na taj način omogućilo da i ona budu podvedena pod odrednice Konvencije u potpunosti.

Kao još jedan značajni činilac u zaštiti poreskih obveznika ističe se i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije i njen član 41. koji garantuje pravo na dobru upravu (*right to good administration*). Radi se o novom pravu kodifikovanom Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije. Navedeni član glasi: 1. *Svaka osoba ima pravo da njegov ili njen predmet bude razmotren nepristrasno, pravično i u okvirima razumnog roka od strane institucija, tela, kancelarija i agencija Unije.* 2. *Ovo pravo uključuje: a) pravo svake osobe da bude saslušana pre nego što bilo koja pojedinačna mera protiv njega ili nje bude preduzeta; b) pravo svake osobe da ima pristup njegovom ili njenom dosijeu, istovremeno*

42 D. Popović, *Porsko pravo – opšti deo*, Cekos in, Beograd, 2006, str.74.

43 M. Anđelković, *Fundamentalna prava poreskih obveznika i njihova zaštita u savremenim informaciono-tehničkim uslovima*, projekat *Pristup pravosuđu- instrumenti za implementaciju evropskih standarda u pravni sistem Srbije*, Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije, br. 149043D, str. 175-176

poštujući legitimne interese poverljivosti i profesionalne i poslovne tajne; v) obavezu uprave da pruži obrazloženja svoje odluke. 3) svaka osoba ima pravo na naknadu štete od Unije, prouzrokovane od strane njenih institucija ili službenika u izvršavanju njihovih obaveza, a u skladu sa opštim principima i zajedničkim pravnim sistemima zemalja članica. 4) svaka osoba može da piše institucijama Unije na jednom od zvaničnih jezika i mora dobiti odgovor na istom jeziku.<sup>44</sup>

Samo pravo na dobru upravu, kao instrument u zaštiti prava stranaka u upravnom postupku, je i u našem zakonodavstvu u najvećoj meri primenjen kao deo evropskog standarda za regulisanje poreskog i upravnog postupka i postupanja upravnih organa u poreskom postupku. Interes naše države za ulazak u Evropsku uniju postavlja i imperativnu potrebu za što bržim usklađivanjem naših poreskih i pravnih propisa sa propisima Evropske unije. Zbog toga naodimo još nekoliko pravila iz Povelje o osnovnim pravima Evropske unije. Članom 20. predviđa se jednakost pred zakonom, a u čl. 21. zabrana diskriminacije. Ovim članovima se garantuje ne samo jednakost i nepostojanje diskriminacije, već i osnovni evropski standardi i vrednosti.

Kao još jedan od bitnih članova za usaglašavanje naših propisa izdvajamo član 42. Povelje koji garantuje pravo svakog da ima pristup svom dosijeu, što obezbeđuje transparentnost postupka i garantuje upravnu transparentnost u užem smislu gde poreski obveznik ima pravo na pristup svim dokumentima u posedu poreskog organa koji mogu uticati na tok i ishod postupka. Upravna transparentnost u širem smislu, koju takođe reguliše ovaj član, podrazumeva pravo javnosti na pristup informacijama od javnog značaja. Stoji činjenica da je ovo pravo ograničeno i regulisano i posebnim zakonom, i to Zakonom o pristupu informacijama od javnog značaja (službenim dokumentima). Suštinski to znači da je zaštita prava na privatnost i zaštita ličnih podataka poreskih obveznika limitirana u smislu transparentnosti u širem smislu jer se ona odnosi samo na poštovanje privatnog i porodičnog života.

Naš pravni sistem je u okviru ove materije u fazi stalnih promena i suštinski je uslovljen zahtevima evropskih integracija. Većina naših zakonskih rešenja je blisko već uspostavljenim evropskim standardima ali se i pored toga kao osnovni cilj postavlja dalje usklađivanje poreskih propisa i primena najnovije informacione tehnologije sa ciljem adekvatne zaštite prava poreskih obveznika.

## 8. Zaključak

Suština prava poreskih obveznika se ostvaruje kroz zakonsko normiranje položaja i postupanja poreske administracije i poreskih obveznika. Sva savremena društva, zbog zaštite prava i sloboda i potvrde demokratičnosti sistema u kome se ovi odnosi ostvaruju, kroz zakonska rešenja pokušavaju da postave poreske obveznika i njihove potrebe u centar aktivnosti savremenih poreskih vlasti. Cilj se ne može ostvariti bez adekvatne pravne zaštite jer bi bez nje sva prava poreskih obveznika bila samo puka deklaracija.

Značaj prava poreskih obveznika proističe iz potrebe da država, zbog imperativa zaštite samih poreskih obveznika, pokuša da kroz pravne mehanizme realizuje proklamovanu jednakost između poreskih obveznika i poreske vlasti. Značaj se ogleda i u tome što su prava i efikasna rešenja potvrda demokratski ustrojenog pravog poretka i unutrašnje moralnosti i etičnosti samog poreskog sistema. Iz ovako postavljenog zahteva prema državi, izvodi se zaključak da to predstavlja osnovni preduslov za poštovanje ljudskih prava svakog pojedinca, kao građanina i poreskog obveznika.

*Iva Popović*

### IMPORTANCE OF RIGHTS OF TAXPAYERS IN A MODERN DEMOCRATIC STATE

*The author deals with the topic of the rights of taxpayers in a modern democratic state and the importance of those rights to taxpayers. At the beginning, the author explains the importance of these rights in the field of human rights in general and how their importance and the need for legal regulation have been recognized throughout history. Furthermore, moving from the general to the particular, the author defines the basic and all other rights of taxpayers and explains the significance of every individual taxpayer's right. Through the paper, the author cites the documents which define these rights and protect them by the law. In the end, the author explains the need for their protection and gives an overview of the current legislation which ensures them.*

Key words *tax system, taxpayers' rights, protection of taxpayers' rights, laws*

<sup>44</sup> Povelja o osnovnim pravima Evropske unije – Charter of Fundamental Rights of European Union, 2010/C, 83/02



## OBLICI ZLOUPOTREBE DOMINANTNOG POLOŽAJA U POZITIVNOM PRAVU SRBIJE

**Maja Dobrić,**  
studentkinja četvrte godine Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu

*Zloupotreba dominantnog položaja na određenom tržištu jedan je od glavnih oblika narušavanja konkurencije, što negativno utiče na funkcionisanje tržišta i prava potrošača. Učesnici na tržištu koji poseduju dominantan položaj imaju ekonomski podsticaj da ga zloupotrebe tako što bi istisnuli konkurente sa relevantnog tržišta i potom uživali monopolsku rentu. Zbog toga za njih važe posebna pravila utakmice na tržištu i na svaku radnju koja je usmerena na narušavanje konkurencije se reaguje. Da se borba protiv zloupotrebe dominantnog položaja ne bi pretvorila u neku vrstu inkvizicije, potrebna su jasna pravila i unapred definisani kriterijumi pomoću kojih se utvrđuje ko ima dominantan položaj na tržištu i koja ponašanja su dozvoljena za učesnike sa takvim položajem. Kod nas je borba protiv zloupotrebe dominantnog položaja tek u povoju, praksa Komisije za zaštitu konkurencije je oskudna, a njen rad nedovoljno transparentan. Ovaj članak ima za cilj da prikaže rad Komisije na osnovu dostupnih rešenja i da bliže prikaže pojavne oblike zloupotrebe dominantnog položaja na našem tržištu.*

Ključne reči: *dominantan položaj, zloupotreba, oblici, Komisija za zaštitu konkurencije*

### Pojam dominantnog položaja

Dominantan položaj je termin koji je stvorila pravna teorija, dok ekonomska teorija poznaje termin „tržišna moć“, koja se kreće u rasponu od male, odnosno beznačajne do potpune ili monopolske. Između ova dva ekstrema, nalaze se učesnici na tržištu koji mogu imati „određenu“, „primetnu“, „značajnu“ i „znatnu“ tržišnu moć. Za ekonomiste, učesnik na tržištu je ili dominantan (može da se ponaša u značajnoj meri nezavisno u odnosu na konkurente), što sa sobom nosi dodatne obaveze ili nije dominantan, pa samim tim nije relevantan sa stanovišta prava konkurencije.<sup>1</sup>

Pojam dominantnog položaja nije pre-ciziran Sporazumom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, koji propisuje zabranu zloupotrebe dominantnog položaja, već kroz praksu Evropske komisije i Evropskog suda pravde. Prema stavu

Evropske komisije, učesnik na tržištu ima dominantan položaj ako ima moć da se ponaša nezavisno, što mu omogućava da postupa bez obzira na konkurenciju, kupce ili prodavce, odnosno da određuje cene ili kontroliše proizvodnju ili distribuciju značajnog dela određenog proizvoda.<sup>2</sup> Sličan stav zauzeo je i Evropski sud pravde, koji je dominantan položaj odredio kao položaj u kome učesnik ima moć da se na tržištu ponaša u značajnoj meri nezavisno od svojih konkurenata ili klijenata.<sup>3</sup>

Zloupotreba dominantnog položaja je takvo ponašanje učesnika na tržištu kojim on koristi svoju tržišnu moć u odnosu na druge učesnike (konkurente, dobavljače i kupce) tako da im nametne uslove koje ne bi mogao da nametne da nema dominantni položaj.<sup>4</sup> Postoje dva kontradiktorna shvatanja koja su specifična za dominantan položaj na tržištu u smislu što njihov presek predstavlja okvire u kojima takav učesnik mora da se kreće. To su shvatanja o posebnoj odgovornosti za funkcionisanje tržišta, koju imaju učesnici sa značajnom tržišnom moći i shvatanje o ograničavanju autonomije volje pri zaključenju ugovora. U skladu sa načelom autonomije volje, svaki učesnik može slobodno da bira da li hoće ili ne da sa nekim zaključi ugovor. Međutim, učesnik koji ima dominantan položaj, ima posebno ograničenje u smislu što npr. ne može da odbije da zaključi ugovor ako za to nema valjani razlog ekonomske prirode.<sup>5</sup>

Naš Zakon o zaštiti konkurencije<sup>6</sup> u najvećoj meri je usaglašen sa materijalnim pravom Evropske unije. Pod uticajem evropskog prava, Zakon opisno reguliše dominantan položaj, propisujući da takav položaj na relevantnom tržištu ima učesnik na tržištu:

1 R. Whish and D. Bailey, *Competition law*, Seventh Edition, Oxford, 2012, str. 180.

2 *Europemballage Corp and Continental Can Co Inc. v. Commission* (6/72) JO 1972, L7/25, [1972] CMLR D11, navedeno prema: V. Korah, *An Introductory Guide to EC Competition Law and Practice*, Ninth Edition, Oxford and Portland, Oregon, 2007, str. 105.

3 *United Brands Company v Commission* [1978] ECR 207, navedeno prema: V. Korah, *ibid*, str. 106; (85/76) *Hoffman-La Roche & Co AG v. Commission* [1979] ECR 461, navedeno prema: A. Jones and B. Sufrin, *EC Competition Law, Text, Cases and Materials*, Third Edition, New York, 2008, str. 305

4 M. Cerovac, *Pravo tržišnog natjecanja u EU, objavljeno u zborniku „Evropska unija“*, Biblioteka „Gospodarska misao“, Zagreb, 2010, str. 272

5 *Ibid*, str. 273

6 Objavljen u *Službenom glasniku RS*, br. 51/2009

- koji nema konkurenciju (monopol, koji je već zabranjen) ili kome je konkurencija beznačajna (asimetrija na tržištu) i
- koji ima značajno bolji položaj u odnosu na konkurente.

Parametri koje Zakon propisuje za određivanje dominantnog položaja učesnika na tržištu su: veličina tržišnog udela, ekonomska i finansijska snaga, pristup tržištima snabdevanja i distribucije, kao i pravne ili činjenične prepreke za pristup drugih učesnika tržištu (razne vrste barijera ulasku).<sup>7</sup>

Zakon prihvata sistem podeljenog tereta dokazivanja da li postoji dominantni položaj jednog učesnika na relevantnom tržištu. Ukoliko je tržišni udeo učesnika na relevantnom tržištu veći od 40%, postoji oboriva zakonska pretpostavka da taj učesnik ima dominantni položaj na tržištu. U ovom slučaju je na učesniku na tržištu teret dokazivanja da ne postoji dominantan položaj (na primer, ako njegov najveći konkurent ima isti ili neznatno manji udeo). Dominantan položaj može imati i učesnik na tržištu čiji udeo je manji od 40%, ali je u tom slučaju teret dokazivanja na Komisiji za zaštitu konkurencije. Naš zakon poznaje i pojam kolektivne dominacije, koja se pretpostavlja kada dva ili više učesnika na tržištu, između kojih ne postoji značajna konkurencija, imaju ukupan tržišni udeo 50% ili više.

Dominantan položaj na tržištu sam po sebi nije zabranjen.<sup>8</sup> Stav pravne teorije<sup>9</sup> je da se takav položaj na tržištu može steći na više načina. Privredno društvo može da bude dovoljno uspešno i da toliko ojača da vremenom postane dominantno na relevantnom tržištu. Ovaj slučaj je najređi i stav američke prakse<sup>10</sup> je da učesnika na tržištu, koji je već bio dovoljno uspešan da se probije na čelo trke sa konkurentima, ne treba kažnjavati kada u toj trci pobjedi. Ostali slučajevi podrazumevaju neku vrstu monopola, bilo pri-

rodnog, pravnog ili dominantan položaj koji ostane pri liberalizaciji nekadašnjih monopola.

U Nacrtu zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije<sup>11</sup> predložena je izmena koncepta dominantnog položaja na tržištu, radi usaglašavanja sa preporukama Evropske komisije i praksom evropskih sudova.<sup>12</sup> Dominantan položaj bio bi definisan kao položaj koji ima učesnik na tržištu koji, „zbog svoje tržišne snage, može da posluje na relevantnom tržištu u značajnoj meri nezavisno u odnosu na stvarne ili potencijalne konkurente, kupce, dobavljače ili potrošače.“ Nacrt zakona sadrži i jasne kriterijume za utvrđivanje tržišne snage, koji ne moraju da budu kumulativno ispunjeni u svakom pojedinom slučaju, već bi iz utvrđenih pokazatelja i njihovog međusobnog odnosa proizlazilo da li određeni učesnik na tržištu ima dominantan položaj. Ovim bi posao Komisije bio znatno olakšan. U obrazloženju Nacrta zakona se navodi da bi ovakvo taksativno navođenje pokazatelja povećalo pravnu sigurnost i transparentnost rada Komisije. Komisija bi, ukoliko se ove izmene prihvate, morala da utvrđuje postojanje dominantnog položaja u svakom konkretnom slučaju, umesto dosadašnje zakonske (oborive) pretpostavke postojanja dominantnog položaja za svakog učesnika koji ima preko 40% učešća na tržištu.

### Relevantno tržište

Dominantni položaj ostvaruje se na relevantnom tržištu, pa je za utvrđivanje da li određeni učesnik na tržištu ima dominantan položaj potrebno precizno odrediti relevantno tržište. Isti učesnik može imati bilo zanemarljivo malo ili značajno učešće u zavisnosti od toga koliko se usko ili široko odredi relevantno tržište.<sup>13</sup>

Relevantno tržište podrazumeva postojanje efektivne konkurencije među proizvodima koji ga čine, a to pretpostavlja da postoji dovoljan stepen međusobne zamenljivosti (zavisni od ponude i tražnje na tržištu) u pogledu iste upotrebe proizvoda koji čine deo istog tržišta.<sup>14</sup>

7 Zakon o zaštiti konkurencije, („Sl. glasnik RS“, br. 51/2009 i 95/2013), član 15.

8 Ovakav stav zauzela je i sudska praksa u Evropskoj uniji, na šta je ukazano u saopštenju Evropske komisije iz 2009. godine (Communication from the Commission, Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings) - navedeno prema: EU Competition Law, Rules Applicable to Antitrust Enforcement, Volume 1: General rules, situation as at 1st December 2011, dostupno na internet stranici: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>

9 C. Graham, *EU and UK Competition Law*, Harlow, 2010, str. 116

10 Pravni stav sudije Lenarda Henda iz slučaja United States v Aluminium Co. of America 148 F 2d 416 (2nd Cir. 1945)

11 Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o zaštiti konkurencije, dostupan na internet stranici Komisije za zaštitu konkurencije: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/04/Nacrt-Zakona-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-zastiti-konkurencije.pdf>

12 Slučaj 85/76 *Hoffmann-La Roche v Commission* (1979) ECR 461

13 Na primer, u obrazloženju rešenja Komisije u postupku prema JKP „Gradska groblja“ Kragujevac (o kojem će biti više reči kasnije), od definicije relevantnog tržišta zavisilo je da li tržišni udeo tog učesnika iznosi 2,6% ili 38%, što nije mala razlika.

14 Iz preвода presude *Hoffmann-La Roche v Commission* [1979] ECR 461, objavljenog u bazi pravnih propisa *Paragraf Lex*.

Evropska komisija je 1997. godine objavila Saopštenje o definiciji relevantnog tržišta za potrebe prava konkurencije u Zajednici,<sup>15</sup> u kojem se relevantno tržište određuje pomoću tri faktora: tržište proizvoda, geografsko tržište i vremensko tržište.<sup>16</sup>

Naš Zakon određuje relevantno tržište kao relevantno tržište proizvoda na relevantnom geografskom tržištu, a posebna uredba Vlade<sup>17</sup> propisuje kriterijume za određivanje relevantnog tržišta.

Relevantno tržište proizvoda predstavlja skup robe, odnosno usluga koje potrošači smatraju zamenljivim u pogledu njihovog svojstva, uobičajene namene i cene. Uredba propisuje da se zamenljivost skupa robe/usluga vrši na osnovu kriterijuma supstitucije tražnje, odnosno procene mogućnosti kupaca da se opredele za kupovinu druge robe ili usluga koje su zamena za neku robu ili uslugu, a izuzetno i na osnovu kriterijuma supstitucije ponude, odnosno procene mogućnosti drugih učesnika na tržištu da u kratkom roku i bez većih troškova ponude tu robu ili uslugu. Uredbom su propisani podaci na osnovu kojih se procenjuje mogućnost supstitucije tražnje i supstitucije ponude na tržištu proizvoda.

Relevantno geografsko tržište je teritorija na kojoj učesnici na tržištu učestvuju u ponudi ili tražnji i na kojoj postoje isti ili slični uslovi konkurencije, a koji se bitno razlikuje od uslova konkurencije na susednim teritorijama. Relevantno geografsko tržište se određuje na osnovu kriterijuma supstitucije tražnje, odnosno procene mogućnosti opredeljenja kupaca da robu ili uslugu kupe u drugim geografskim oblastima ili supstitucije ponude, odnosno procene mogućnosti učesnika na tržištu iz drugih geografskih područja da poude robu ili usluge.

U Ekonomskoj teoriji<sup>18</sup> se ističe da se kao osnovni metod koji se koristi prilikom definisanja relevantnog tržišta primenjuje test hipotetičkog monopoliste. Ovaj test služi za analizu ponašanja potrošača pri hipotetičkom porastu cene posmatranog proizvoda za određeni procenat.

15 *Commission Notice on the definition of relevant market for the purposes of Community competition law (97/C 372/03)*, objavljeno na internet stranici: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209(01):EN:NOT)

16 O tome više: M. Stanivuković, *Zloupotreba u korišćenju dominantnog položaja u Evropskoj Uniji*, stav Suda Evropske Zajednice, stručni komentar objavljen u bazi pravnih propisa *Paragraf Lex*.

17 Uredba o kriterijumima za određivanje relevantnog tržišta, objavljena u *Službenom glasniku RS*, br. 89/2009

18 B. Begović, V. Pavić, *Šta je to konkurencija i kako se štiti?*, Beograd, 2010, str 23

## Oblici zloupotrebe dominantnog položaja – teorijski i uporedno-pravni osvrt

Prema kriterijumu (ciljane) žrtve zloupotrebe dominantnog položaja, u pravnoj teoriji<sup>19</sup> razlikuju se dve vrste zloupotrebe dominantnog položaja:

- **Realizacija tržišne moći prema potrošačima – eksploativna zloupotreba** dominantnog položaja, koja je usmerena na sticanje ekonomske rente ili čak monopolnog profita od potrošača. Učesnik koji je dominantan na relevantnom tržištu primenom određenih mera preusmerava potrošačev višak i prisvaja dobit koju inače ne bi ostvario. Ovo se najčešće postiže **nametanjem nepravilne cene** (*excessive pricing*), koja ne odražava pravu ekonomsku vrednost proizvoda. Cena može biti nepravilna sama po sebi ili nepravilna u odnosu na cenu supstituta koje na tržištu nude konkurenti.<sup>20</sup> Komisija za zaštitu konkurencije ispitivala je postojanje ovog oblika zloupotrebe dominantnog položaja u postupku protiv Aerodrom poljoprivredna operativa d.o.o. iz Beograda, zbog nametanja neopravdano visokih cena usluga Poljoprivredne operative. Postupak je iniciralo Javno preduzeće Aerodrom „Nikola Tesla“, koje je navelo da cene usluga tog dominantnog učesnika na tržištu višestruko prevazilaze troškove koje je ovo javno preduzeće imalo dok je samostalno obavljalo te poslove.<sup>21</sup> Eksploativna zloupotreba dominantnog položaja može se ostvariti i primenom **cenovne diskriminacije** (*price discrimination*) prema potrošačima, što podrazumeva naplaćivanje različitih cena za isti proizvod, odnosno pri istim troškovima proizvodnje za proizvođača.
- **Realizacija tržišne moći prema konkurentima – ekskluziona zloupotreba** dominantnog položaja, koja je usmerena na eliminisanje postojećih konkurenata ili onemogućavanje ili otežavanje pristupa tržištu potencijalnim konkurentima u cilju uspostavljanja monopolnog položaja da bi se kasnije eksploatisali potrošači.

Ova grupa zloupotrebe ima više pojava oblika:

19 A. Jones and B. Sufrin, *op.cit.*, str. 293, B. Begović, V. Pavić, *Uvod u pravo konkurencije*, prvo izdanje, Beograd 2012, str. 84, M. Cerovac, *op.cit.*, str. 272

20 C. Graham, *op. cit.*, str. 133

21 Dostupno na internet stranici <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Izvestaj-KZK-2006.pdf>, str 16.

- **Predatorno formiranje cena** (*predatory pricing*) – ponašanje učesnika na tržištu kada on svesno obara prodajnu cenu svog proizvoda (makar time trpeo gubitke), da bi time naterao konkurente da i oni obore cenu i usled poslovanja sa gubitkom napuste privrednu granu, odnosno relevantno tržište. Ovaj slučaj treba razlikovati od mogućnosti učesnika na tržištu koji raspolaže boljom tehnologijom (pa zbog toga ima manje troškove) da proizvode prodaje po nižoj ceni od konkurenata.<sup>22</sup>

Komisija za zaštitu konkurencije u postupku koji je pokrenut protiv Preduzeća za telekomunikacije „Telekom Srbija“<sup>23</sup> ispituje da li postoji zloupotreba dominantnog položaja predatormim formiranjem cena. Postupak je pokrenut na inicijativu konkurenata (privredno društvo *ORION TELEKOM TIM d.o.o.* iz Beograda) za ispitivanje povrede konkurencije zloupotrebom dominantnog položaja na tržištu veleprodaje ADSL priključaka, odnosno zloupotrebom dominantnog položaja operatora sa značajnom tržišnom snagom na tržištu širokopojasnog pristupa, kada je tokom promotivne akcije u periodu od 01.06. do 31.07.2011. godine u maloprodaji nudio ADSL internet uz 25% popusta na cenu mesečne pretplate za ADSL priključke svih paketa. Prema navodima podnosioca inicijative, „Telekom Srbija“ je iskoristivši činjenicu da su ostali internet operatori prinuđeni da od njega i po njegovim uslovima pribavljaju ADSL priključke, u cilju isključenja konkurencije na tržištu maloprodaje ADSL-a, navedenom promotivnom akcijom na maloprodajnom tržištu formirao predatorske cene, a koje su slične cenama po kojima prodaje ADSL priključke ostalim internet operatorima u veleprodaji. Postupak je još uvek u toku.

- **Nagrade za lojalnost** (*loyalty rebates*) su određene vrste popusta ili drugih beneficija kojima prodavci pokušavaju da vežu kupce za sebe i da „kupe“ njihovu lojalnost, kako bi ih sprečili da odu kod konkurencije. Primer za ovo bi bio ugovor o distribuciji pri kojem se za lojalnost jednom snabdevaču (i ekskluzivitet kupovine), distributeru daju određene beneficije. Na ovaj način postupao je „Frikom“ ad Beograd tako što je odobravao posticaje i stimulacije kupcima – maloprodavcima (distributeri), kao i ugo-

varao neopravdano visoke iznose (unapred određene) naknade štete u slučaju kršenja ugovorne obaveze ekskluzivnosti.<sup>24</sup> Time su distributeri „Frikoma“, u cilju jačanja dominantnog položaja ovog proizvođača, sprečavani da posluju sa konkurentima.

Komisija za zaštitu konkurencija u postupku protiv pravnog lica *COCA-COLA HELLNIC BOTTLING COMPANY –SRBIJA A.D.* Beograd-Zemun<sup>25</sup> ispituje da li postoji zloupotreba dominantnog položaja na relevantnom tržištu proizvodnje, kupovine i dalje distribucije bezalkoholnih pića zbog ugovaranja nagrade za lojalnost – različitih vrsta rabata, kao i postupka, načina i uslova za ostvarivanje prava na njihovu isplatu u korist kupaca – distributera tog pravnog lica. Postupak je još uvek u toku, a Komisija je je 25.12.2012. godine uputila ovom pravnom licu obaveštenje o bitnim činjenicama, dokazima i ostalim elementima utvrđenim u ispitnom postupku.

- **Vezana trgovina** (*tying, bundling*) je uslovljavanje kupovine jednog proizvoda kupovinom drugog od istog prodavca. Na taj način se za kupovinu ovog drugog proizvoda unapred određuje prodavac, a konkurentima se uskraćuje mogućnost da sklope ugovor o prodaji tog drugog proizvoda sa potrošačem. Ovo je bio slučaj sa nedozvoljenim vezivanjem komercijalne usluge postavljanja nadgrobnih obeležja sa uslugom davanja u zakup grobnih mesta (usluga od opšteg interesa) od strane JKP „Gradska groblja“ Kragujevac.<sup>26</sup>
- **Sprečavanje ulaska konkurenata u privrednu granu** predstavlja niz mera kojima se stvaraju određene barijere ulasku i utiče na odluku potencijalnih konkurenata o ulasku u privrednu granu, odnosno iznošenju svojih proizvoda na relevantno tržište. Jednu od mogućih strategija primenila je „Mlekara“ Subotica kada je nepovoljnim uslovima raskida ugovora vezala proizvođače sirovog mleka za sebe i na taj način sprečila nove konkurente da uđu na tržište, pošto nisu imali s kim da posluju.<sup>27</sup>

24 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br. 5/05-02-329/2012-16 od 19.11.2012. godine

25 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije br. 5/0-02-253/2010-1 od 18.05.2010. godine

26 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br. 5/0-03-92/2011-1 od 27.01.2011. godine

27 Rešenja Komisije za zaštitu konkurencije od 25.01.2008. godine, br 5/0-02-43/2011 od 24.01.2011.godine i 5/0-02-233/2012-12 od 09.08.2012.godine

22 B. Begović, V.Pavić, op. cit, str. 85

23 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije br. 5/0-02-761/2011-1 od 06.10.2011. godine

- **Odbijanje da se zaključi ugovor** (*refusal to sell; refusal to deal*) predstavlja povredu obaveze dominantnog učesnika na tržištu da obezbedi robu ili uslugu svojim kupcima. Ovaj vid zloupotrebe dominantnog položaja ukazuje na postojanja posebne odgovornosti dominantnog učesnika na tržištu da obezbedi nesmetano funkcionisanje tržišta ili da ga bar ne ugrozi.<sup>28</sup>
- **Ugovaranje obaveze ekskluzivnosti**<sup>29</sup> predstavlja tipičan način da dominantni učesnik na tržištu „veže“ za sebe drugu ugovornu stranu i time onemogućiti konkurentima da zaključe ugovore sa tim saugovaračem. Razlikuje se više oblika ovakvih ugovora:
  - **Ekskluzivna distribucija** – slučaj u kome su samo određeni distributeri ovlašćeni da prodaju proizvod na određenom geografskom tržištu. Ovaj tip distribucije se često koristi kod prodaje luksuznih proizvoda i proizvoda visoke klase.
  - **Ekskluzivna nabavka** – obaveze ili podsticaji kojima dobavljač primorava ili navodi kupce da se uzdrže od poslovanja sa njegovim konkurentima na relevantnom tržištu. Ova obaveza ima dve komponente, jedna je da kupac može relevantni proizvod kupovati samo od dobavljača, a druga da neće kupovati ili uključivati u ponudu konkurentske proizvode.
  - **Ekskluzivna prodaja** – slučaj kada postoji samo jedan kupac kome prodavac može prodati određeni proizvod. Ekskluzivna nabavka i prodaja se zajednički zovu *single branding*.

### Oblici zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu u srpskom pravu

Naš Zakon u članu 16. praktično preuzima odredbe člana 102. (raniji član 82) Sporazuma o osnivanju Evropske Unije, koji sadrži koncept zloupotrebe dominantnog položaja, kao vida narušavanja konkurencije na jedinstvenom tržištu. U ovom članu Zakona nisu taksativno nabrojani svi oblici zloupotrebe dominantnog položaja, već su *exempli causae* izdvojeni najčešći ili najkarakterističniji oblici zloupotrebe, koji su se pojavili i u praksi Komisije za zaštitu konkurencije. Rešenja Komisije po pitanju zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu još uvek je oskudna i kazuistički nastrojena, najviše rešenja je doneto zbog više različitih oblika zloupotrebe.

28 C. Graham, *op.cit.*, str. 169.

29 Navedeno prema: Karanović&Nikolić, U fokusu – Konkurencija, *Pojmovnik*, Beograd, 2011-2012.

### Neposredno ili posredno nametanje nepravilne kupovne ili prodajne cene ili drugih nepravilnih uslova poslovanja (član 16. stav 2. tačka 1. Zakona)

Komisija je utvrdila da je Industrija smrznute hrane „Frikom“ AD Beograd zloupotrebila dominantni položaj na relevantnom tržištu veleprodaje industrijskih sladoleda na teritoriji Republike Srbije nametanjem nepravilnih uslova poslovanja. U rešenju Komisije,<sup>30</sup> koje je postalo pravnosnažno, navodi se da brojni ugovori koje je ovo privredno društvo sklopilo sa distributerima sadrže nepravilne uslove po ugovornu stranu u slabijoj poziciji, kao što su neprimereno i neopravdano kratki otkazni rokovi na koje Frikom polaže pravo i neopravdano visoki iznosi naknade štete u slučaju kršenja obaveza preuzetih ugovorom.

Komisija je u periodu od 2008.godine do 2012. godine više puta<sup>31</sup> utvrdila da je grupa mlekarica koje su delovale zajedno (AD „Mlekara“ Subotica, „IMLEK“ i „Novosadskom mlekarom“), te su posmatrane kao jedan učesnik na tržištu, zloupotrebila dominantan položaj na relevantnom tržištu otkupa sirovog mleka od proizvođača na teritoriji Republike Srbije tako što im je nametala nepravilne uslove poslovanja. Nepravilni uslovi poslovanja sadržani su u tipskom ugovoru, kojim je predviđeno da se otkupna cena mleka formira na osnovu cenovnika koji je sastavni deo ugovora, a bez preciziranja uslova pod kojima može doći do promene tog cenovnika i bez prava proizvođača na jednostrani raskid ugovora pod razumnim uslovima u slučaju da nije zadovoljan otkupnom cenom. Pored toga, tipskim ugovorom predviđeno je da se kvalitet sirovog mleka utvrđuje u laboratoriji Mlekare, čiji nalaz se smatra konačnim. Ugovorom je predviđena i obaveza proizvođača da bez odlaganja obavesti mlekaru o kontaktima sa drugim mlekarima i otkupljivačima mleka i poslovnim ponudama koje dobije od tim mlekarica, otkupljivača ili drugih lica. Ovim ugovorom predviđeni su i različiti uslovi za jednostrani raskid – ukoliko do raskida dođe na zahtev mlekarice, proizvođač je u obavezi da mlekarici nadoknadi svaku štetu koja nastane zbog bilo kod propusta proizvođača, dok proizvođač ima pravo na naknadu ugovora samo u slučaju da mlekarica od njega ne preuzme sirovo mleko više od tri dana uzastopnom i to bez ugovorene obaveze naknade štete. Komisija je utvrdila da je Mlekara uslovlila zaključenje ugovora o dodeli junica i ugovora

30 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br 5/0-02-239/2012-16 od 19.11.2012.godine

31 Rešenja Komisije za zaštitu konkurencije od 25.01.2008. godine, br 5/0-02-43/2011 od 24.01.2011.godine i 5/0-02-233/2012-12 od 09.08.2012.godine

o kreditu obavezom proizvođača da Mlekari isporučuje celokupnu proizvedenu količinu mleka za određeno vreme, a ne samo mleko od dobijenih junica, odnosno junica kupljenih sredstvima odobrenog kredita.

Komisija je 2007. godine donela rešenje kojim je utvrdila da je AD BEOGRADSKA AUTOBUSKA STANICA zloupotrebila dominantan položaj nametanjem nepravedne cene za žeton kartu u odnosu na cenu stanične usluge koju plaćaju putnici uz kupljenu kartu na Beogradskoj autobuskoj stanici<sup>32</sup>. Zanimljivo je da je Komisija nekoliko sličnih zahteva u vezi sa peronskim kartama odbacila, a postupak protiv Timočkog autosaobraćajnog preduzeća «Timas» A.D. iz Zaječara i Javnog autosaobraćajno, turističko-ugostiteljskog preduzeća «Borprevoz» iz Bora, pokrenula pa obustavila.

Krajem prošle godine<sup>33</sup> pokrenut je postupak protiv JKP „Pogrebne usluge“ iz Beograda, koje je vršeci komercijalnu delatnost – pružanje kamenorezačkih usluga – koristilo ovlašćenje upravljanja grobljima, koje mu je povereno, da bi nametnulo konkurentima – zanatskim (kamenorezačkim) radnjama prepreku za ulazak na groblje i postavljanje spomenika, u vidu neopravdanog novčanog iznosa. Na ovaj način JKP je ostvarivalo bolje uslove poslovanja za sopstvenu kamenorezačku radnju i dovelo konkurente u nepovoljniji položaj. Komisija u ovom slučaju utvrđuje da li postoji zloupotreba dominantnog položaja nametanjem nepovoljnih uslova poslovanja i nedozvoljeno vezivanje komercijalne usluge u kojoj postoji konkurencija (pružanje kamenorezačkih usluga) uz poverenu delatnost u kojoj ima prirodni monopol (upravljanje grobljima).

#### Ograničavanje proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvoja (član 16. stav 2. tačka 2. Zakona)

Komisija je donošenjem dva rešenja utvrdila da je privredno društvo *Serbian Broadband* (SBB) – Srpske kablovske mreže, d.o.o. iz Kragujevca zloupotrebilo dominantni položaj na tržištu tako što je ograničilo i sprečilo konkurenciju i ograničilo tržište i tehnički razvoj na relevantnom tržištu. Jedno rešenje<sup>34</sup> odnosi se na zaključivanje ugovora sa različitim emiterima kojima se utvrđuje isključivo pravo distribucije televizijskih programa putem *DTH* (*direct to home*) tehnologije, što je za posledicu imalo ograničavanje i sprečavanje

konkurencije i ograničavanje tržišta i tehničkog razvoja. U rešenju Komisije objašnjeno je da je relevantno tržište određeno ovako usko zbog toga što se radi o relativno novoj tehnologiji kod nas, koja omogućava emitovanje programa preko satelita u uslovima u kojima nije moguće pružanje kablovske distribucije. U pogledu ove tehnologije ugovaran je ekskluzivitet u distribuciji, dok a sa istim saugovornicima, u ugovorima o kablovskoj distribuciji, ovakvih odredaba nije bilo. Ovo ukazuje da je *SBB* imao svojevrsan monopol nad novom tehnologijom i da je sklapanjem ovakvih ugovora onemogućio potencijalne konkurente da uđu na relevantno tržište. Osim ovih oblika narušavanja konkurencije, Komisija je utvrdila da je *SBB* i direktno ugrožavao jedinog konkurenta na malim geografskim tržištima preotimanjem korisnika usluga i svojevrsnim ratom cena (nuđenje usluge sa popustom po ceni koja je niža od konkurentske ukoliko bi korisnici prešli kod *SBB-a*).

Protiv istog pravnog lica Komisija je donela drugo rešenje<sup>35</sup> zbog vođenja promotivne akcije na teritorijama opština Palilula i Stari grad, čiji cilj je bio izbacivanje iz tržišne utakmice drugog operatera kablovske televizije, kako bi nakon toga, formiranjem monopolske cene, *SBB* eksploatisao korisnike usluga. Promotivna kampanja je bila usmerena na preuzimanje korisnika i istiskivanje konkurencije, a sastojala se u besplatnom prelasku sa mreža drugih kablovskih operatera na *SBB* mrežu, kao i druge pogodnosti (godinu dana besplatne pretplate i tri meseca besplatnog kablovskog interneta ili tri meseca besplatne *Pay TV*). Pored ovoga, *SBB* je zaključio i sedamnaest ekskluzivnih ugovora sa inostranim produkcijskim kućama o zastupanju ili distribuciji njihovih kanala, čime je onemogućeno drugim kablovskim operaterima da pod istim uslovima zakluče ugovor o distribuciji ovih programa u svojim kablovskim sistemima.

Komisija je donela rešenje<sup>36</sup> kojim se utvrđuje da su Preduzeće za trgovinu i usluge *EKI TRANSFERS* d.o.o. Beograd i Preduzeća za posredovanje, konsalting i usluge *TENFORE* d.o.o. Beograd, koji zastupaju *Western Union Network (Ireland) Limited*, zloupotrebili dominantni položaj na relevantnom tržištu prekograničnog brzog transfera novca između fizičkih lica, bez otvaranja računa, na teritoriji Republike Srbije, tako što su ugovaranjem ograničenja u pogledu „lojalnosti“, odnosno „ekskluzivnosti“ u ugovorima o saradnji sa 24 banke sprečili i ograničili konkurenciju, odnosno

32 Dostupno na <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2011/08/Izvestaj-KZK-2007.pdf> str 10.

33 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije br 5/0-02-831/2012-01 od 20.11.2012.godine

34 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br 5/0-01-73/08-59 od 26.12.2008. godine

35 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br 5/0-02-473/2010-1 od 04.10.2010. godine

36 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br 5/0-02-10/10-1 od 12.01.2010. godine

ograničili tržište i tehnički razvoj na štetu potrošača. Komisija je ocenila da zaključivanje ovakvih ugovora dovodi do zatvaranja relevantnog tržišta i onemogućava postojećeg (*MoneyGram*) i potencijalne konkurente dominantnog učesnika na tržištu da ponude svoje usluge brzog transfera novca krajnjim korisnicima pod istim ili povoljnijim uslovima, što sprečava razvoj tržišta na štetu potrošača. Krajnjim korisnicima (potrošačima) se na ovaj način uskraćuje mogućnost izbora između različitih globalnih operatera, koji bi mogli da ponude istu ili sličnu uslugu po nižoj ceni i pod povoljnijim uslovima, a izostaje i cenovna konkurencija, kako u odnosu na proviziju banaka, kao podzastupnika i direktnih pružalaca usluga korisnicima, tako i u odnosu na krajnje korisnike – pošiljaoc i primaoc novca.

**5.3. Primenjivanje nejednakih uslova poslovanja na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, čime se pojedini učesnici na tržištu dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente (član 16. stav 2. tačka 3. Zakona)**

Komisija je utvrdila da je Industrija smrznute hrane „Frikom“ AD Beograd zloupotrebila dominantni položaja na relevantnom tržištu veleprodaje industrijskih sladoleda na teritoriji Republike Srbije primenjivanjem nejednakih uslova poslovanja na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu. U rešenju Komisije,<sup>37</sup> koje je postalo pravosnažno, navodi se da je Frikom u tipskim ugovorima koje je sklapao sa kupcima – maloprodavcima kao bitan element ugovora unapred određivao maloprodajne cene i cenu za dalju prodaju svog proizvoda, nametao obavezu ekskluzivne kupovine relevantnog proizvoda od proizvođača (uz zabranu prodaje konkurentskih proizvoda) i odlučujuće uticao na njihove poslovne odluke. Komisija je ocenila da ovi ugovori sadrže različite uslove poslovanja sa različitim distributerima u istim poslovima, koji su se naročito ogledali u različitim rokovima plaćanja (u rasponu od jednog do stodeset dana), čime su neki učesnici na tržištu dovedeni u nepovoljniji položaj od drugih.

Po istom osnovu, Komisija je više puta u periodu od 2008. godine do 2012. godine donosila rešenja<sup>38</sup> kojima se utvrđuje da je AD „Mlekara“ Subotica, koja je delovala zajedno sa mlekarama „IMLEK“ i „Novosadskom mlekaramom“ (te su posmatrani kao

jedan učesnik na tržištu) zloupotrebila dominantan položaj na relevantnom tržištu otkupa sirovog mleka od proizvođača na teritoriji Republike Srbije tako što je primenjivala nejednake uslove na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, i to tako što je samo u ugovoru sa DP, odnosno AD „Đuro Strugar“ izričito utvrdila način obračuna cene za preuzete količine mleka i predvidela mogućnost izmene cene u toku godine, a samo u ugovoru sa „PKB korporacijom“ izričito ugovorila pravo na kontrolnu analizu mleka (ostali proizvođači potpisivali su tipske ugovore, koji nisu sadržali ovakve mogućnosti, pa je Komisija takvo postupanje ocenila kao nametanje nepravičnih uslova poslovanja, kao što je navedeno u tački 5.1.).

Uz to, Mlekara je vezujući primarne proizvođače (mlekare) za sebe ugovorima (čije raskidanje je s njihove strane bilo otežano) onemogućila ulazak novih konkurenata na tržište i jačanje postojeće konkurencije na tržištu otkupa mleka.

U januaru 2013.<sup>39</sup> pokrenut je postupak protiv DP za saobraćaj, spoljnu trgovinu, turizam i druge delatnosti Velmortrans-plus Čuprija – u restrukturiranju, koje je kao dominantni učesnik na relevantnom tržištu pružanja staničnih usluga na autobuskoj stanici u Čupriji naplaćivalo usluge prijema i otpreme autobusa na međumesnim linijama za prevoznike koji su zaključili ugovore o pružanju staničnih usluga u različitim iznosima u zavisnosti da li je prevoznik poverio prodaju karata Autobuskoj stanici Čuprija. Komisija u ovom slučaju utvrđuje da li postoji zloupotreba dominantnog položaja primenjivanjem nejednakih uslova poslovanja na iste poslove sa različitim učesnicima na tržištu, čime se pojedini učesnici na tržištu dovode u nepovoljniji položaj u odnosu na konkurente.

**5.4. Uslovljavanje zaključenja ugovora time da druga strana prihvati dodatne obaveze koje po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima nisu u vezi sa predmetom ugovora (član 16. stav 2. tačka 4. Zakona)**

Komisija je rešenjem<sup>40</sup> utvrdila da je Javno komunalno preduzeće „Gradska groblja“ iz Kragujevca zloupotrebilo dominantni položaj na relevantnom tržištu izdavanja u zakup grobnih mesta na teritoriji groblja Bozman u Kragujevcu tako što je zaključenje ugovora o zakupu grobnog mesta na pojedinim delovima parcela uslovlja-

37 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br 5/0-02-239/2012-16 od 19.11.2012.godine

38 Rešenja Komisije za zaštitu konkurencije od 25.01.2008. godine, br 5/0-02-43/2011 od 24.01.2011.godine i 5/0-02-233/2012-12 od 09.08.2012.godine

39 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije br. 5/0-02-71/2013-1 od 17.1.2013. godine

40 Rešenje Komisije za zaštitu konkurencije br 5/0-03-92/2011-1 od 27.01.2011. godine

vala obavezom zakupaca da izradu i postavljanje nadgrobnih spomenika povere isključivo njihovoj kamenorezačkoj radnji. Komisija je u ovom slučaju ocenila da su Gradska groblja nedozvoljeno vezivala komercijalnu uslugu u kojoj postoji konkurencija (izrada i montaža nadgrobnih obeležja) uz poverenu delatnost u kojoj ima prirodni monopol (izdavanje u zakup grobnih mesta). U obrazloženju rešenja, Komisija navodi da je izdvojen deo parcela (2,6% grobnih mesta kojima raspolaže JKP Gradska groblja u Kragujevcu i 38% groblja Bozman) koje su vidljive sa staza i prolaza unutar groblja i da je na njima, radi standardizacije spomenika i uređenja groblja uveden poseban režim. Gradska groblja osim groblja Bozman regulišu još tri groblja koja su skoro popunjena bez mogućnosti širenja, tako da se preko 90% prometa usluge zakupa grobnih mesta u toku godine se obavlja na ovom groblju. Premda su potencijalni korisnici usluga formalno slobodni da izaberu groblje na kojem žele da zakupe grobno mesto, kao i deo groblja na kojem žele da se grobno mesto nalazi, faktički je njihov izbor sužen, tako da je relevantno tržište usko postavljeno na groblje Bozman. Izdvajanjem dela groblja i vezivanjem komercijalne i poverene usluge na njemu, konkurentske kamenorezačke radnje su bile isključene iz dela relevantnog tržišta, čime je njihov položaj pogoršan i smanjena mogućnost postizanja prihoda. Pogoršan je i položaj korisnika usluge (zakupaca) zato što su u slučaju izbora grobnog mesta na izdvojenom delu bili prinuđeni da plate višu cenu nego što bi platili pri slobodnom izboru kamenorezačke radnje (Komisija je do ovog zaključka došla na osnovu poređenja cenovnika usluga privatnih i javne kamenorezačke radnje). Krajnji korisnici su bili izloženi i cenovnoj diskriminaciji zato što su ukupni troškovi zavisili od izbora kamenorezačke radnje. Ova odluka Komisije je zanimljiva, zato što je Komisija morala da dokazuje postojanje dominantnog položaja i to je učinila pozivajući se na prenošenje monopolskog položaja sa poverene usluge na vezanu uslugu.

U aprilu 2012. godine<sup>41</sup> pokrenut je postupak protiv turističke agencije BIG BLUE GROUP d.o.o. Beograd, koja je bila zvanični agent i ovlašćeni prodavac ulaznica i paket aranžmana za Olimpijske igre u Londonu 2012. godine, pa je po tom osnovu ostvarila dominantni položaj na relevantnom tržištu prodaje ulaznica za Olimpijske igre u Londonu. Komisija je u ovom slučaju utvrđivala da li postoji zloupotreba dominantnog položaja uslovljavanjem zaključenje ugovora o prodaji tih ulaznica time da kupac prihvati obavezu da

zaključi ugovor o kupovini turističkog aranžmana, koji podrazumeva prevoz, smeštaj i druge sadržaje kupcu ulaznice, za vreme boravka u Londonu, što predstavlja dodatne obaveze koje po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima nisu u vezi sa predmetom ugovora. Komisija je u toku ispitnog postupka utvrdila da je prodaja turističkih aranžmana povezana sa prodajom ulaznica i da je zvanični agent prodaje oglosio prodaju pojedinačnih ulaznica, bez turističkog aranžmana, na osnovu čega je zaključeno da nisu utvrđeni elementi povrede konkurencije iz člana 16. stav 2) tačka 4) Zakona, pa je postupka protiv turističke agencije obustavljen Zaključkom od 19.12.2012. godine.

## 6. Sudska praksa

Protiv konačnog rešenja Komisije može se podneti tužba Upravnom sudu, čije odluke su pravnosnažne. Protiv odluka Upravnog suda stranka može podneti vanredno pravno sredstvo – zahtev za preispitivanje sudske odluke, o kome odlučuje Vrhovni kasacioni sud, pa su odluke navedenih sudova izvor relevantne sudske prakse o zloupotrebi dominantnog položaja na tržištu (koja je i dalje oskudna).

Do sada, Upravni sud je u većini slučajeva odbijao tužbe protiv rešenja Komisije, jer je utvrdio da su osporena rešenja doneta bez povrede pravila upravnog postupka, na osnovu postupno i pravilno utvrđenog činičnog stanja i pravilnom primenom Zakona o zaštiti konkurencije, kao materijalnog prava.<sup>42</sup> U presudi iz marta 2013. godine<sup>43</sup>, Upravni sud je odbio tužbu privrednog društva „Frikom“ ad iz Beograda protiv rešenja Komisije, kojim je utvrđena zloupotreba dominantnog položaja na tržištu veleprodaje industrijskog sladoleda na teritoriji Srbije. Osporenim rešenjem Komisija je utvrdila da je učinjena povreda konkurencije sa ciljem slabljenja i istiskivanja sa tržišta postojeće konkurencije, kao i stvaranja značajne barijere za ulazak na tržište novih konkurenata, uz istovremeno jačanje sopstvenog dominantnog položaja na tržištu, što je za efekat imalo značajno ograničavanje i narušavanje konkurencije na relevantnom tržištu.

Upravni sud poništava rešenja Komisije i vraća ih na ponovno odlučivanje, kada utvrdio da je

42 Navedeno prema referatu Olge Đuričić, sudije Upravnog suda, Sporna pravna pitanja uvezi primene Zakona o zaštiti konkurencije, *objavljenom u Biltenu Vrhovnog kasacionog suda*, br. 3/2012, str. 389.

43 Presuda Upravnog suda br. 12 U 17578/12 od 12.03.2013. godine - navedeno prema podacima sa internet stranice Komisije za zaštitu konkurencije: <http://www.kzk.org.rs/kzk/wpcontent/uploads/2013/04/Saopštenje-za-javnost-FRIKOM-1.pdf>

41 Zaključak Komisije za zaštitu konkurencije br. 5/0-02-326/2012-1 od 19.4.2012. godine



došlo do bitnih povreda postupka ili da činjenično stanje na osnovu koga je rešenje doneto nije pravilno i potpuno utvrđeno.

Zbog bitnih povreda postupka, Upravni sud je 2010. godine<sup>44</sup> po tužbi preduzeća „Primex“ d.o.o. iz Beograda poništio rešenje Komisije za zaštitu konkurencije, kojim je odbijen zahtev tog preduzeća za utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja od strane JP „Vojvodinašume“ iz Petrovaradina, Šumsko Gazdinstvo Banat iz Pančeva, zbog primenjivanja nejednakih uslova poslovanja na iste poslove sa učesnicima na tržištu. Tužilac je tvrdio da mu je JP „Vojvodinašume“ u periodu od 2003 – 2006. uskratila isporuku neophodnih količina topolovih trupaca za potrebe redovne proizvodnje, dok je drugim kupcima isporučivalo tražene ili približno tražene količine tih trupaca. Komisija je u odgovoru na tužbu istakla da je u postupku odlučivanja utvrđivala samo da li su prilikom ugovaranja primenjivani isti kriterijumi i utvrdila da nema zloupotrebe dominantnog položaja, s obzirom da se u svim slučajevima ugovaranja prvenstveno polazilo od količine trupaca topola preuzetih u prethodnom periodu. Upravni sud je poništio rešenje zbog povrede procesnih odredaba (član 199. stav 2. i član 192. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku), odnosno zbog toga što se ne može utvrditi da li je rešenje doneto na osnovu odlučnih činjenica utvrđenih u postupku, jer činjenice i razlozi u obrazloženju rešenja ne upućuju na pravilnost odluke o odbijanju zahteva za utvrđivanje zloupotrebe dominantnog položaja.

Zbog nepravilnog i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, Upravni sud je juna 2010.<sup>45</sup> poništio rešenje Komisije, jer je ocenio da nisu utvrđene sve relevantne činjenice prilikom uslovnog odobravanja koncentracije po zahtevu „Delta Agrar“ d.o.o. Vrhovni kasacioni sud se 2011. po zahtevu za preispitivanje ove presude Upravnog suda upustio u meritum i utvrdio da je Upravni sud pogrešno primenio materijalno pravo (Zakon o zaštiti konkurencije), zbog čega je ukinuo presudu i vratio predmet na ponovno odlučivanje Upravnom sudu. Komisija je u ovom slučaju odobrila koncentraciju „Delta Agrar“ i „Florida bel“ DOO pod uslovom da barem 20% proizvoda u maloprodajnim objektima potiče od drugog proizvođača. Delta agrar je protiv rešenja Komisije podnela tužbu Upravnom sudu, koji je zaključio da Komisija nije utvrdila postojanje dominantnog položaja na relevantnom tržištu i zbog nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja poništio rešenje. Na ovu presudu Komisija je podnela Vrhovnom

kasacionom sudu zahtev za preispitivanje pobijane presude, koji je sud uvažio, ukinuo presudu Upravnog suda i vratio predmet na ponovni postupak. U obrazloženju presude, Vrhovni kasacioni sud naveo je da je Upravni sud prilikom ocene zakonitosti osporenog rešenja pogrešno primenio materijalno pravo koje se odnosi na zloupotrebu dominantnog položaja, a ne na koncentraciju. Ova presuda je zanimljiva zato što se Upravni sud upustio u razmatranje, ali je pogrešno primenio materijalno pravo.

Vrhovni kasacioni sud je marta 2013. godine<sup>46</sup> odbio zahtev Preduzeća za trgovinu i usluge EKI TRANSFERS d.o.o. iz Beograda za preispitivanje presude Upravnog suda u pravnoj stvari zloupotrebe položaja na tržištu, a po tužbi za poništaj rešenja Komisije, kojim je utvrđeno da su preduzeća EKI TRANSFERS d.o.o. iz Beograda i TENFORE d.o.o. iz Beograda izvršila zloupotrebu dominantnog položaja na relevantnom tržištu prekograničnog brzog transfera novca između fizičkih lica, bez otvaranja računa, na teritoriji Srbije. Zloupotreba dominantnog položaja izvršena je ugovaranjem ograničenja u ugovorima o saradnji sa 24 poslovne banke, i to u pogledu „lojalnosti“ odnosno „ekskluzivnosti“, kao i u pogledu ugovaranja obaveze plaćanja novčanog iznosa na ime kaznenih penala u slučaju kršenja „obaveze u pogledu lojalnosti“, čime su ova preduzeća sprečila i ograničila konkurenciju, odnosno ograničila tržište i tehnički razvoj na štetu potrošača.

## 7. Zaključak

Ekonomska moć i mogućnost da utičemo na odluke drugih su ono što u današnjem svetu formalno ravnopravne pretvara u nadređene i podređene. Kada neko dostigne takvu moć na tržištu da svojim odlukama može da utiče na svakodnevne živote običnih ljudi, država je ta koja se, u cilju zaštite slabijih, kao regulator uključuje i nameće najjačima, dominantnim učesnicima, određena ograničenja. Učesnik na tržištu koji je postao dovoljno velik da može u određenoj meri da se ponaša nezavisno od drugih, mora biti ograničen u svom ponašanju, kako ono ne bi ugrozilo ekonomski podređene učesnike i konkurenciju. Dominantan učesnik nema onu slobodu koju je imao kada je njegov položaj bio slabiji, zato što takav položaj nosi sa sobom posebne odgovornosti u pogledu funkcionisanja tržišta. Zloupotreba dominantnog položaja u suštini i jeste zloupotreba odgovornosti koju takav učesnik ima prema tržištu i drugim učesnicima.

<sup>44</sup> Presuda Upravnog suda, Odeljenja u Nišu, II 1 U.5418/10(2008) od 01.07.2010. godine

<sup>45</sup> Presuda Upravnog suda 1 U 3606/10 (2008) od 11.03.2011. godine

<sup>46</sup> Navedeno prema podacima sa internet stranice Komisije za zaštitu konkurencije, dostupno na <http://www.kzk.org.rs/kzk/wp-content/uploads/2013/04/eki.pdf>

Država Zakonom o zaštiti konkurencije daje neke osnovne parametre, koji će omogućiti dominantnim učesnicima na tržištu da prilagode svoje ponašanje postavljenim ograničenjima. Ukoliko oni ne postupaju na ovaj način, Komisija za zaštitu konkurencije je ta koja će u zakonskom postupku utvrditi da postoji zloupotreba dominantnog položaja i preduzeti odgovarajuće mere da se spreči dalja zloupotreba i otklone nastale posledice. Kroz rešenja Komisije mogu se uočiti najznačajniji i najčešći pojavni oblici zloupotrebe dominantnog položaja. Za sada je praksa u ovoj oblasti oskudna i samo će vreme pokazati da li je kazuistički pristup Komisije dovoljan da omogući oporavak konkurencije na našem tržištu.

**Maja Dobrić,**  
**4th year student at the University of Belgrade**  
**Faculty of Law**

## FORMS OF ABUSE OF DOMINANT POSITION IN SERBIAN POSITIVE LAW

*Abuse of a dominant position on the relevant market is one of the main forms of infringement of competition, which affects the way the market functions and the rights of the consumers. Players on the market that*

*have a dominant position have an economic incentive to abuse it and drive out the competitors from the relevant market in order to obtain a monopolistic profit. This is why different rules of the game apply to them and there is a reaction to any of their actions that cause infringement to free competition. We need clear and predefined rules and criteria to determine who has dominant position and what types of behavior are allowed for them, so that the fight against abuse of a dominant position doesn't turn into an inquisition. In Serbia, the fight against the abuse of dominant position is just starting and the decisions of the Commission for the Protection of Competition (CPC) are few and its work is not transparent. The purpose of this paper is to present the work of the CPC based on the decisions that are available and to clarify the types of abuse of a dominant position that are present on the market of Serbia.*

Key words: *dominant position, abuse, types, Commission for the Protection of Competition*

## POBIJANJE PRAVNIH RADNJI U STEČAJU

**Dejan Colja,  
Jovana Veselinović,  
Studenti četvrte godine Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu**

*Pobijanje pravnih radnji u stečajnom postupku je institut obligacionog prava prilagođen potrebama stečaja kao pojma i pojave. Osmišljen sa idejom da pruži dodatno obezbeđenje poveriocu da će njegovo potraživanje biti naplaćeno, a putem pobijanja onih zakonom navedenih pravnih radnji dužnika koje su naplatu učinile malo verovatnom ili nemogućom, institut naročito u posebnoj formi primene u stečajnom postupku zahteva viši stepen pažnje i upotrebe. Cilj rada jeste da prikaže institut koji autori smatraju korisnim, ali nedovoljno upotrebljenim u praksi. U daljem tekstu biće obrađena pitanja istorijskih korena ovog instituta i njegovog razvoja, pozitivnopravne regulacije i primene u praksi uz kritički osvrt na postojeća rešenja i sugestije autora o tome kako se institut pobijanja pravnih radnji u stečajnom postupku može unaprediti.*

Ključne reči: *pobijanje pravnih radnji, pobojna tužba, neosnovano obogaćenje, stečaj*

### Uvod

Pobijanje dužnikovih pravnih radnji predstavlja veoma zanimljiv pravni mehanizam stavljen na raspolaganje poveriocima, kako u opštem tako i u posebnom vidu, kao sredstvo dodatne zaštite njihovih potraživanja. Namera konstruisanja ovog instituta jeste pružanje veće mogućnosti poveriocu da će njegovo potraživanje prema dužniku biti ispunjeno i predstavlja svojevrsno „obogaćenje“ dužnikove imovine, bilo povećanjem aktive ili smanjenjem pasive, a sve u cilju obezbeđenja mogućnosti naplate poveriočevog potraživanja. U daljem tekstu biće obrađen ovaj institut iz stečajnopravnog aspekta, uz osvrt na zakonsko regulisanje opšteg instituta.

Zakon o obligacionim odnosima<sup>1</sup> (u daljem tekstu: ZOO) reguliše kao opšti institut pobijanje dužnikovih pravnih radnji. Pobijati se mogu one pravne radnje koje su preduzete na štetu poverioca ako usled njihovog izvršenja dužnik nema dovoljno sredstava za ispunjenje poveriočevog

potraživanja i one čijim je propuštanjem dužnik izgubio neko materijalno pravo ili za sebe stvorio nekakvu materijalnu obavezu.<sup>2</sup> Pobijati radnju dužnika učinjenu na štetu poverilaca može svaki poverilac tog dužnika čije je potraživanje dospeo, bez obzira kada je ono nastalo.<sup>3</sup> ZOO kod vrste pravnih radnji koje se mogu pobijati pravi razliku između teretnih i besteretnih raspolaganja dužnika, pretpostavljajući nesavesnost dužnika prilikom besteretnih raspolaganja, dok se kod teretnih kao uslov postavlja dokazivanje činjenice da je dužnik znao ili mogao znati da takvim raspolaganjem nanosi štetu svojim poveriocima i da je trećem licu sa kojim je ili u čiju je korist radnja preduzeta to bilo ili moglo biti poznato.<sup>4</sup> Pravne radnje u ovom opštem institutu građanskog prava mogu se pobijati tužbom, i to u roku od godinu dana za teretna raspolaganja i 3 godine za besteretna i sa njima izjednačena raspolaganja, ili prigovorom, a posledica usvojene tužbe/prigovora je gubitak dejstva pravne radnje *samo* prema tužiocu (poveriocu) i *samo* u onoj meri potrebnoj za ispunjenje njegovih potraživanja (podvukli autori).

### Istorijat nastanka i razvoja

Pobijanje pravnih radnji stečajnog dužnika institucionalnu srž pronalazi u opštim pravilima građanskog prava prilagođenim specifičnim karakteristikama stečajnog prava. Istorijski posmatrano, ovaj originerno institut građanskog prava nastao je iz potrebe prevazilaženja uočenih negativnih aspekata primene instituta relativne i apsolutne ništavosti<sup>5</sup>, koji u teoriji još uvek izazivaju određene nedoumice, uglavnom terminološke prirode. Začetak opšteg instituta nalazi se u noveli Srpskog građanskog zakonika iz 1864 godine, njegova evolucija ostaje pod uticajem austrijskog prava, donošenjem Zakona o pobijanju pravnih dela van stečaja 1931. godine, koji se primenjivao do stupanja na snagu Zakona o obligacionim odnosima 1978. godine. Kad je pobijanje pravnih radnji stečajnog dužnika u pitanju, prvi propis koji predviđa taj institut je Zakon o stecišnom postupku iz 1861.

2 ZOO, čl. 280, st. 2 i 3.

3 ZOO, čl. 280, st. 1.

4 ZOO, čl. 281.

5 Upravo ova činjenica, da se nastanak pobijanja pravnih radnji bazira na ideji ništavosti, i rađa određene nedoumice u primeni ovog instituta, o čemu će biti reči u daljem toku rada.

1 Zakon o obligacionim odnosima („Sl. glasnik RS“, br. 29/1978, 39/1985, 45/1989- odluka USJ, 57/1989, 31/1993; u daljem tekstu ZOO)

godine, i tu samo u jednom članu, predviđajući da će biti pobijeni pokloni učinjeni u određenom roku pre otvaranja stečajnog postupka.<sup>6</sup>

Njegov pravni sledbenik, Stečajni zakon<sup>7</sup> na, za to vreme savremen način, uređuje materiju pobijanja pravnih radnji. Može se reći da je ovo prvi srpski propis u kome je institut pobijanja dužnikovih radnji u stečaju shvaćen i postavljen na ispravan način. U periodu samoupravnog socijalističkog državnog uređenja, 1953. godine doneta je Uredba o prestanku preduzeća i radnji, uglavnom opterećena ideologijom tog vremena, koja je bila u suprotnosti sa logikom stečajnog postupka<sup>8</sup>, te se stoga i ne može govoriti o razvoju instituta pobijanja, s obzirom da se on pretvorio u samu svoju suprotnost, sredstvo pogodovanja određenim poveriocima. Radikalne izmene izvršene su donošenjem Zakona o prinudnom poravnanju i stečaju 1965. godine, kojim je ovaj institut ponovo postavljen na zdrave temelje. Nakon ovoga, usledilo je donošenje Zakona o sanaciji i prestanku organizacija udruženog rada i Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, koji zadržavaju koncept prethodnika, uz veoma važnu dopunu, a to su slučajevi isključenja mogućnosti pobijanja po samom zakonu<sup>9</sup> Tako, Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji<sup>10</sup> u ulogu aktivno legitimisanog lica stavlja i poverioca i stečajnog upravnika, a kao osnove za pobijanje navodi pravne radnje kojima se remeti ravnomerno namirenje poverilaca, odnosno kojima se poverioci stavlja u povoljniji položaj, ako je druga strana prema kojoj su te radnje preduzete znala ili morala znati za nepovoljno ekonomsko-finansijsko stanje dužnika i pravne radnje kojima se bez naknade ili uz neznatnu naknadu raspolaže dužnikovom imovinom.<sup>11</sup> Nadalje, rok za podnošenje tužbe u ovom zakonu je bio prekluzivan i iznosio

je 6 meseci od dana otvaranja stečajnog postupka (a najkasnije do ročišta za glavnu deobu), dok je podnošenje tužbe od strane stečajnog upravnika bilo moguće samo uz prethodnu saglasnost stečajnog sudije.<sup>12</sup> Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji prestaje da važi 2005. godine kada na snagu stupa Zakon o stečajnom postupku.<sup>13</sup> Glava VII ovog zakona bila je posvećena upravo institutu pobijanja pravnih radnji stečajnog dužnika, razrađujući ovu materiju u 11 članova. Tako, zakon polazi od opštih uslova, navodeći se potom na tačno određene pravne poslove i pravne radnje stečajnog dužnika, pri tom šireći spektar tih pravnih poslova u odnosu na prethodna zakonska rešenja. Potom uređuje situacije u kojima se ne može vršiti pobijanje, radnje kojima se pobijanje moglo vršiti, stranke u postupku, rokove i dejstva. Njegov pravni sledbenik, danas važeći Zakon o stečaju<sup>14</sup> koji je stupio na snagu 2009. godine u većoj meri preuzima odredbe Zakona o stečajnom postupku, vršeći izmene koje ovaj institut u izvesnoj meri unapređuje, a što ujedno predstavlja temu ovog teksta.

### Pozitivnopravna rešenja u Republici Srbiji

Polazeći od cilja stečaja – najpovoljnijeg kolektivnog namirenja stečajnih poverilaca, javlja se i glavna razlika u pogledu koristi od rezultata pobijanja odnosno njegovog dejstva. Pobijanje pravnih radnji van stečaja ima dejstvo samo prema jednom poveriocu u obimu neophodnom samo za njegovo namirenje, dok je cilj pobijanja pravnih radnji u stečaju uspostavljanje ravnomernog namirenja stečajnih poverilaca<sup>15</sup>, te se dejstva odnose na sve poverioce odnosno na stečajnu masu iz koje će se oni namiriti. Smisao jeste da se uvećanjem stečajne mase uveća i procenat namirenja poverilaca, shodno iznosima njihovih utvrđenih potraživanja.<sup>16</sup>

Predmet pobijanja su pravne radnje preduzete pre donošenja rešenja o otvaranju stečajnog postupka kojima se narušava ravnomerno namirenje stečajnih poverilaca ili se oni oštećuju, kao i one radnje kojima se pojedini poverioci stavlja u pogodniji položaj. Predmetom pobijanja smatra

6 „Pokloni, koje je propalica na 14 dana pre otvorenog stecišta ma kome učinio, **prema poveriteljima** (podvukli autori), uništavaju se, i ono što bi za to vreme poklonjeno bilo, pada u stecišnu masu, a poklonoprincipi dolaze u peti red“, par.26 Zakona o stecištu. Iako formulacija može navesti na zaključak da je u pitanju ništavost, analizom se ipak dolazi zaključka da je u pitanju pobijanje, s obzirom na dejstvo „uništavanja“.

7 Donet 1929. godine, stupio na snagu 1931. godine, inače smatra se za veoma moderan zakonski tekst, s obzirom da je u pozitivnim propisima preuzeta njegova terminologija, a i neka rešenja su bila ispred svog vremena, što dokazuje i njihovo dalje važenje, uz određene modifikacije.

8 Eklatantan primer je i nepoznavanje termina „stečaj“, već prinudna likvidacija.

9 Zakon o prinudnom poravnanju i stečaju („Sl. list SFRJ“, br. 41/80, 58/80), čl. 161-165.

10 *Službeni list SFRJ*, br. 84/89 i *“Službeni list SRJ”*, br. 37/93 i 28/96; u daljem tekstu ZPPSL

11 ZPPSL, čl 112, st 2.

12 ZPPSL, čl. 116.

13 *„Službeni glasnik RS“*, br. 84/04 i 85/05

14 Zakon o stečaju (*„Sl. glasnik RS“*, br. 104/2009, 99/2011 – dr. zakon, 71/2012 – odluka US; u daljem tekstu ZS)

15 Shodno načelu jednakog tretmana i ravnopravnosti, čl. 4 ZS.

16 Postoje i mišljenja da nije nužno da dođe do većeg namirenja poverilaca, već je dovoljno samo olakšavanje njihovog namirenja. Vid. Tomica Delibašić, *Pobijanje pravnih radnji stečajnog dužnika*, Beograd, 1999, str. 287.

se i propuštanje preduzimanja pravnih radnji<sup>17</sup> i sve pravne i procesne radnje na osnovu kojih je doneta izvršna isprava, tj. koje su preduzete na osnovu nje ili u postupku prinudnog izvršenja.<sup>18</sup> Zakon o stečaju klasifikuje pravne radnje koje predstavljaju osnov pobijanja propisujući za njih različite retroaktivne rokove i samim tim praveći razliku između navedenih grupa radnji.

Radnje **uobičajenog namirenja** su one pravne radnje koje su preduzete u roku od 6 meseci pre podnošenja predloga za otvaranje stečajnog postupka kojima se barem jednom poveriocu pruža obezbeđenje ili daje namirenje na način i u vreme koji su u skladu sa sadržinom njegovog prava, preduzete u vreme kada je stečajni dužnik bio nesposoban za plaćanje, a poverilac je bio nesavestan, tj. znao je ili je morao znati za tu nesposobnost. Ove radnje mogu se pobijati i nakon podnošenja predloga za otvaranje stečajnog postupka (a do donošenja rešenja o otvaranju stečajnog postupka) ukoliko je poverilac bio nesavestan i u pogledu činjenice da je takav predlog podnet.<sup>19</sup> Zakon navodi kao osnov za pretpostavku poveriočeve nesavesnosti da je on znao za okolnosti iz kojih se na nesumnjiv način može zaključiti da postoji nesposobnost plaćanja, tj. da je stavljen predlog za pokretanje stečajnog postupka. Pretpostavljeno znanje propisano je i za povezana lica.<sup>20</sup>

Kod **neuobičajenog namirenja** pobija se ona pravna radnja koja je učinjena u poslednjih 12 meseci pre podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka, a kojom se jednom poveriocu pruža obezbeđenje ili daje namirenje koje taj poverilac nema pravo da traži ili ima, ali ne u vreme i na način kada je preduzeto.<sup>21</sup> Kao primer ovakve radnje može se navesti ispunjenje prirodne obligacije, simulovane obaveze, izvršenje obaveze pre dospelosti i sl. Sama priroda radnje uslovlila je duži retroaktivni rok od onog datog u slučaju uobičajenog namirenja. Interesantno je zapaziti da se kod ovog osnova pobijanja ne pominje (ne)savesnost poverioca u pogledu platežne sposobnosti dužnika, već je samo ophođenje prema konkretnom poveriocu koje se može pod-

vesti pod činjenični opis neuobičajenog namirenja dovoljno da se takva pravna radnja pobije.

Kategorija **neposrednog oštećenja poverilaca**<sup>22</sup> slična je kategoriji uobičajenog namirenja ne samo po roku koji je propisan (6 meseci pre podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka), već i u pogledu radnji koje se mogu po ovom osnovu pobijati. Jedina razlika pravi se u pogledu dodatne mogućnosti pobijanja koja je u ovoj kategoriji propisana za one radnje stečajnog dužnika koje se sastoje od preduzimanja ili propuštanja kojima je stečajni dužnik izgubio neko svoje pravo ili usled kojih on to svoje pravo više ne može ostvariti, što takođe dovodi do umanjenja njegove imovine, odnosno stečajne mase.

Uvek kada je pravna radnja preduzeta sa namerom da se ošteti jedan ili više poverilaca, u roku od 5 godina pre otvaranja stečajnog postupka ili posle toga, ako je saugovarač stečajnog dužnika znao za takvu njegovu nameru, postojaće **namerno oštećenje poverilaca**.<sup>23</sup> I u ovom slučaju javlja se pretpostavka nesavesnosti saugovarača onda kada je znao da stečajnom dužniku pretili nesposobnost plaćanja i da se takvom radnjom oštećuju poverioci. Dok kod neposrednog oštećenja poverilaca radnje preduzima sam stečajni dužnik, u ovom slučaju radnje će biti preduzete zajednički od strane stečajnog dužnika i njegovog saugovarača, a sâmo postojanje namere stečajnog dužnika i nesavesnosti saugovarača u pogledu znanja te namere da se nanese šteta ostalim poveriocima opravdava propisano dug retroaktivni rok.

Poslednja kategorija koju zakon uređuje jesu **pravni poslovi i radnje bez naknade ili uz neznatnu naknadu** koji se mogu pobijati ako su zaključeni odnosno preduzeti u poslednjih 5 godina pre podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka. Svaka činidba stečajnog dužnika za koju on nije primio odgovarajuću protivvrednost što je dovelo do smanjenja stečajne mase, a samim tim i do oštećenja poverilaca, moći će da se podvede pod ovaj osnov pobijanja. Besteretnim raspolaganjem smatraće se čak i jednostrani pravni poslovi preduzeti od strane stečajnog dužnika poput odricanja od prava ili otpuštanja duga. Potencijalni problem javio bi se u proceni poslova i radnji uz neznatnu naknadu, jer zakon propisuje da se ne mogu pobijati uobičajeni prigodni darovi, nagradni darovi ni darovi učinjeni iz zahvalnosti odnosno izdvajanja u humanitarne svrhe, sve pod uslovom da su u vreme kada su učinjeni bili srazmerni finansijskim mogućnostima stečajnog

17 Prilikom propuštanja kojim je oštećena imovina stečajnog dužnika, koje se pobija, za uspešno pobijanje zahteva se dokazana namera propuštanja preduzimanja pravnih radnji (stav sudije Tatjane Marković-Stefanović, sudije Privrednog apelacionog suda u Beogradu, materijali za seminar **Pobijanje pravnih radnji**, održanog u Nišu 18.4.2012. godine)

18 ZS, čl. 119.

19 ZS, čl. 120.

20 ZS, čl. 125.

21 ZS, čl. 121.

22 ZS, čl. 122.

23 ZS, čl. 123.

dužnika i uobičajeni za privrednu granu kojoj on pripada.<sup>24</sup> Takođe, teškoće u proceni ovog osnova javljaju se i iz razloga što u određenim situacijama takve radnje mogu biti preduzete sa ciljem sprečavanja ili smanjenja izvesne štete, što zavisi od okolnosti konkretnog slučaja. Kad je u pitanju savesnost lica u čiju korist je ovakva radnja izvršena, ona je u ovim slučajevima irelevantna.

Ne mogu se pobijati pravne radnje bez obzira na osnov,<sup>25</sup> ukoliko su vezane za izvršenje usvojenog plana reorganizacije stečajnog dužnika i samim tim preduzete nakon otvaranja stečajnog postupka; kada su vezane za nastavljane poslova posle otvaranja stečajnog postupka kao i radnje isplate po menicama i čekovima, ako je druga strana morala primiti isplatu ne bi li sačuvala pravo na regres protiv ostalih meničnih odnosno čekovnih dužnika. Pored ovih pravila, ne mogu se pobijati radnje uobičajenog i neuobičajenog namirenja ako stečajni dužnik primi jednaku vrednost u vidu protivnake od poverioca ili drugog lica za čiji je račun radnja izvršena, istovremeno ili u kratkom roku pre ili posle izvršene radnje; kao ni u slučaju kumulativno ispunjenih uslova da je radnja izvršena pre podnošenja predloga za otvaranje stečajnog postupka, na osnovu okvirnog ugovora koji je predviđen članom 82 stav 3 Zakona o stečaju (izuzetak u slučaju prava na prebijanje potraživanja u stečajnom postupku), u skladu sa uobičajenom praksom za izvršavanje ugovora takve vrste. Ovo važi i za radnje neposrednog oštećenja poverilaca, ukoliko su kumulativno ispunjena sva tri uslova.

Pravne radnje mogu se pobijati *tužbom*, kada je propisan rok za podnošenje tužbe od dana otvaranja stečajnog postupka do dana održavanja ročišta za glavnu deobu, kao i *prigovorom* i *protivtužbom*, u kom slučaju se ne primenjuje rok propisan u Zakonu o stečaju za podnošenje pobjojne tužbe. **Aktivno legitimisana lica** jesu *svaki poverilac* pa i onaj stečajni/razlučni poverilac kome je potraživanje osporeno, pod uslovom da je podneo tužbu za utvrđivanje svog potraživanja i *stečajni upravnik* u ime i za račun stečajnog dužnika, odnosno stečajne mase. Za stečajnog upravnika postoji dužnost pobijanja pravnih radnji uvek kada se za to ispune uslovi, za šta on nema obavezu pribavljanja saglasnosti odbora poverilaca.<sup>26</sup> Kao **pasivno legitimisano lice** javlja se *protivnik pobijanja* kojim se smatra lice sa kojim

je pravni posao zaključen odnosno prema kome je pravna radnja preduzeta i njegovi pravni sledbenici (naslednici ili drugi univerzalni sukcesori i ostali pravni sledbenici uz ispunjenje zakonskih uslova). U situaciji u kojoj stečajni upravnik nije u ime i za račun stečajnog dužnika podneo pobjojnu tužbu, kao pasivno legitimisani naći će se protivnik pobijanja i stečajni dužnik, kao *jedinstveni i nužni suparničari*, što je posledica činjenice da su oni strane u pravnom poslu koji se pobija, a da se dužnik, odnosno stečajni upravnik kao njegov zastupnik, svojom procesnom neaktivnošću očigledno slaže sa opstankom dejstava pravnog posla koje poverilac-tužilac želi da pobija. Bitno je naglasiti da će tužbeni zahtev biti odbijen ukoliko njime nisu obuhvaćeni stečajni dužnik i protivnik pobijanja, kao nužni suparničari.<sup>27</sup>

Posledice uspešnog pobijanja, do koga se dolazi pravnosnažnim usvajanjem zahteva za pobijanje, odnose se kako na stečajnu masu tako i na protivnika pobijanja. Imajući u vidu da se pobijati mogu samo punovažni pravni poslovi odnosno punovažne pravne radnje,<sup>28</sup> uspešnost pobijanja ni na koji način ne utiče na punovažnost ovih pravnih poslova i radnji, odnosno oni ostaju na snazi. Tako, pravna radnja ili pravni posao koji su pobijeni nemaju dejstva prema stečajnoj masi i protivnik pobijanja je dužan da u stečajnu masu vrati svu imovinsku korist koju je stekao na osnovu pobijenog pravnog posla ili radnje. Nakon što imovinsku korist vrati u stečajnu masu, protivnik pobijanja ima mogućnost da ostvari pravo na svoje potraživanje podnošenjem naknadne prijave potraživanja koju je stečajni upravnik dužan da ispita, a kao osnov njegovog potraživanja javlja se upravo pobijeni pravni posao ili pravna radnja. Ova posledica po protivnika pobijanja je ujedno i izuzetak od prekluzivnih rokova datih za prijavu potraživanja u stečajnom postupku.

### Primena instituta pobijanja pravnih radnji stečajnog dužnika u praksi

Pored izloženog prikaza normativnog okvira instituta pobijanja, nesporno bitan aspekt predstavlja i analiza njegove praktične primene. Ovde treba napomenuti da, što se tiče ispunjenosti uslova, u velikom procentu stečajnih postupaka postoji objektivna mogućnost pobijanja prav-

27 Zakon o parničnom postupku („Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 49/2013 - odluka US i 74/2013 - odluka US; u daljem tekstu ZPP), čl. 211, st. 2.

28 Ukoliko bi se dozvolilo pobijanje nepunovažnog pravnog posla (ništavog ili rušljivog), u slučaju eventualnog neuspeha u pobjojnoj parnici, omogućio bi se opstanak takvog posla, što pravo ne dozvoljava, jer se kosi sa svrhom dejstva ništavosti.

24 ZS, čl. 124, st 2.

25 Dakle, nije bitno da li se radi o radnjama uobičajenog namirenja, neuobičajenog namirenja, namernog oštećenja poverilaca, neposrednog oštećenja poverilaca ili poslovima i radnjama bez naknade ili uz neznatnu naknadu.

26 ZS, čl. 129, st 1.

nih radnji<sup>29</sup>, što je i zakonska dužnost stečajnog upravnika, kada oceni da su ti uslovi ispunjeni. Takođe, iz teorijskog uporišta, nesporan je i interes poverilaca stečajnog dužnika za što većim brojem uspešno pobijenih radnji, jer se samim uvećanjem stečajne mase uvećava i procenat njihovih namirenja. Međutim, praksa pokazuje (odnosno njeno odsustvo), da poverioci u stečaju retko pribegavaju podizanju pobjojnih tužbi, što se delimično može pripisati nedovoljnom poznavanju takvog prava i načina na koji ga mogu iskoristiti. Naime, iz ugla pojedinačnog poverioca, stepen povećanja namirenja nije dovoljan motiv da se on individualno upusti u proces pobijanja određene pravne radnje koja bi rezultovala povećanjem stečajne mase, naročito usled neizvesnosti ishoda takvog spora. Ovo je naročito vidljivo u situaciji gde je Skupština poverilaca disperzovano strukturisana, te shodno tome nedostatak motivacije pojedinačnog poverioca dovodi do njegove sveukupne inertnosti, pa i u pogledu pobijanja pravnih radnji, s obzirom da direktna korist od uspešnog pobijanja pojedinačnom poveriocu nije velika i izvesna (iznos njegovog potraživanja igra bitnu ulogu u odluci o stepenu aktivnosti u stečajnom postupku).

U praksi su retke i one situacije u kojima stečajni upravnici pobijaju pravne radnje u cilju uvećanja stečajne mase, upravo usled nedoumica veza-nih za ispunjenost uslova primene ovog instituta.

Jedan od glavnih problema je dilema aktivno legitimisanog lica da li pobijati pravni posao ili zahtevati utvrđenje njegove ništavosti? Ukoliko bi se zahtevalo utvrđivanje ništavosti, i eventualno uspelo u tome, pravni posao ne bi proizvodio pravna dejstva *ex tunc*, stoga bi se vršio povraćaj u pređašnje stanje shodno pravilima ZOO-a. S druge strane, u situaciji u kojoj se donosi odluka o podizanju pobjojne tužbe, zahtevao bi se prestanak pravnog dejstva pobijane radnje prema stečajnoj masi, ne i utvrđivanje ništavosti/poništaj pravnog posla na osnovu koga je pobijana radnja izvršena. Ipak, situacije bez nedoumica su retke, te se stoga javlja problem formulisanja tužbenog zahteva. Sudska praksa sugeriše da je postavljanje eventualnih tužbenih zahteva, gde bi se alternativno zahtevalo utvrđivanje ništavosti, poništaj ili pobijanje pravne radnje, najbolje rešenje, s obzirom da pruža veću verovatnoću postizanja željenog cilja – uvećanja stečajne mase.<sup>30</sup> Ovakvu

mogućnost pruža upravo Zakon o parničnom postupku, propisujući da se u tužbi može istaći više tužbenih zahteva, ako su svi zahtevi povezani istim činjeničnim i pravnim osnovom.<sup>31</sup>

Pitanje formulisanja tužbenog zahteva od praktičnog je značaja i za pasivno legitimisano lice (protivnika pobijanja). Naime, ukoliko je pravni posao uspešno pobijen, protivnik pobijanja ima pravo naknadne prijave potraživanja, čiji je osnov upravo pobijeni pravni posao. Ukoliko bi pravni posao bio oglašen ništavim/poništen, protivnik pobijanja ne bi imao pravni osnov za prijavu potraživanja, samim tim ni mogućnost dobijanja protivnaka kao stečajni poverilac.<sup>32</sup>

Sledi jedno od ključnih pitanja procesa pobijanja – teret dokazivanja u postupku pobijanja pravnih radnji. Polazana tačka za ovu analizu jesu postavljene zakonske pretpostavke, koje umnogome odstupaju od klasične konstrukcije pravnih pretpostavki, upravo usled specifičnosti stečajnog postupka i njegovog cilja. Glavno pitanje kod uspešnosti pobijanja jeste (ne)savesnost protivnika pobijanja, a u nekim situacijama samo stečajnog dužnika. Naime, ZS kod regulisanja uobičajenog namirenja postavlja pretpostavku nesavesnosti protivnika pobijanja, ukoliko je znao za okolnosti iz kojih se na nesumnjiv način može zaključiti da postoji nesposobnost plaćanja, odnosno da je stavljen predlog za pokretanje stečajnog postupka, te je na protivniku pobijanja da dokazuje suprotno, odnosno svoju savesnost.<sup>33</sup> Kod neuobičajenog namirenja pitanje savesnosti se ne postavlja, dok se kod namernog oštećenja znanje za nameru dužnika pretpostavlja ukoliko je dužnikov saugovarač znao da stečajnom dužniku pretili nesposobnost plaćanja i da se preduzetom radnjom oštećuju poverioci. Na prvi pogled može delovati neuobičajeno da se postavlja pretpostavka nesavesnosti, ali ovo rešenje „iznuđeno“ je logikom stečaja, a to je što efikasnije i povoljnije namirenje stečajnih poverilaca, te stoga ova odredba ima za cilj da olakša pobijanje pravnih radnji, samim tim i da ubrza proces uvećanja stečajne mase ovim putem. Ipak, autori smatraju da nije dobro rešenje vezivanje pretpostavke za dva subjektivna uslova, s obzirom da se „smatra da je poverilac znao ili morao

organizaciji Projekta za pravnu podršku GIZ i Agencije za licenciranje stečajnih upravnika, održane u Beogradu 1 i 2. 10. 2012. godine.

31 ZPP, čl. 197.

32 Razume se da bi imao pravo povraćaja datog, shodno pravilima obligacionog prava o posledicama ništavosti ugovora, čl. 104 st. 1 ZOO.

33 Što otežava njegovu procesnu poziciju, ali značajno doprinosu verovatnoći uspeha pobjojne parnice.

29 Prema podacima dr Franca Cimermana, stečajnog upravnika iz Nemačke, u 75% slučajeva stečajeva u Nemačkoj bili su ispunjeni uslovi za primenu pobijanja pravnih radnji.

30 Mišljenje v.d. predsednika Privrednog suda u Užicu Jasminke Obučine, iskazano prilikom radionice **Pobijanje pravnih radnji stečajnog dužnika i reorganizacija** u or-

znati za nesposobnost plaćanja...ako je *znao* za okolnosti...". Ovakvom konstrukcijom obesmišljava se osnovna ideja olakšanog dokazivanja, s obzirom da je komplikovanije dokazivati subjektivne činjenice od objektivnih. Smatramo da je bolje rešenje vezivanje pretpostavke za pravni standard ili objektivnu okolnost, koja je daleko lakše dokaziva, čime bi se i podržalo sasvim ispravno stanovište da treba olakšati dokazivanje činjenica u prilog pobijanju, kako bi njegovo dejstvo pogodovalo stečajnoj masi u vidu njenog uvećanja. Upravo su ovo, pored ostalih, izmene koje predviđa usvojeni predlog o izmenama i dopunama Zakona o stečaju<sup>34</sup>, uvodeći pretposta-

vku nesavesnosti, gde se smatra da je poverilac znao ili morao znati za nesposobnost plaćanja stečajnog dužnika ako je ovaj podatak upisan u javni registar pravnih lica<sup>35</sup>.

Uprkos gore navedenoj realnoj slici praktične primene ovog instituta ili radije njegove neprimene u praksi, u situaciji kada su savladane sve nedoumice vezane za prvobitnu odluku o podnošenju pobjodne tužbe, poveriocu koji bi uložio aktivan napor zarad cilja stečaja koji je, kako je već ranije navedeno, naročito ustanovljen kao takav u njegovom interesu, stajao bi na raspolaganju tužbeni zahtev koji bi kao jedna od mogućnosti mogao biti formulisan na sledeći način<sup>36</sup>:

### „TUŽBA ZA POBIJANJE PROCESNE RADNJE STEČAJNOG DUŽNIKA – član 119. stav 3. Zakona o stečaju («Službeni glasnik RS», br. 104/2009)

PRIVREDNOM SUDU U \_\_\_\_\_

Tužilac: \_\_\_\_\_ (poverilac), iz \_\_\_\_\_, ul. \_\_\_\_\_ br. \_\_, čiji je punomoćnik \_\_\_\_\_, advokat iz \_\_\_\_\_, po punomoćju u prilogu

Tuženi: 1. \_\_\_\_\_ (protivnik pobijanja)

2. \_\_\_\_\_ u stečaju (stečajni dužnik)

#### TUŽBA

##### Radi pobijanja procesne radnje stečajnog dužnika

Vrednost predmeta spora: \_\_\_\_\_

U tri primerka, sa priložima i punomoćjem

Tuženi drugog reda je, u svojstvu tužene stranke u predmetu Privrednog suda u \_\_\_\_\_ P-\_\_\_\_/\_\_\_\_, **loše vodio spor** ne osporavajući činjenične navode protivne strane i ne predlažući blagovremeno relevantne dokaze, što je dovelo do gubitka spora, donošenjem prvostepene presude kojom je usvojen tužbeni zahtev i obavezan tuženi (stečajni dužnik – ovde tuženi drugog reda) da tužiocu u tom sporu (a ovde tuženom prvog reda) izplati značajan novčani iznos od \_\_\_\_\_ dinara, sa kamatom i troškovima spora, na osnovu pravnog posla \_\_\_\_\_ kojim je ugovorena nesrazmenra imovinska korist za protivnika pobijanja.

**Dokaz:** – prvostepena presuda Privrednog suda u \_\_\_\_\_ P-\_\_\_\_/\_\_\_\_  
– ugovor br. \_\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ godine

Tuženi drugog reda je, u svojstvu tužene stranke u navedenom predmetu u zakonom propisanom roku **nije izjavio žalbu** protiv presude Privrednog suda u \_\_\_\_\_ P-\_\_\_\_/\_\_\_\_, čime je **onemogućio preispitivanje** tačnosti i potpunosti utvrđenog činjeničnog stanja i zakonitosti i pravilnosti navedene presude, omogućivši protivniku pobijanja, koji je u tom predmetu bio tužilac, da **stekne izvršnu ispravu** – presudu o potraživanju prema stečajnom dužniku, koje se zasniva na **nesrazmenro ugovorenoj imovinskoj koristi** za protivnika pobijanja.

Propuštanjem preduzimanja procesno-pravne radnje izjavljivanja žalbe, stečajni dužnik je **izgubio** svoje ustavno i zakonsko **pravo na žalbu** na navedenu presudu, a čime se **neposredno oštećuju poverioci**, jer je protivnik pobijanja stekao izvršnu ispravu – presudu o potraživanju prema stečajnom dužniku, koje se zasniva na nesrazmenro ugovorenoj imovinskoj koristi, a utvrđenje potraživanja u tako velikom novčanom iznosu dovelo bi do **srazmernog umanjenja** procenta isplate utvrđenih potraživanja ostalih poverilaca, čime se narušava ravnomerno namirenje i oštećuju poverioci, a protivnik pobijanja stavlja u pogodniji položaj.

34 Predlog zakona o izmenama i dopunama Zakona o stečaju, usvojen na 123. sednici Vlade održanoj 30.12. 2013. Godine (u daljem tekstu: Predlog)

35 Predlog, čl. 41

36 Model tužbe preuzet sa veb sajta [www.propisionline.com](http://www.propisionline.com).



**Dokaz:** – prvostepena presuda Privrednog suda u \_\_\_\_\_ P-\_\_\_\_/\_\_\_\_, snabdevena **klauzulom pravnosnažnosti**  
– **veštačenje** od strane veštaka ekonomsko-finansijske struke \_\_\_\_\_  
iz \_\_\_\_\_ ul. \_\_\_\_\_ br. \_\_\_\_\_

Nad tuženim drugog reda je, u međuvremenu, otvoren postupak **stečaja** rešenjem Privrednog suda u \_\_\_\_\_ St-\_\_\_\_/\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ godine.

**Dokaz:** – rešenje Privrednog suda u \_\_\_\_\_ St-\_\_\_\_/\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ godine.

Kako od isteka roka za žalbu protiv navedene presude do podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka nije proteklo šest meseci, proizlazi da je ova tužba za pobijanje blagovremena.

Tužilac je **poverilac** stečajnog dužnika, pa ima pravni interes za podnošenje ove tužbe.

**Dokaz:** – **prijava potraživanja** u postupku stečaja St.\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ godine

U članu 119. stav 3. Zakona o stečaju (*“Službeni glasnik RS”, br. 104/2009*) propisano je: “Pobijati se mogu i pravni poslovi, pravne i procesne radnje na osnovu kojih je doneta izvršna isprava ili koje su preduzete po osnovu izvršne isprave ili u postupku prinudnog izvršenja, ako ispunjavaju uslov iz stava 1. ovog člana. Ako zahtev za pobijanje bude usvojen, **prestaje dejstvo izvršne isprave** prema stečajnoj masi.”

Prvotuženi (protivnik pobijanja) je u periodu od šest meseci pre podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka i to dana \_\_\_\_\_ u postupku prinudnog izvršenja naplatio deo novčanog iznosa od \_\_\_\_\_ dinara, po navedenoj izvršnoj ispravi.

**Dokaz:** – spisi i rešenje Privrednog suda u \_\_\_\_\_ u predmetu izvršenja br. I \_\_\_\_/\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ godine.

Na osnovu navedenih činjenica i predloženih dokaza, tužilac predlaže da sud donese sledeću:

### PRESUDU

I – UTVRĐUJE SE da **propuštanje** preduzimanja pravne radnje **izjavljivanja žalbe** od strane \_\_\_\_\_ (ovde drugotuženog) na presudu Privrednog suda u \_\_\_\_\_ P-\_\_\_\_/\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ godine **nema dejstva prema stečajnoj masi** \_\_\_\_\_ u stečaju.

II – UTVRĐUJE SE da **prestaje dejstvo** izvršne isprave – presude Privrednog suda u \_\_\_\_\_ P-\_\_\_\_/\_\_\_\_ od \_\_\_\_\_ godine **prema poveriocima** stečajnog dužnika.

III – OBAVEZUJE SE prvotuženi \_\_\_\_\_ (protivnik pobijanja) da u stečajnu masu **vraći** svu **imovinsku korist** u iznosu od \_\_\_\_\_ dinara, stečenu na osnovu pobijene pravne radnje, u roku od 8 dana.

IV – OBAVEZUJU SE tuženi da solidarno naknade tužiocu troškove postupka u roku od 8 dana.

U \_\_\_\_\_

Za tužioca

\_\_\_\_\_ godine

\_\_\_\_\_”

Smatramo da je neophodno naglasiti očigledan značaj ovakvog modela tužbe, imajući u vidu da se za svojstvo poverioca u stečaju ne zahteva niti će se ikada zahtevati postojanje makar osnovnog pravnog znanja, te ovakav model umnogome povećava verovatnoću da će se poverilac opredeliti za pokretanje pobojnog spora, zahvaljujući tome što predstavlja smernice kako za poverioca, tako i za ostale učesnike u stečajnom postupku.

Takođe treba napomenuti da u praksi ne postoje brojni primeri presuda koje regulišu ovaj pravni institut. Ipak, autori iz te malobrojne grupe izdvajaju jednu, ne zbog njene naročite specifičnosti, već zato što presuda na veoma

slikovit način praktično otelotvoruje slovo Zakona o stečaju, pozivajući se u samoj presudi na čak četiri člana ovog zakona kao osnov za usvajanje tužbenog zahteva podnetog od strane stečajnog dužnika kao ovlašćenog lica.

Kroz pomenutu presudu ilustruje se na veoma upečatljiv način težnja nesavesnih poverilaca da, uprkos finansijskom stanju dužnika, naplate svoje potraživanje, na štetu svih ostalih (stečajnih) poverilaca. Sud je, ceneći okolnosti slučaja, ispravno doneo odluku da se pobiju pravne radnje raspolažanja i izvrši restitucija u korist dužnikove imovine, što je potvrđeno i drugostepenom presudom.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Primer ove, i drugih presuda koje se tiču date materije mogu se naći u materijalu za pomenutu radionicu Pobija-

## Zaključak

Analizirajući pravni institut pobijanja pravnih radnji, dolazi se do nešto kontradiktornih zaključaka. Teorijski veoma spretno i koncizno konstruisan, vešto pretočen u kvalitetan zakonski propis, ovom pravnom mehanizmu fali primena u praksi, uz gubitak svih potencijalnih blagodeti takve primene. Pre svega, gubitak je očigledan po efikasnost stečajnog postupka, s obzirom na neoptimalno ostvarenje cilja stečaja u pogledu obima namirenja poverilaca. S druge strane, izostaje povratna informacija koju dragocena sudska praksa, prateći normu kroz njen pravni život, „vraća“ zakonodavcu i pravnoj nauci, a pre svega učesnicima stečajnog postupka, s obzirom da su i oni u nedoumici oko uslova primene ovog instituta. Paradoksalno, razlog nedovoljnog korišćenja procesnog mehanizma poboynih tužbi upravo jeste u nedostatku primarne primene, kroz čiji bi se proces stekla vredna iskustva za dalju primenu i eventualna poboljšanja. Ovo posebno važi u odnosu na stečajne upravnike, koji su najpozvaniji da pobijaju pravne radnje stečajnog dužnika, tim pre što je zakonom ustanovljena dužnost podizanja poboynih tužbi zavisna od njihove ocene ispunjenosti uslova, te je od suštinske važnosti da kod njih ne bude nikakvih nedoumica. Stoga smatramo da bi prevashodno trebalo aktivno delovati na polju dalje edukacije učesnika stečajnog postupka kako bi uspešnom primenom ovog instituta celishodnije vršili svoja prava i obavljali svoje dužnosti, a i doprinosili efektivnijim i efikasnijim stečajnim postupcima, pogotovo imajući u vidu objektivne mogućnosti čestog i uspešnog pobijanja pravnih radnji. Ova tvrdnja naročito stoji za zemlje u razvoju, kao što je Srbija, s obzirom da nepovoljna ekonomska klima dovodi do toga da su opšta ekonomska situacija i nedostatak sredstava veliki problem i kočnica i prilikom drugih vrsta postupaka (na primer izvršnog), a kamoli stečajnog, koji se i vodi s obzirom na nepovoljno ekonomsko stanje stečajnog dužnika, gde je od suštinske važnosti da se svako potencijalno uvećanje stečajne mase iskoristi. Tim pre što je prema trenutno važećem Zakonu o privatizaciji<sup>38</sup> predviđeno da će zaštita privrednih subjekata u restrukturiranju (u vidu zabrane prinudnog izvršenja) važiti do 30. juna 2014. godine<sup>39</sup>,

nje pravnih radnji stečajnog dužnika i reorganizaciji <http://alsu.gov.rs/la/odrzan-seminar-pobijanje-pravnih-radnji/>

38 Narodnoj skupštini Republike Srbije upućen je predlog novog Zakona o privatizaciji, usvojen na 123. Sednici Vlade Republike Srbije, održane 30.12.2013. godine.

39 Zakon o privatizaciji („Sl. glasnik, br. 38/2001, 18/2003, 45/2005, 123/2007, 123/2007 - dr. zakon, 30/2010 - dr. zakon, 93/2012-25, 119/2012), čl. 20ž, st. 1 i 6.

pa se očekuje veći broj stečajnih postupaka, s obzirom da neće sva privredna društva biti uspešno postavljena na bazu „zdravog“ poslovanja. Ipak, ohrabruju izmene usvojene u Predlogu izmena i dopuna Zakona o stečaju, koje se tiču instituta pobijanja pravnih radnji, s obzirom da proširuju domen primene instituta pobijanja<sup>40</sup>, što bi moglo da dovede do većeg broja poboynih tužbi. Ostaje nada autora da će Predlog postati zakonsko pravilo, i da će institut pobijanja pravnih radnji stečajnog dužnika zaživeti u praksi kao moćno pravno sredstvo, što teorijski i normativno svakako jeste.

**Dejan Colja**  
**Jovana Veselinović,**  
*4<sup>th</sup> year students at the University of Belgrade*  
**Faculty of Law**

## PAULIAN ACTION IN INSOLVENCY

*Paulian action in insolvency proceedings is an institut of Contract Law adapted to the needs of insolvency proceeding as an institut. Given that the following idea of the creation of this institut was additional support that the creditors claim will be paid for by the insolvent threw refutation of those legal actions that are listed in legal acts and as such made the creditors claim less possible to be paid on time or not possible to be paid at all, this institut especially in its special form of use in insolvency proceedings requires higher level of attention and usage. The purpose of this paper is to represent an institut that the authors see as useful, but not enough used in practice. The following text will process the questions of historical background of this institut and its development as well as the current legal regulation and use in practice with critical review on existing solutions and suggestions of authors about further improvement of paulian action in insolvency proceedings as an institut.*

Key words: *paulian action, unjust enrichment, insolvency proceedings*

40 Recimo, kod namernog oštećenja poverilaca, novina je mogućnost pobijanja „pravnih poslova zaključenih u periodu od 5 godina pre nastupanja poremećaja u poslovanju ili podnošenja predloga za pokretanje stečajnog postupka.“ (podvukli autori). Nadalje, propisuje se solidarna odgovornost dužnikovog saugovarača za obaveze dužnika, kod radnji namernog oštećenja poverilaca i poslova i radnji bez naknade ili uz neznatnu naknadu. Konačno, proširuje se mogućnost podnošenja tužbe i protiv lica u koje je unet deo imovine stečajnog dužnika kao osnivački ulog.

## BEOGRADSKI KAFEI I BUKA

**Tamara Momirov,**  
studentkinja Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu

*Pored mnoštva prednosti, život u prestonici nosi i izvesne negativne elemente. Jedan od njih jeste i buka. Beograd je u poslednjoj deceniji iskusio značajan razvoj turističkog sektora, što je posebno odraženo u porastu broja ugostiteljskih objekata specijalizovanih za zabavu, čiji sastavni deo čini i glasna muzika u noćnim satima. Međutim, motivisani maksimizacijom profita, vlasnici objekata neretko propuštaju da preduzmu mere za regulaciju buke, čime utiču na smanjenje kvaliteta života stanovnika okolnih objekata. U ovom radu je prikazano šta su eksterni efekti, zašto se buka smatra negativnim eksternim efektom kao i zbog čega je toliko komplikovano doći do zadovoljenja interesa obe strane. Analizirano je nekoliko mogućih rešenja problema: sprovođenje tehničkih mera, inspekcija, tužba za naknadu štete, zakonska regulacija, kao i regulacija rada kafića i obraćanje Evropskom sudu za ljudska prava.*

Ključne reči: *eksterni efekti, buka, kafei u Beogradu, analiza regulative*

Buku u gradovima sačinjava haotičan skup zvukova koji potiču od mnogobrojnih izvora različitog intenziteta i trajanja. Ona predstavlja jedan od najvećih nevidljivih zagađivača naše planete. Uprkos različitim pokušajima mnogih naučnika da otkriju način za smanjenje buke, to i u 21. veku ostaje nerešiv problem.

Nepobitna je činjenica da se život ljudi u gradovima menja mnogo brže nego u manjim mestima. To je posledica sve urbanijeg načina života, promena u ponašanju generacija, novih težnji i međuljudskih odnosa. Stvaranje bogatijeg noćnog života, a time i kvalitetnijeg provoda mladih i izgrađivanje renomea među turistima, odnosno u svetu, nesumnjivo ima mnogo pozitivnih strana. Međutim, čitav taj proces odvija se na štetu građana koji žive u blizini popularnih ugostiteljskih objekata, koji se, vođeni težnjom za maksimizacijom sopstvenog profita, ne osvrću na činjenicu da svojim poslovanjem ujedno drugima smetaju. Buka koju stvaraju takvi kafići i klubovi ometa i utiče na svakodnevni život stanara koji su, bez svog pristanka, osuđeni na konstantu buku,

što prouzrokuje česte rasprave i tužbe, pa čak i menjanje mesta stanovanja. Oko 500 prijava koje se godišnje podnesu odnosi se na ugrožavanje životne sredine bukom.<sup>1</sup> Takođe, buka značajno utiče na zdravlje ljudi.<sup>2</sup>

Ovaj problem, sa kojim su Beograđani suočeni tokom cele godine, a naročito u letnjem periodu, predstavlja jednu od mnogih pojava kojima se ekonomisti služe pri empirijskom testiranju – kao eksperimenti, koriste se upravo ovakve situacije iz realnog života. Tako se dolazi do saznanja o eksternim efektima, koji su tema ovog rada.

### 1. Eksterni efekti

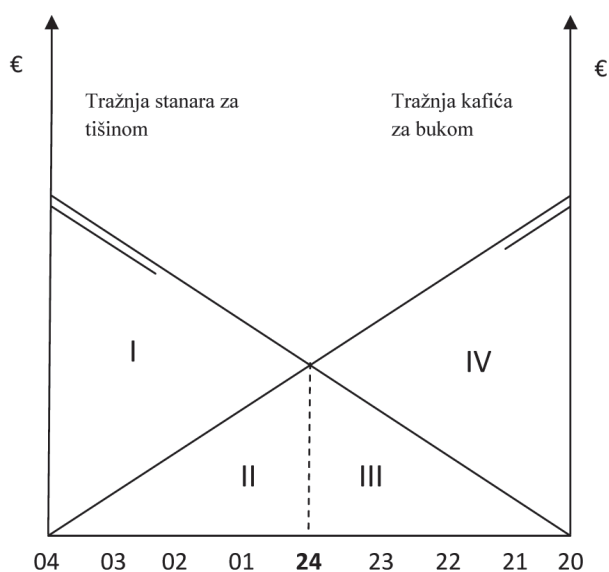
Eksterni efekti predstavljaju situaciju u kojoj jedan privredni subjekt direktno utiče na nivo korisnosti u potrošnji drugih privrednih subjekata.<sup>3</sup> Jedna od glavnih osobina eksternalija jeste da ne postoji njihovo tržište. Ne postoji tržište za glasnu muziku u ranim jutarnjim časovima, ili za duvanski dim u zatvorenom prostoru, ili za bilo koju drugu vrstu zagađenja životne sredine. Dakle, tržište je zaobiđeno, pa samim tim ova veza

- 1 Ana Vušović, „Buka jedan od najvećih problema“, preuzeto sa internet adrese: <http://www.blic.rs/Vesti/Beograd/181852/Buka-jedan-od-najvecih-problema> 22.5.2013.
- 2 Pored oštećenja sluha, moguće su i mnoge druge neželjene posledice prevelike izloženosti velikoj jačini zvuka. Štetan uticaj buke na zdravlje čoveka ogleda se u riziku od povišenog krvnog pritiska, glavobolji, nervozni i dekoncentraciji i smanjenju kvaliteta života uopšte. (preuzeto iz: Dragan Pejić, „Kada buka uništava zdravlje“, preuzeto sa internet adrese: [http://www.b92.net/zdravlje/prevencija.php?yyyy=2013&mm=04&nav\\_id=704730](http://www.b92.net/zdravlje/prevencija.php?yyyy=2013&mm=04&nav_id=704730)) Ljudski prag bola je pri visini zvuka od 125 decibela. Evo nekoliko interesantnih podataka o jačini zvuka pojedinih izvora iz našeg okruženja: normalan razgovor (40 db), telefon (80 db), saobraćaj (ako sedite u svojim kolima – 85 db), nailazak voza u metrou (95 db), kosilica (107 db), motorna testera (110 db), vežbanje sviranja klavira (60-70 db), violine (103 db), slušanje mp3 plejera na samo pola pojačanja iznosi 94 db, dok u kompjuterskim igranicama jačina zvuka iznosi čak 130 – 140 db. (preuzeto iz: „Buka razara čoveka“ <http://www.politika.rs/rubrike/Magazin/Buka-razara-choveka.lt.html>). Buka je efekat koji produžava vreme uspavlivanja, čini spavanje neefikasnim, a osobu podložnu lakim buđenjima. Posledice buke su i umor, česte promene raspoloženja, razdražljivost, osećanje napetosti i nemira, depresija, smanjenje radne sposobnosti, kao i povećana potrošnja sedativa i analgetika, odnosno uticaj na mentalno zdravlje čoveka.
- 3 B. Begović, M. Labus, A. Jovanović, *Ekonomija za pravnike*, Beograd, 2008. god, 333.

među njima ne predstavlja razmenu jer nije dobrovoljno uspostavljena.

Postoje dve vrste eksternih efekata: pozitivni i negativni. Pozitivni eksterni efekat, recimo, predstavlja uživanje u lepo sređenoj komšijinoj bašti, slušanje uličnog svirača, odlazak u tržni centar u kojem ima mnogo raznovrsnih radnji pa je pronalazak tražene robe lakši, brži i ostvarljiviji cilj. Negativni eksterni efekti nastaju pri, na primer, zagađenju vodenog toka od strane neke fabrike, pušenju cigara u zatvorenom prostoru, stvaranju buke koja remeti ljude u okruženju. Međutim, odgovorni za negativne eksterne efekte ne nadoknađuju troškove koje su prouzrokovali drugima, niti stvaraoci pozitivnih eksternih efekata dobijaju nadoknadu od onih koji su ih primili. Svi oni su vođeni brigom samo o sopstvenim, tj. privatnim troškovima, koji zajedno sa eksternim čine društvene troškove. Društveni optimum nastaje pri izjednačavanju granične društvene korisnosti i graničnih društvenih troškova. Na sledećem grafiku<sup>4</sup> se proces dostizanja optimuma može pojednostavljeno prikazati.

Grafik 1. Ponuda i tražnja na negativnim eksternim efektima



Već je ukazano na to zašto se buka iz kafića smatra negativnim eksternim efektom. Primer iz udžbenika „Ekonomija za pravnike“ pomoći će nam da bolje razumemo situaciju.<sup>5</sup> Na horizontalnoj krivoj prikazano je radno vreme kafića, uz pretpostavku da se nivo buke iskazuje tim radnim vremenom. Pomeranjem s leva udesno, nivo buke se smanjuje (povećava se količina tišine), odnosno radno vreme kafića postaje kraće. Kriva tražnje

vlasnika kafića za bukom je izvedena iz tražnje za bukom njegovih gostiju. Ona pokazuje koliko je on spreman da plati da bi bio u mogućnosti da radi u optimalnom radnom vremenu (za njegove goste, tj. za njega). U datom slučaju, ta cena je minimalna u 04:00 – vlasnik zatvara kafić bez ikakve naknade jer gosti tada odlaze. Međutim, najveći iznos bio bi u 20 časova, jer kafić u suprotnom ne bi ni radio i propuštena dobit vlasnika bila bi najveća. Kriva tražnje predstavlja graničnu korisnost koju vlasnik kafića stiče u svakom minutu svog radnog vremena. Ona ima pozitivan nagib jer minut glasne muzike u 20 časova ima mnogo veću vrednost (korisnost) nego minut u četiri sata posle ponoći. Iznos koji je vlasnik kafića spreman da plati za dodatnu jedinicu buke (minut) treba da bude jednak društvenim troškovima izazvanim tim dodatnim zagađenjem, odnosno troškovima nametnutim trećem licu (stanarima).<sup>6</sup> I stanari su spremni da plate određeni iznos – ali da buka izostane. Tišina se najviše vrednuje u 04:00, a najmanje u 20 časova, te stoga kriva tražnje stanara ima negativan nagib. Kao što je već spomenuto, maksimizovano društveno blagostanje nastaje pri izjednačenju ponude i tražnje, tj. granične korisnosti vlasnika kafića (od buke) i granične korisnosti stanara (od tišine). Ono će se postići ukoliko kafići prestanu sa radom u 24:00. Skraćivanje rada kafića za još jedan minut, odnosno na 23:59, dovelo bi do smanjenja društvenog blagostanja jer bi dodatna jedinica granične korisnosti od tišine stanara bila manja od umanjenja korisnosti vlasnika kafića (kriva tražnje za tišinom nalazi se ispod krive tražnje za bukom). Dakle, optimalno rešenje jeste prekid rada kafića u 24:00, tj. proizvedena buka do tog trenutka predstavlja optimalnu količinu buke jer je granična korist od smanjenja buke jednaka graničnim troškovima nastalim tim umanjenjem. Pri ovakvom rešenju ukupno društveno blagostanje je na grafiku prikazanom površinom trougla I i IV. S obzirom na to da nijedna strana nije platila za ostvarenje ovakve situacije, ukupan višak stanara iznosi površina trouglova I i II. Međutim, društveno blagostanje na strani tražnje za tišinom iznosi samo površina trougla I jer trougao II predstavlja gubitak blagostanja vlasnika kafića, jer on spada u površinu koja nastaje pri radu do 04:00, što je za njega optimalno rešenje. Takođe, ukupan višak vlasnika kafića iznosi površina trouglova III i IV, ali je društveno blagostanje na strani tražnje za bukom prikazano samo trouglom IV, jer trougao III predstavlja gubitak blagostanja stanara (jer je njihovo optimalno rešenje da kafići uopšte ne rade, tj. da

4 *Ibid*, 336.

5 *Ibid*, 337-338.

6 H. R. Varijan, *Mikroekonomija – moderan pristup*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008. god, 627, 628.

su zatvoreni u 20 časova). Iz ovoga se zaključuje da je ukupno društveno blagostanje predstavljeno trouglovima I i IV.

## 2. Kouzova teorema

Dakle, da bi došlo do optimalnog društvenog blagostanja, potrebno je da se strane dogovore i načine ustupke. Ronald Kouz, dobitnik Nobelove nagrade za ekonomske nauke, načinio je teorem o pregovorima zainteresovanih strana. „Ukoliko su svojinska prava jasno i nesporno dodeljena i ukoliko su transakcioni troškovi pregovaranja i sprovođenja dogovorenog jednaka nuli, onda će se zainteresovane strane dogovoriti oko ravnotežnog obima eksternih efekata, a taj ravnotežni nivo će biti optimum sa stanovišta društva“.<sup>7</sup>

Prema datoj teoremi, svojinska prava moraju biti prenosiva na drugu stranu. Svaki emiter odlučuje šta je za njega profitabilnije – da nastavi sa smanjenjem svoje emisije ili da otkupi pravo na emisiju od druge strane. Problem se javlja u slučaju kada jedna strana smatra da (u našem slučaju) ima pravo da pušta glasnu muziku, a druga strana da ima pravo na tišinu. Takva svojinska prava nisu dobro definisana i do sporazuma će teško doći.<sup>8</sup> Dakle, stanari su spremni da plate vlasniku kafića (da kafić prestane sa radom u 24:00) iznos koji je manji ili jednak iznosu koji odgovara površini trouglova I + II. Sa druge strane, vlasnik kafića će pristati na svaki primljeni iznos koji je veći ili jednak površini trougla II, jer to predstavlja njegov gubitak u slučaju novog radnog vremena (do 24:00 umesto do 04 posle ponoći). Kakva će biti raspodela viška zavisi od ugovaračkih strana, ali rezultat će u svakom slučaju biti bolji od početne situacije, tj. svima će se povećati blagostanje. Recimo da je višak označen površinom I podeljen na dva jednaka dela između vlasnika kafića i stanara. Stanarima se blagostanje povećalo sa nule na  $I/2$  a vlasniku kafića sa  $II + III + IV$  na  $I/2 + II + III + IV$ . Međutim, ovaj slučaj predstavlja idealnu situaciju. Pitanje zbog čega bi vlasnik kafića skratio svoje radno vreme, odnosno umanjio svoj profit zarad blagostanja trećih lica vraća nas na početak priče o eksternim efektima. Emiteri delaju samo u sopstvenom interesu i radi smanjenja privatnih troškova. Prema tome, Kouzova teorija u praksi ipak mora biti potpomognuta državnom intervencijom, o čemu će kasnije biti reči.

Druga bitna stavka jesu nulti troškovi pregovaranja. Međutim, transakcioni troškovi su česta pojava u ovakvim situacijama. Oni nastaju usled specifičnosti robe/usluge, komplikovanih pravila i nepredviđenih situacija, velikog broja strana u sporu kao i njihovog nerazumnog ponašanja i velikih troškova nadgledanja.<sup>9</sup> Upravo je takav i ovaj slučaj sa bukom u kafićima. Kao što je već napomenuto – ne postoji tržište buke, ona je nevidljivi proizvod za koji je teško definisati svojstva i ukalupiti ga među ostale stvari u prometu. Takođe, broj lica na strani oštećenoj negativnim eksternim efektima najčešće je veoma veliki – to su stanari jednog ulaza, ili čak cele zgrade. Tu onda nailazimo na moguće nesuglasice, nenadane situacije, neistomišljenike po pitanju izbora taktike rešavanja problema i naravno novca koji su spremni da ponude da se situacija reši (koji im je potreban pri izboru predstavnika/advokata i otkupu tzv. prava na tišinu), a koji najčešće nemaju, imajući u vidu životni standard građana u našoj zemlji. Zbog toga stanari najčešće prvo pribegavaju pomoći policije i inspekcije, što nas ponovo vraća na državnu intervenciju.

## 3. Državna intervencija

### 3.1 Inspekcija – merenje jačine buke

Pravno ili fizičko lice koje je vlasnik, odnosno korisnik izvora buke dužno je da na propisan način obezbedi merenje buke i izradu izveštaja o merenju buke.<sup>10</sup> Ukoliko jačina zvuka prevazilazi graničnu vrednost, korisnik je dužan da je svede na dozvoljenu meru, ili će, u suprotnom, nastupiti primena kaznenih normi.<sup>11</sup>

Merenje buke izvode stručne organizacije koje ovlašćuje Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja. U vršenju inspeksijskog nadzora inspektor je ovlašćen da naredi otklanjanje nepravilnosti koje dovode do prekomerne buke, kao i da trajno, ili na određeno vreme, ograniči ili zabrani korišćenje izvora buke.<sup>12</sup> Problem je u tome što vlasnici lokala ograniče jačinu zvuka na dozvoljeni nivo samo u trenucima inspeksijske provere. Stručnjaci zatim utvrđuju da je stanje stvari prema propisu, a nakon njihovog odlaska – sve se vraća na staro. Rešenje bi bilo moguće ukoliko bi se uveo limiter na muzičkim uređajima ili ako bi inspektori imali aparat kojim bi u trenut-

7 B. Begović, M. Labus, A. Jovanović – *Ekonomija za pravnike*, Beograd, 2008. god, 339.

8 H. R. Varijan, *Mikroekonomija – moderan pristup*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2008. god, 622.

9 M. Labus, *Osnovi ekonomije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006. god.

10 Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009 i 88/2010, čl. 24.

11 *Ibid*, čl. 34, tačka 2.

12 *Ibid*, čl. 32, tačka 1 i 3.

ku mogli da izmere nivo buke i da to prilože kao dokaz vlasniku objekta, odnosno sudiji.

Prema trenutnom stanju, inspektori su jedino u mogućnosti da, na osnovu prijave, odu u objekat, utvrde nivo buke i napišu administrativnu kaznu. Međutim, retko šalju prekršioca kod sudije za prekršaje jer takvi sudski procesi traju predugo. Iako su predviđene veoma visoke kazne, one nikada nisu primenjivane, te stoga vlasnici objekata nastavljaju po starom.

U novembru 2010. godine u Beogradu su uvedene veće i intenzivnije patrole komunalne policije. Međutim, komunalni inspektori nemaju gotovo nikakva ovlašćenja. Za razliku od njih, komunalni policajci u Beču, Rimu i Veneciji mogu da legitimišu i kažnjavaju. U ovim gradovima pritužbe na buku su jako retke. Ne samo zbog ozbiljnije komunalne inspekcije, već i zbog kazni koje dostižu i 5000 evra. U Beogradu je najveća plaćena kazna bila oko 20 puta manja.<sup>13</sup> U razvijenijim zemljama strogo se poštuje radno vreme, pa se letnje bašte zatvaraju posle 22 časa. Za ljubitelje intenzivnijeg provoda zabava se nastavlja u objektima sa odličnom zvučnom izolacijom. Kod nas ne samo što se radno vreme ne poštuje, već je zakonom omogućeno da se letnje bašte i kafići otvaraju i u stambenim zgradama, pa stanari zgrade imaju utisak kao da se žurka nastavlja u njihovom sopstvenom stanu. Prema tome, uvođenje većih ovlašćenja inspektora predstavljalo bi jako važan, ako ne i ključan faktor.

### 3.2. Tehničke mere

Zvučna izolacija, kao i mnoge druge tehničke mere, poput savremenije opreme inspektora, predstavljaju bitne činioce u smanjenju jačine buke. Kako bismo došli do takvih noviteta, potrebno je izvršiti ulaganja u neke nove tehnologije. Ako bismo posmatrali slučaj u kom nema ograničenja radnog vremena kafića, stanari bi imali podsticaj da ulažu u izolaciju čiji bi iznos bio manji od iznosa površina trouglova I + II + III (grafik br. 1). Ovo bi bilo poboljšanje u smislu Pareta jer ne bi došlo do promene blagostanja vlasnika kafića, a ukupno društveno blagostanje predstavljale bi površine trouglova I + II + III + IV – vrednost investicije. Ukoliko bi bilo zabranjeno puštanje glasne muzike, onda bi vlasnici kafića imali za cilj ugrađivanje zvučne izolacije koja bi bila manja ili jednaka sa površinom trouglova II + III + IV, jer toliko iznosi njihov propušteni višak. Ukupno društveno blagostanje iznosilo bi isto

koliko i u prethodnom slučaju. Investiranje zavisi od intenziteta negativnih eksternih efekata, zatim od iznosa potrebnih investicija i toga ko bi snosio troškove u vidu propuštenog viška. Investiranje svakako predstavlja dobru mogućnost. Evo istog primera, prikazanog na drugi način.

Neto korist				
Odluka suda	Ishod	Stanari	Vlasnik kafića	Ukupno
Odgovoran	Vlasnik ugrađuje izolaciju	60	20	80
Nije odgovoran	Stanari plaćaju vlasniku da instalira izolaciju ( $20 < p < 60$ )	$60 - r$	$20 + r$	80

Pretpostavimo da je korist vlasnika kafića od nastavljanja svog poslovanja i pravljenja buke 40, a trošak stanara zbog buke 60. Vlasnik kafića ima mogućnost da ugradi već pomenutu izolaciju (koja košta 20) i time otkloni štetu koju prčinjava stanarima. Naravno, moguć je i obrnut proces.<sup>14</sup>

### 3.3. Regulacija rada kafića

Država na raspolaganju ima dodatne regulatorne mere koje može sprovesti u cilju smanjenja uticaja negativnih eksternih efekata.

- 1) Zabrana rada kafića – to bi dovelo do uvećanja blagostanja stanara, ali i do umanjavanja društvenog blagostanja jer bi blagostanje vlasnika kafića, odnosno njegovih gostiju, bilo svedeno na nulu.
- 2) Zabrana puštanja glasne muzike u kafićima – nestali bi negativni eksterni efekti jer bi gosti otišli u druge lokale drugačije nameštene u kojima je glasna muzika dopuštena, što nas vraća na prvi slučaj.
- 3) Regulacija radnog vremena kafića – u izloženom hipotetičkom primeru, optimalno radno vreme bilo bi do 24:00. Međutim, i ovde se javlja opasnost kao i kod određivanja korektivnog poreza – lako je moguće napraviti grešku usled nedostatka informisanosti. Takođe, moguć je jak politički uticaj koji bi, zanemarujući ekonomsko gledište, pogrešno ograničio radno vreme i time bismo se ponovo vratili na prvi primer. Isti problem se javlja pri ograničenju vremena u kojem sme da se pušta glasna muzika u lokalima. Međutim, ovo ipak predstavlja optimalno rešenje.

<sup>13</sup> B. Caranović, „Buka bez kazne“ preuzeto sa internet adrese: <http://www.novosti.rs/vesti/beograd.74.html:219420-Buka-bez-kazne> 21.5.2013.

<sup>14</sup> M. Labus, *Osnovi ekonomije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2006. god.

### 3.4. Zakonska regulacija buke

Norme kojima je regulisan problem buke se nalaze u Zakonu o zaštiti od buke u životnoj sredini i Pravilniku o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini. Ovim zakonom uređuju se: subjekti zaštite životne sredine od buke; mere i uslovi zaštite od buke u životnoj sredini; merenje buke u životnoj sredini; pristup informacijama o buci; nadzor i druga pitanja od značaja za zaštitu životne sredine i zdravlje ljudi.<sup>15</sup> Zakon definiše da:

- 1) buka u životnoj sredini jeste neželjen ili štetan zvuk (u ovom slučaju, preglasna muzika koja dopire iz kafića);
- 2) izvor buke jeste svaki emiter neželjenog ili štetnog zvuka. To može da bude svaki uređaj, saobraćajno sredstvo, tehnološki postupak, ljudska aktivnost. U datom slučaju to je muzički uređaj u kafiću. Izvorima zvuka smatraju se pokretni i nepokretni objekti koji pod određenim okolnostima generišu zvuk, a takođe i otvoreni i zatvoreni prostori za sport, ples, predstave, slušanje muzike i sl. kao i ugostiteljski objekti, parking prostori i dr;
- 3) štetni efekti jesu negativni uticaji buke na zdravlje ljudi i životnu sredinu;
- 4) uznemiravanje jeste stepen ometanja ljudi bukom, koji se utvrđuje ispitivanjem na licu mesta propisanim metodama procene;
- 5) indikator buke jeste fizička veličina kojom se opisuje buka u životnoj sredini, a u vezi je sa štetnim efektom buke;
- 6) akustičko zoniranje jeste određivanje granične vrednosti indikatora buke za različita područja prema njihovoj nameni;
- 7) granična vrednost buke jeste najviša dozvoljena vrednost indikatora buke. Granične vrednosti mogu biti različite za različite izvore buke, kao i za različite zatvorene i otvorene prostore u kojima borave ljudi;
- 8) zvučna zaštita jeste skup mera kojim se obezbeđuje da zvuk pri prenosu iz jednog u drugi prostor bude oslabljen, kao i mere da se buka uređaja i instalacija u objektu smanji.<sup>16</sup> Pri projektovanju i građenju objekata saobraćajne infrastrukture i stambeno-poslovnih objekata nosilac projekta dužan je da sprovede mere zvučne zaštite u skladu sa ovim zakonom i drugim propisima. Potrebno je koristiti materijale sa velikom apsorpcionom moći, duple prozore sa vakuum staklom i gumene ili druge obloge.

Vlada propisuje indikatore buke, granične vrednosti, metode za ocenjivanje indikatora buke, uznemiravanja i štetnih efekata buke u životnoj sredini i na zdravlje ljudi, kao i vrste i način prikupljanja podataka potrebnih za njihovo ocenjivanje.<sup>17</sup>

Subjekti zaštite životne sredine od buke na teritoriji Republike Srbije, u okviru svojih ovlašćenja, jesu: Republika Srbija; autonomna pokrajina, opština, grad, odnosno grad Beograd (jedinica lokalne samouprave); pravna i fizička lica koja u obavljanju svoje delatnosti emituju buku; naučne i stručne organizacije i druge javne službe, udruženja, građani, druga pravna i fizička lica.<sup>18</sup>

Svi ovi subjekti dužni su da međusobno saraduju i obezbeđuju usklađivanje u donošenju i sprovođenju mera i odluka.<sup>19</sup>

I danas, 22 godine kasnije, na snazi je Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini iz 1992. godine. Njime je propisano da je dozvoljena visina zvuka do 35 decibela u toku dana, odnosno 40 decibela tokom noći ako se izvor preglasne muzike nalazi izvan stambene zgrade. Ukoliko buka dopire iz lokala koji je u zgradi, dozvoljeni nivo buke je, logično, manji. On iznosi 30 decibela danju i 35 decibela noću.<sup>20</sup> Buka se meri samo od stacioniranih izvora, odnosno od muzičkih uređaja koji su instalirani u kafićima i klubovima.

Najveća buka prisutna je u centru grada, naročito u ulicama Strahinjića Bana, Kneza Miloša, Skadarskoj, Siminoj, Obilićevom Vencu, Bulevaru kralja Aleksandra, zatim na Adi Ciganliji i na splavovima duž savskog i dunavskog keja.<sup>21</sup> Problem buke je najaktuelniji u periodu od maja do oktobra, jer su tada otvorene letnje bašte, a građani zbog letnje vrućine drže otvorene prozore. Vlasnici splavova se utrkuju čija će muzika biti glasnija, odnosno ko će time uspeti da privuče više gostiju, pa se često dešava da se muzika sa više mesta spaja u jedan izvor buke koji građanima ne da mira i sna. Najčešće nije u pitanju samo glasna muzika, već i buka od vozila kojima gosti dolaze i odlaze, škripa stolica i vika. Međutim, kod nas se, za razliku od većine drugih zemalja, ne meri jačina buke ispred lokala. Takođe, prema trenutnim propisima buka se meri pri zatvorenim prozorima i vratima, što je još jedan propust iz očiglednih razloga. Pored toga, puštanje muzike u klubovima i kafićima nije određeno zakonom već radnim vremenom samog objekta.

<sup>17</sup> *Ibid*, čl. 15, st. 3.

<sup>18</sup> *Ibid*, čl. 4.

<sup>19</sup> *Ibid*, čl. 10.

<sup>20</sup> Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini, *Službeni glasnik RS*, br. 54/92, čl. 2.

<sup>21</sup> „Ekološka inspekcija dnevno dobija 30 pritužbi građana“, preuzeto sa internet adrese: <http://www.pressonline.rs/info/beograd/75148/ekoloska-inspekcija-dnevno-dobija-30-pritužbi-gradjana.html> 24.5.2013.

<sup>15</sup> Zakon o zaštiti od buke u životnoj sredini, *Službeni glasnik RS*, br. 36/2009 i 88/2010, čl. 1.

<sup>16</sup> *Ibid*, čl. 3.

Prema članovima 7 i 8 Odluke o radnom vremenu ugostiteljskih zanatskih i trgovinskih objekata na teritoriji grada Beograda,<sup>22</sup> precizno je propisano radno vreme ugostiteljskih objekata.

- Ugostiteljski objekti za pružanje usluga hrane i pića koji se ne nalaze u stambenim zgradama mogu raditi od 00 – 24;
- Isto radno vreme mogu imati ugostiteljski objekti brze hrane;
- Ugostiteljski objekti za pružanje usluga hrane i pića (osim ugostiteljskih objekata brze hrane) koji se nalaze u stambenim zgradama, mogu raditi od 06 – 24 radnim danima i nedeljom, kada mogu emitovati muziku najduže do 23 časa, a petkom i subotom njihovo radno vreme može biti od 06 – 01 čas posle ponoći, kada mogu emitovati muziku do ponoći.

Sve vrste objekata imaju obavezu da poštuju radno vreme i da ga vidno istaknu na ulaznim vratima.<sup>23</sup> Rad ovih objekata kontroliše komunalna policija. U slučaju prekršaja predviđene su kazne za pravno lice od 50000 – 1 000 000 dinara.<sup>24</sup>

#### 4. Tužba za naknadu štete

Oštećeni privredni subjekti ne moraju čekati na intervenciju policije i inspektora. Oni imaju mogućnost da u parničnom postupku dobiju naknadu za pričinjenu štetu. Međutim, i parnični postupak za sobom povlači negativne posledice.

Prvi problem predstavljaju veliki transakcioni troškovi u slučaju parnica. Drugi problem se javlja zbog postojanja pravila da onaj ko izgubi parnicu snosi sve sudske troškove.<sup>25</sup> To s jedne strane znači da se tužilac, iako je u pravu, vrlo oprezno upušta u parnicu, a emiter negativnih eksternih troškova, sa druge strane, prilagođava svoju emisiju tačno onom nivou koji je najveći, ali i nedovoljan za pokretanje parnice. Treći problem predstavlja činjenica da se u slučaju eksternih efekata primenjuje načelo objektivne odgovornosti<sup>26</sup> (nije bitno da li postoji krivica štetnika ili ne). Tada je

22 Odluka o radnom vremenu ugostiteljskih zanatskih i trgovinskih objekata na teritoriji grada Beograda, *Službeni list grada Beograda*, br. 2/2011 i 51/2011, *Službeni glasnik RS*, br. 105/2012 – odluka US i *Službeni list grada Beograda*, br. 31/2013 – dr. odluka

23 Nebojša Tomić, <http://cafebarnetwork.rs/management/istrazujemo/447-komunalna-inspekcija> 24.5.2013.

24 Pravilnik o dozvoljenom nivou buke u životnoj sredini, *Službeni glasnik RS*, br. 54/92, čl. 37.

25 Zakon o parničnom postupku, *Službeni glasnik RS*, br. 72/2011, 49/2013 – odluka US i 74/2013 – odluka US, čl. 153, st. 1.

26 B. Begović, M. Labus, A. Jovanović – *Ekonomija za pravnike*, Beograd, 2008. god, 345.

naknada tačno onolika kolika je i šteta, gde se ponovo javlja informacioni problem. Četvrti problem javlja se u slučaju kada sudovi presuđuju naknadu koja je niža od stvorene štete – ukupno blagostanje će biti smanjeno jer je gubitak blagostanja oštećenog veći od porasta blagostanja štetnika.<sup>27</sup> Obrnuta situacija bila bi u slučaju da sud dosudi kaznu koja je veća od načinjene štete. Tada se javlja i dodatni problem – ta naknada predstavlja ekonomski višak. Prema tome, svaki tužilac ima dodatni podsticaj da pokrene parnicu, ali i da je namerno izazove, svesno se izlažući negativnim eksternim efektima. U ovom traganju za rentom učestvuju i advokati, koji jedan njen deo dobijaju u vidu naknade za svoje usluge.

Ipak, parnice predstavljaju jedan od najefikasnijih načina za borbu protiv buke.

#### 5. Odluke Evropskog suda za ljudska prava

U slučajevima kada pravna sredstva na nivou jedinice lokalne samouprave, odnosno sva raspoloživa sredstva na državnom nivou ne omogućavaju uspostavljanje mira i poštovanje prava uznemiranih građana, preostaje žalba sudu u Strazburu.

Jedan od takvih slučajeva dogodio se u Španiji, u Valensiji. Podnosilac zahteva, Pilar Moreno Gómez, živela je u stambenom kvartu u Valensiji od 1970. godine. Od 1974. godine grad je dozvolio otvaranje barova i diskoteka u njenom kraju. Mnogi stanari su se žalili da noću nemaju mira, pa je policija izvršila istragu i utvrdila da je jačina zvuka vikendom, u ranim jutarnjim časovima, iznosila čak 115 decibela. Godine 1996. Gradsko veće je uvelo zabrane otvaranja klubova kako bi se stanarima tog kraja omogućio mirniji život, da bi samo mesec dana kasnije prekršilo svoju odluku omogućivši otvaranje nove diskoteke u tom delu grada. U avgustu 1997. godine gospođa Gomez podnela je zahtev Gradskom veću Valensije, ali nije dobila odgovor. Nakon toga je

27 Do iste situacije se dolazi i u slučaju kada strane nisu u mogućnosti da se samostalno dogovore – tada država može da interveniše uvođenjem poreza onome koji emituje negativne eksterne efekte. Na primeru kafea, to bi značilo da se uvodi porez na svaki sat radnog vremena kafića jer je to jedinica kojom se meri buka. Time se uvećavaju privatni troškovi vlasnika kafića, jer do tog trenutka on nije imao takve granične troškove pa je njegovo optimalno rešenje bilo zatvaranje kafića u 04:00, kada svi gosti odu, odnosno kada se granični troškovi izjednače sa graničnim prihodima (tj. kad i oni postanu nula). U slučaju poreza, vlasnik kafića će zatvoriti svoj lokal onda kada njegovi granični prihodi postanu manji od graničnih troškova. Međutim, potrebno je odrediti iznos poreza tačno na nivou negativnih eksternih efekata, što je često onemogućeno usled informacionog problema. Tačan iznos efekata nije dostupan, jer je za taj podatak potrebno uložiti resurse, za šta država nije veoma zainteresovana. Zbog toga se ova mera ne smatra optimalnim rešenjem.



zahtevala sudsku reviziju od Visokog suda pravde u Valensiji, međutim, i taj zahtev je odbijen. Ona je zatim potražila pomoć od Ustavnog suda koji je odobrio razmatranje njenog zahteva. Međutim, u maju 2001. godine njen apel je odbijen uz izgovor da nije dokazana direktna veza između buke i navodne štete ili postojanja smetnji u njenom domu koji bi predstavljali kršenje predbe Ustava. Nakon što je i ovaj njen zahtev odbijen, gospođa Gomez se obratila Evropskom sudu za ljudska prava u Strazburu, 2004. godine. Istakla je da je prekršeno njeno pravo na poštovanje njenog doma i privatnog života zagarantovano članom 8. Evropske konvencije za ljudska prava. Sud je u obrazloženju svoje odluke istakao da je buka koja je prouzrokovana od strane barova i noćnih klubova definitivno uticala na život gospođe Gomez, omevši je da živi nesmetano, posebno tokom vikenda. Takođe, buka je bila van dozvoljenih granica a situacija je trajala dugi niz godina, čime je značajno prekršeno pravo zagarantovano članom 8. Konvencije. Iako je Gradsko veće donelo određene mere u vezi sa noćnim klubovima, kasnije ih je i prekršilo, što se smatra još jednim njihovim propustom. Na ime naknade imovinske i neimovinske štete, podnositeljki predstavke je dodeljeno 3884 evra, i 4500 evra za troškove koje je imala tokom tih godina.<sup>28</sup>

I na Balkanu se nedavno odigrao jedan takav slučaj. U maju ove godine Evropski sud za ljudska prava u Strazburu doneo je presudu kojom je Hrvatskoj naloženo da naknadi štetu tužiocu. Naime, gospođa koja je podnela tužbu bila je suvlasnica zgrade u kojoj je otvoren bar 2001. godine, u Rijeci. Gospođa Olui se žalila zbog preterane buke odmah po otvaranju bara, a zatim i 2005. i 2008. godine, a inspekcija bi svaki put utvrdila da je jačina zvuka prelazila dozvoljeni nivo. Sud je u obrazloženju presude naveo da Hrvatska nije preduzela odgovarajuće mere prema gospođi Olui u garantovanju neuznemiravanja prava na poštovanje člana 8. Evropske konvencije za ljudska prava. Takođe, sud je naveo da uznemiravanje traje skoro osam godina, danju i noću, čime je prouzrokovano da kćerka gospođe Olui pati od poremećaja sluha. Hrvatska je na ime moralne štete bila dužna da isplati 15000 evra.<sup>29</sup>

## 6. Zaključak

Buka, kao zagađivač životne sredine koji je svuda oko nas, na mnogo načina utiče na ljudsko lično i materijalno blagostanje, kao što je to napred

objašnjeno. U korist buke ide i sve brži tempo života, koji našu borbu protiv nje čini još neravnopravnom. U toj borbi učestvuju mnogi faktori: broj strana u konfliktu, (ne)razumna komunikacija, dobra informisanost, visina kazne, poštenje, spremnost na kompromis, tehničke mere. U suzbijanju negativnih eksternih efekata na raspolaganju nam stoje različite mere: otkup prava na buku/tišinu, uvođenje poreza od strane države, inspekcije, razne tehničke mere, regulacija rada kafića kao i pokretanje parnica. Međutim, kao sveukupni zaključak se nameće činjenica da u našoj zemlji nijedno od ponuđenih rešenja nije dovoljno efikasno. Suočeni smo sa manjkom informacija, novca, poštenja i dobre volje. Sve u svemu – rizik pri upuštanju u regulisanje buke pomoću bilo koje od ovih mera je jako veliki. Zato je, po našem mišljenju, najefikasnije rešenje investiranje u nove tehničke mere, kao što je ranije objašnjeno. Dakle, trebalo bi omogućiti jeftiniju i bolju zvučnu izolaciju objekata, kako ugostiteljskih, tako i stambenih. Uvođenje materijala sa velikom apsorpcionom moći značajno bi olakšalo svakodnevni život i rad stanara i ugostitelja. I inspektori bi bili mnogo efikasniji uz savremenije instrumente i metode merenja buke. Naravno, veće kazne bi takođe odigrale značajnu ulogu u procesu smanjenja jaza između stanara i emitera buke. Ono što je, za početak, svakako neophodno učiniti jeste donošenje novog zakona koji bi bio u skladu sa promenama u našoj prestonici i koji bi iskorenio greške koje nisu menjane u odnosu na stare zakone.

**Tamara Momirov,**  
2<sup>nd</sup> year student at the University of Belgrade  
Faculty of Law

## BELGRADE COFFEE BARS AND NOISE

*Despite its many advantages, city living also carries some negative elements. One of them is the noise. Within the last few decades, Belgrade has experienced a significant development in the tourist sector, which resulted especially in more places specialized for fun, where the music is an inevitable part of their offer. However, while pursuing the maximization of the profit, the owners often miss to take same precautionary measures in order to regulate the noise, which leads to the decrease of the quality of life of people who live near such places. This paper describes what the external effects are, why the noise is considered as a negative external effect and why it is so difficult to get to meet the interests of both parties. Several possible solutions of the problem are analyzed: the implementation of technical measures, inspection, an action for damages, legal regulation, regulation of cafes' work and addressing the European Court of Human Rights.*

Key words: external effects, the noise, cafes in Belgrade, the analysis of the regulation.

<sup>28</sup> *Moreno Gómez v. Spain* App no. 4143/02 (ECtHR, 16.11.2004)

<sup>29</sup> „Evropski sud za ljudska prava kaznio Hrvatsku zbog buke“, preuzeto sa internet adrese: <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/190248/Evropski-sud-za-ljudska-prava-ka-znio-Hrvatsku-zbog-buke> 21.5.2013.

## PROBLEM MORALNOG HAZARDA U RADU AGENCIJA ZA KREDITNI REJTING

**Andrea Nikolić,**  
*Studentkinja treće godine Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu*

*Poslednjih nekoliko godina ekonomska naučna javnost pokušava da da odgovor o uzrocima svetske ekonomske krize, koja je nastala 2007. godine. Vrlo često se u direktnu vezu sa krizom dovode i agencije za kreditni rejting. Rad je posvećen objašnjenju problematike postojanja i funkcionisanja ovih agencija. One su stvorene kao stručna i korisna regulatorna tela, ali se danas nabode i kao jedan od uzročnika i pokretača globalne krize, koja potresa ekonomije gotovo svih zemalja sveta. Iz tog razloga postoje mišljenja da su agencije za kreditni rejting izgubile kredibilitet, nezavisnost, efikasnost i odgovornost. Analizirajući pomenute nedostatke, autor ukazuje da je moguće vratiti veru u istinitost procenjene rejting ocene, poštujući transparentnost, zakonsku regulativu i iznad svega stručnost prilikom dodele validnog rejtinga.*

**Ključne reči:** *agencije za kreditni rejting – moralni hazard – ekonomska kriza – rejting ocena – kritika*

### Uvod

Agencije za kreditni rejting su organizacije koje se bave pre svega procenom kreditne sposobnosti različitih privrednih društva, odnosno država, tj. emitenata hartija od vrednosti. Imaju jako veliku ulogu na finansijskom tržištu, jer poseduju informacije, koje su od presudnog značaja za sve tržišne učesnike i za njihovo efikasno, odgovorno i stručno poslovanje.

Walter Wriston, bivši direktor Citicorp-a, najveće bankarske korporacije u SAD, rekao je da je bankarsko poslovanje upravo prikupljanje informacija.<sup>1</sup> To znači da je za ekonomsku efikasnost najbitnije da postoji savršena informisanost, tj. da postoje rešenja za probleme kao što je asimetrija informacija, koja sa sobom vuče problem negativne selekcije i moralni hazard.

Cilj ovog rada je bliže upoznavanje sa tematičkom kreditnog rejtinga kao pokazatelja kreditne sposobnosti i upoznavanje sa načinom poslovanja agencija koje se bave izradom rejting ocene.

U skladu sa tim, prvi deo rada će obuhvatiti teorijsko-metodološki aspekt poslovanja agenci-

ja za kreditni rejting. Rad ovih agencija je umnogome olakšao funkcionisanje na finansijskom tržištu, ali s druge strane vremenom je izazvao i dosta kritika i polemika raznih ekonomskih stručnjaka. Zainteresovanost za analiziranje značaja poslovanja agencija za kreditni rejting je počela naglo da raste posle velike finansijske krize 2007. godine, jer većina ekonomista smatra da su upravo one za nju i odgovorne, pa će u radu biti naglasak na razlozima na kojima se zasniva taj stav. Iz tih razloga, u drugom delu rada autor će analizirati kritike i ospravati važnost i validnost, odnosno obrazlagati negativnu stranu postojanja rejting agencija. U trećem delu rada, probaću, ukratko, da dam predlog mogućih rešenja problema koje izaziva rad agencija za kreditni rejting. Navođenjem primera lošeg poslovanja agencija u prošlosti i njenim uticajem na sadašnje okolnosti, biće oslikano stanje finansijskog tržišta.

Na našim prostorima je urađen manji broj istraživanja na ovu temu, pa su najznačajniji izvori informacija, koji su korišćeni prilikom izrade rada, bazirani na stranim istraživanjima i znanjima, koja su publikovana u vidu raznih stručnih članaka, pretežno na engleskom jeziku.

### 1. Teorijsko-metodološki aspekt rada agencija za kreditni rejting

#### 1.1. Determinante kreditnog rejtinga

Agencije za kreditni rejting (Credit Rating Agencies, u daljem tekstu CRA) su regulatorna tela, koja preko 150 godina posluju na finansijskom tržištu sa različitim značajem, intenzitetom, kao i obimom poslovanja.

Pre svega CRA su pravna lica kojima je glavna delatnost dodeljivanje kreditnog rejtinga drugim pravnim licima ili finansijskim instrumentima. To su specijalizovane finansijske institucije koje se bave procenom kreditne sposobnosti emitenata hartija od vrednosti (privrednih društva i država).<sup>2</sup> Glavi zadatak im je ocenjivanje rizičnosti ulaganja u hartije od vrednosti (HoV) i određivanje kreditnog rejtinga po toj oceni.

1 F. Miškin, *Monetarna ekonomija, bankarstvo i finansijska tržišta*, Data Straus, Novi Sad 2006, str 217.

2 A. Pavković, D. Vedriš, *Redefinisanje uloge agencija za kreditni rejting u suvremenom finansijskom sustavu*, dostupno na adresi <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1f1ZAp9JUpEJ:hrcak.srce.hr/file/103935+&cd=1&hl=en&ct=clnk>, str. 226.

Kreditni rejting predstavlja procenu kreditnog kvaliteta privrednog društva i on se zasniva na kreditnoj istoriji dužnika, njegovoj imovini, obavezama, kao i ukupnoj poslovnoj aktivnosti. Od njega zavise visina kamatne stope, vrednost i prinos HoV, tj. direktno utiče na troškove zaduživanja. Kamatna stopa predstavlja cenu zajma ili cenu koja se plaća na dobijena sredstva. Drugim rečima, visok kreditni rejting pozitivno utiče na položaj privrednog društva na tržištu i obezbeđuje manju kamatnu stopu za zaduživanje, kao i veći priliv stranih investicija i obrnuto, nizak kreditni rejting utiče negativno na tržišni položaj privrednog društva i otežava zaduživanje i pogoršava uslove poslovanja, zbog značajno visokih kamatnih stopa.

Mišljenje koje daje CRA nije obavezujuće, te se stoga CRA trude da dodele što verniji rejting da bi postigle dobru reputaciju na tržištu. Kreditni rejting je samo relativna mera rizika, a to znači da bolji rejting implicira manju mogućnost za nastanak neplaćanja u odnosu na niže rejtinge. To je samo mišljenje agencije, a do korisnika rejtinga je da li će tu ocenu uvažiti ili ne. Upravo iz tog razloga, postoji jedna značajna karakteristika CRA, a odnosi se na neodgovornost agencija za posledice i štete, koje se javljaju usled loše procene kreditnog potencijala od strane procenitelja, odnosno agencije za kreditni rejting. Ne postoji garancija za sigurnost ocene, a nije ni moguće pravno teretiti ove finansijske organizacije zbog njihove pogrešne procene. U ugovoru između investitora i rejting agencije ne postoji odredba kojom se odgovorno garantuje za kvalitet ocene. Jedna od vodećih rejting agencija, *Moody's* tvrdi da je rejting – ocena koja ima subjektivan karakter i da predstavlja pogled u budućnost poslovanja emitenta hartije od vrednosti, bez mogućnosti primene sankcije.<sup>3</sup>

## 1.2. Mesto i uloga rejting agencija na finansijskom tržištu

Agencije za kreditni rejting su osnovane sredinom 19. veka. U početku zadatak im je bio vrlo ograničen i sveden samo na procenjivanje rizičnosti instrumenata železničkih privrednih društva, koje su se u to doba intenzivno razvijale i prikupljale potreban kapital izdavanjem obveznica. Vremenom se njihovo poslovanje značajno proširilo i počele su da ocenjuju kvalitet instrumenata celog finansijskog tržišta. Kako je tržište postajalo sve složenije i kako su nastajali novi instrumenti (municipalne obveznice, razni komercijalni zapisi, sertifikati o depozitu, derivati itd), tako su i rejting agencije preuzimale ulogu

procenjivača svih tih novih instrumenata. Drugim rečima, sa razvojem tržišta, tj. širenjem njegovog sastava, rasla je i uloga i važnost rejting agencija. A danas, zbog povećane potrebe za poznavanjem osnovnih finansijskih informacija o emitentu HoV, procena rejtinga radi se sve učestalije. Prikupljanje bitnih informacija postaje i ograničeno, zbog sve veće globalizacije tržišta, pa i značaj CRA raste.

Prvi klijenti agencija za kreditni rejting bili su investitori koji su plaćali za ocene svojih potencijalnih ulaganja. Da bi pridobile što više klijenata i samim tim ostvarile što veće prihode, agencije su nastojale da njihove ocene budu što tačnije. Naime, zadovoljni klijent ne bi prekinuo poslovanje, već bi ponovo zatražio vršenje usluge dodele rejting ocene traženoj kompaniji. U drugoj polovini 20. veka dolazi do bitnih promena u poslovanju agencija, tj. do promene modela naplate naknade. Nisu više investitori ti koji naručuju ocenu kreditnog rejtinga, već za usluge procene rejtinga sve češće posataju zainteresovani emitenti HoV.

Vremenom CRA su zadobile monopolski položaj i od veoma moćnih, profesionalnih i uvaženih agencija postale su institucije kojima se sve manje veruje. Njihova ocena se sve više uzima sa rezervom, jer se pokazalo da ocene, koje one daju nisu realne, a samim tim da je njihov rad neprofesionalan i nestručan.

Agencije za kreditni rejting imaju veoma važnu ulogu na finansijskom tržištu, naročito u razvijenim zemljama.<sup>4</sup> Upravo iz tog razloga, one treba da se trude da obezbede što relevantnije i što pouzdanije ocene kreditnog rejtinga. Korisnici finansijskih usluga očekuju od ovlašćenih rejting agencija da im osiguraju objektivnu, nezavisnu i visokokvalitetnu ocenu, kojom će se oni služiti u daljem poslovanju, da bi rizik sveli na najmanju moguću meru. Informaciona uloga kreditnog rejtinga, a samim tim i rejting agencija je ključna za funkcionisanje savremenih finansijskih tržišta. Zajmoprimci mogu da poboljšaju uslove za pozajmljivanje kapitala i mogu povećati svoju reputaciju na tržištu, ako imaju dobar kreditni rejting. Investitorima, sa druge strane, kreditni rejting znači lakšu procenu verovatnoće otplate datih kredita. Uloga agencija za kreditni rejting je da daju signal investitorima kome treba plasirati kapital, a kome ne. One treba da predstavljaju prvu liniju odbrane investitorima protiv nepotrebne izloženosti kreditnom riziku. S toga, ocena rejtinga najviše koristi onim investitorima, za koje je previše skupo da samostalno vrše kreditnu analizu, pa su tako CRA postale nezamenljiv deo investicionog procesa.

3 Dostupno na <https://www.moody's.com>

4 Najviši obim poslovanja CRA je svakako u SAD, s obzirom na veoma visok stepen razvoja finansijskog sistema.

Agencije za kreditni rejting kreiraju i prodaju objektivne i nezavisne ocene privrednih društva, dužničkih instrumenata (HoV) ili država. Pored toga, u novije vreme, pored regulatornih i supervizorskih postaju i savetodavne institucije, ali tu dolazi do značajne kontradiktornosti, o kojoj će kasnije biti reči.

Uloga agencija za kreditni rejting se može posmatrati kroz njihove osnovne funkcije. CRA su osnovane sa ciljem da se uklone asimetrične informacije između emitentata i investitora, a to je do skoro i bila njihova glavna korist. Drugi razlog osnivanja tiče se troškova analize kreditne sposobnosti privrednog društva u koju investitor namerava da uloži. Troškovi angažovanja ovlašćene agencije, koja bi izvršila detaljnu procenu boniteta emitenta su mnogo niži, nego obavljanje interne analize, koja bi bila troškovno neprihvatljiva. Dakle, zbog ekonomije obima, investitori se oslanjaju na ocene rejting agencija sa reputacijom, jer one snose manji trošak, nego što bi bio trošak svakog pojedinačnog investitora. Na taj način CRA omogućavaju investitorima ulazak na tržište uz smanjenu cenu kapitala.

Još jedna važna funkcija CRA je što one vrše i standardizaciju HoV. Rejting zapravo omogućava da upoređujemo HoV i njihove emitente, a to bi bilo jako otežano u slučaju da ne postoji ocena kreditnog rejtinga. Vodeće rejting agencije su uvele neke sad već opšte poznate ocene, pa se tako rejting može prikazati kombinacijom slova i brojeva, ali i znakova plus i minus, koji se nalaze na rejting skali i koji dodatno povećavaju razlike u pojedinim ocenama. Obveznice sa relativno malim kreditnim rizikom nazivaju se HoV sa visokim investicionim rejtingom i imaju rejting BBB i viši. Obveznice kojima je rejting ispod BBB nose veći kreditni rizik i shodno tome nazivaju se spekulativnim ili visokorizičnim obveznicama. Pošto su kamatne stope na te obveznice uvek više od kamatnih stopa na one HoV koje su rangirane u četiri vrhunske kategorije, one se takođe nazivaju i obveznicama sa visokim prinosom.<sup>5</sup>

Kreditni rejting je iz mnogo razloga značajan, kako za neposredne naručioce rejting ocene, tako i za sadašnje i buduće investitore. Što bolji rejting je uvek poželjniji. Tako velike međunarodne investicione finansijske institucije imaju stroga pravila, kojih se pridržavaju, pa ne ulažu sredstva u zemlje, odnosno privredna društva sa niskim kreditnim rejtingom, jer podrazumevaju visok rizik (ili ulažu u visokorizične zemlje, ali zahtevaju visoku kamatnu stopu na zajam).

Finansijska tržišta su mesta na kojima se finansijska sredstva prenose od ljudi koji imaju višak

raspoloživih sredstava ljudima koji imaju manjak sredstava. Finansijska tržišta obveznica i akcija su bitna kod usmeravanja finansijskih sredstava od onih koji ne znaju produktivno da ih plasiraju ka onima koji to znaju, što dovodi do veće ekonomske efikasnosti. Aktivnosti na ovim tržištima takođe imaju direktan uticaj na bogatstvo pojedinaca, preduzeća i ponašanje potrošača kao i na ukupan rezultat cele privrede. Mnoge države se iz različitih razloga (najčešće kada zapadnu u finansijske probleme) finansiraju putem izdavanja vrednosnih papira, tj HoV (prvenstveno obveznica). Zbog toga za jednu državu kreditni rejting predstavlja veoma značajan element za oblikovanje makroekonomske slike zemlje. Kada su u pitanju zemlje u tranziciji, ocena kredinog rejtinga ima još veći značaj, s obzirom na to da na dug rok, ukoliko je loša ocena, može predstavljati glavni faktor usporavanja procesa obezbeđenja dodatnog finansiranja ili može uzrokovati zaduživanje po jako visokim kamatnim stopama. Bez dodatnog finansiranja, ekonomije u tranziciji ne mogu dostići privredni rast i razvoj.

## 2. Kritički aspekt rada agencija za kreditni rejting

### 2.1. Moralni hazard

U svetu finansija, banke i druge finansijske institucije preuzimaju velike rizike u kreditiranju ili investiranju, jer na taj način ostvaruju veći profit. Drugim rečima, postoji negativna korelacija između rizika i profitabilnosti, pa veći rizik dovodi do većeg profita, dok manji rizik omogućuje manji profit.

U slučaju sloma finansijskog tržišta, država štiti novac svojih građana i interveniše. Banke dakle, ulažu, ali ako nedovoljno procene rizik, tu je država kao garant. Na taj način, dok dobro posluju, banke prisvajaju profit, koji ide vlasnicima, ali kada zapadnu u dugove i ostvaruju velike gubitke račun se ispostavlja državi.<sup>6</sup> Ovde sa jedne strane imamo privatno prisvajanje ekonomskog profita, tj. rente, a sa druge strane socijalizaciju gubitaka. Banke kao obrazloženje za svoje loše poslovne poduhvate mogu koristiti dobru ocenu rejtinga privrednog društva u koju su uložili, ali rejting agencija neće snositi nikakvu odgovornost. Moralni hazard odnosi se na povećanje verovatnoće nastupanja negativnog ishoda usled promene ponašanja privrednog subjekta nakon zaključivanja ugovora, tj. nakon prebacivanja sopstvene odgovornosti na drugo lice. Takav rizik na finansijskim tržištima jeste rizik u koji za-

5 F. Miškin, *op.cit.*, str. 123.

6 S. Kostić, "Moralni hazard", *Politika* 11/11/2008.

jmoprimac može da se upusti kada su u pitanju neželjene (nemoralne) aktivnosti iz ugla zajmodavca, jer one smanjuju verovatnoću da će dug biti vraćen.<sup>7</sup>

Svi možemo biti moralni hazarderi, ako se ukaže prilika za to. Racionalno razmišljanje govori da će, ukoliko postoji propisana kazna, odnosno naknada štete za nedopušteno ponašanje, učesnici tržišta paziti na svoje postupke, a ukoliko sankcija ne postoji niko neće voditi računa o svom ponašanju, s tim što će na samo ponašanje, i ukoliko sankcije postoje, uticati i verovatnoća da će sankcija biti primenjena. Isti je slučaj i kod rizika. Ako snosimo rizik sopstvenih aktivnosti na tržištu, bićemo obazriviji u načinu poslovanja, dok nećemo mariti za analiziranje poslovnih odluka ukoliko postoji treće lice koje trpi štetu zbog naših poslovnih neuspeha. Moralno superiorna i ekonomski efikasna je jedino ona situacija gde svako prisvaja korist od svojih aktivnosti, ali isto tako snosi sve troškove i rizike. Sve drugo je moralni hazard – šteta za sve, koja je uvek veća od pojedinačne koristi.<sup>8</sup> Dakle, moralni hazard se javlja u onim situacijama gde privredni subjekti ne snose negativne posledice svojih odluka, tj. ne suočavaju se sa troškovima koji proizlaze iz njihovih poslovnih aktivnosti. U takvim uslovima oni su *ceterus paribus* skloniji rizičnijem ponašanju.<sup>9</sup> Dakle, spajanjem nemoralna i hazarda lako nastaje moralni hazard.

Moralni hazard se nalazi u osnovi mnogih državnih politika. Kao primer navešću javno privredno društvo. Ono ne mora da vodi računa o poslovanju, jer zna da ne može da ode u stečaj, pošto će ga država finansirati u slučaju približavanja takvog scenarija. Isto tako, ako država zna da će MMF<sup>10</sup> pristupiti u pomoć svaki put kada se nađe u problemu, manje će voditi računa o rashodima i vrlo je moguće da će se neracionalno ponašati što se tiče javne potrošnje. Tako i CRA daju nerealan i proizvoljan stav o rejtingu, bez straha da će zbog loše ocene snositi sankcije, bez obzira što takve, neobjektivne ocene mogu biti štetne za investitora, odnosno pogubne za njegovo poslovanje.

Aktuelna svetska kriza je mnogo ozbiljnija nego što se to na prvi pogled čini i ona nije samo ekonomska nego i duboka kriza morala. Tako se u borbi za profitom moral se stavlja na stalna iskušenja.

7 F. Miškin, *op. cit.*, str. 174.

8 D. Popović, "Moralni hazard, šta je to?", *Politika*, 24/09/2008.

9 M. Labus, B. Begović, A. Jovanović, *Ekonomija za pravnike*, Beograd 2012, str. 382.

10 Međunarodni Monetarni Fond (MMF) predstavlja međunarodnog kreditora krajnje instance, koji se bori protiv finansijske nestabilnosti.

## 2.2. Kritike rada agencija za kreditni rejting

U poslednje vreme, CRA su predmet istraživanja naučne strane javnosti, i to zbog negativnih efekata koje su izazvale. Pojedini stručnjaci<sup>11</sup> ih navode kao uzročnike globalne finansijske krize, koja je počela 2007. godine. Naime, agencije su davale posrednicima na finansijskom tržištu, bankama i investicionim institucijama, neopravdano visoke rejtinge i tako doprinosili uvećanju njihovog profita, proizvedeći u isto vreme sebi bolje uslove za vođenje sopstvenog biznisa. Greške agencija, tj. netačni rejtingi koje su agencije davale su navele mnoge investitore na pogrešne poslovne odluke i uticale na to da investitori pretrpe ogromne gubitke. Iz tog razloga se javilo masovno nezadovoljstvo radom CRA, jer ocena koju agencije daju nije zasnovana na stvarnim ekonomskim pokazateljima.

Kritike idu i dotle da agencije za kreditni rejting namerno ruše rejting evropskim zemljama, da bi dodatno produbile krizu odvracanjem investitora od ulaganja u Evropu. U zadnjih godinu dana "Velika trojka"<sup>12</sup> je snizila rejtinge svim vodećim evropskim ekonomijama, uključujući Nemačku, Francusku, Italiju, Austriju, Španiju, Portugal, Kipar i Sloveniju. Razlog oštrog ocenjivanja i snižavanja rejtinga je bio veliki budžetski deficit, sa kojim su se ove zemlje suočavale. Ovom odlukom je direktno narušena stabilnost Evropske unije, jer su njenim članicama otežani uslovi pribavljanja sredstava prilikom zaduživanja. Smanjeni rejting implicira veću kamatnu stopu i skuplje kredite. Smatra se da CRA štite isključivo američke interese i da im ide u prilog dovođenje evropskih zemalja u opasnost od bankrotstva. Britanci takođe žestoko kritikuju rad CRA, pa je tako britanski parlament pokrenuo istragu o odgovornosti kreditnih agencija u finansijskoj krizi i zatražio izvinjenje, ali su direktori tri glavne agencije, *Moody's*, *Fitch* i *Standard & Poors* odbile da se izvine za štetu koju je njihov rad naneo.

Vodeće rejting agencije teže da daju rejting ocenu koja će biti stabilna, tj. koja će moći da se koristi duži vremenski period. Te ocene su dizajnirane tako da se retko menjaju i kao takve one nisu dobar pokazatelj kvaliteta privrednog društva, naročito kada se promene u privrednom društvu dešavaju neočekivano i iznenadno.

Ekonomistkinja Reinhart<sup>13</sup> je još 2002. godine analizirala sposobnost suverenih rejtinga da

11 Domaći ekonomisti, pobornici ovog stava su Ljubomir Madžar i Nikola Fabris.

12 Standard & Poors, Moody's, Fitch.

13 C. Reinhart, "Sovereign Credit Ratings Before and After Financial Crises", *MPRA Working Paper*, 2002.

predvide krizu. Njeno istraživanje je pokazalo da suvereni rejtinzi nemaju intuitivnu moć da predvide krizu. Takođe, ishod njenog istraživanja je potvrđen dolaskom finansijske krize u koju smo zapali, jer CRA nisu uspele da je predvide i čak su davale drastično pogrešne procene.

Loša intuitivna sposobnost je povezana sa sukobom interesa CRA. Miškin<sup>14</sup> je primetio sličan problem u bankarskom sektoru. On je tvrdio da moralni hazard podstiče sukob između dužnika i kreditora, što je dovelo do kamatnih stopa koje su niže od optimalnih.

Još jedna bitna činjenica koja ide u prilog kritici, jeste da su CRA pre svega privatne firme, koje rade na principu dobiti i koje teže da maksimiziraju svoj profit, pa u skladu sa tim neće poslovati društveno odgovorno. Zbog svih navedenih kritika, u poslednje vreme može se čuti i da se agencije za kreditni rejting nazivaju «zlom svet-skih finansija».<sup>15</sup>

### 2.2.1. PROCES DODELE REJTINGA

Američka agencija za nadzor i trgovanje HoV (Security and Exchange Commission, u daljem tekstu SEC) odlučuje koja organizacija je sposobna, nezavisna i dovoljno verodostojna da dobije status kreditne agencije. SEC je 1975. godine kreirao i novu regulatornu kategoriju prepoznatljivosti, tj. priznatosti – NRSRO. Svaka organizacija koja želi da se bavi dodeljivanjem kreditnog rejtinga mora da ima status NRSRO. Problem je što SEC nikada nije objavio formalne kriterijume koji moraju biti ispunjeni da bi neka organizacija dobila NRSRO status prepoznatljivosti, a ni javno se ne objavljuju razlozi zbog kojih pojedine organizacije nisu odobrene, pa to unosi dosta nejasnoća i dilema što se tiče transparentnosti rada ovih nadzornih agencija.

Ne postoji ni univerzalna forma kojom se agencije rukovode prilikom dodele rejtinga. Upravo iz tog razloga, pored objektivnih kriterijuma (finansijskih i ekonomskih pokazatelja), javljaju se i subjektivni kriterijumi. Uzima se u obzir i procena pozicije privrednog društva na tržištu, procena strategije kojom se to privredno društvo vodi i sl. Ponekad se čak kao izvori podataka koriste i izveštaji svetskih medija.

Proces dodele kreditnog rejtinga je kompleksan, dugotrajan i kontinuiran, pa zahteva stalno

dostavljanje potrebnih podataka i dobru saradnju između rejting agencije i investitora, odnosno emitenta. U prvoj fazi izrade agenciji je potreban niz ekonomskih pokazatelja i drugih bitnih informacija. Potom, analitičari agencije u detaljnim razgovorima sa predstavnicima svih relevantnih institucija prikupljaju dodatne informacije. Nakon dodele rejtinga, CRA jednom godišnje rade reviziju rejtinga uz redovno objavljivanje godišnjih i kvartalnih izveštaja o rejtingu.

### 2.2.2. SAVETODAVNE USLUGE

Agencije za kreditni rejting su, kao što je već rečeno, u poslednje vreme počele da se bave i davanjem savetodavnih usluga, uz dopunsko plaćanje. Nesporno je da se radi o jednom sasvim legalnom poslu ali se otvara pitanje njegove opravdanosti i legitimnosti, budući da on otvara mogućnost za stvaranje sukoba interesa. Primera radi, neka privredna društva mogu da angažuju agenciju za kreditni rejting u savetodavne svrhe i ona će u tom slučaju svakako platiti naknadu za taj posao. Kasnije, ta ista privredna društva mogu od agencije koja ih je savetovala da traži i uslugu ocene rejtinga. Ovde se dakle javlja vidljiv sukob interesa i sasvim je jasno da CRA-u prilikom ocenjivanja uslovljava davanje savetodavnih usluga, koje dovodi u pitanje nezavisnost dodeljenog rejtinga. Situacija gde se neko plaća po dva različita osnova nužno dovodi u sumnju objektivnost i kvalitet njegovih odluka.

Rejting agencije su vršenjem konsultantskih usluga mogle da modeliraju rejting i ispunjavaju želje svojim klijentima, pa da tako daju mnogo povoljnije ocene od realnog stanja. Korisnici usluga CRA su dobijali dobre rejtinge, jer su za to plaćali velike provizije. Tako je legalizovan novi sistem koji proizvodi sukob interesa. Naime, modeliranje znači angažovanje CRA koja će pre same izrade rejtinga, analizirati stvarno stanje i pokušati da prikrije sve nedostatke iz finansijskih izveštaja, koji mogu ugroziti rejting. Na taj način, CRA veštački stvara preduslove za dodelu vrhunskog rejtinga. Umesto stručnog i objektivnog mišljenja dobijamo, modelirano, nerealno stanje.

### 2.2.3. OLIGOPOLSKA STRUKTURA

U svetu je 1999. godine poslovalo ukupno oko 150 agencija za kreditni rejting, ali se zbog trenda spajanja i preuzimanja (mergers and acquisitions) manjih agencija, taj broj skoro prepolovio.

Danas, na svetskom tržištu dominiraju tri velike rejting agencije: *Standrad & Poors*, *Moody's* i *Fitch*. One su odmah dobile status NRSRO, dok su mnoge druge organizacije odbijene bez jasnog obrazloženja. Ovim je SEC postojećim agencijama

14 F. Mishkin, "Global Financial Instability: Framework, Events, Issues", *Journal of Economics Perspectives*, 13: 3-20, 1999.

15 Zanimljiva činjenica je da je francuski pisac Patrik Beson u svojoj novogodišnjoj kolumni prošle godine za list "Le point" kao prvu želju stavio: "da rejting agencije izgube svoje tripl A (AAA)".

stvorio sve preduslove za oligopol: onemogućen je ulazak konkurencije (barijere za ulazak su jako visoke), a istovremeno postojeće agencije na tržištu više nisu kontrolisane i njihovo poslovanje je u velikoj meri bazirano na reputaciji. Pomenute tri vodeće agencije zauzimaju oko 95% tržišta prema ukupno ostvarenim prihodima i posluju u svim sektorima na svetskom tržištu, dok se ostale agencije specijalizuju za neko područje ili sektor. Kritika koju im pojedini ekonomisti upućuju je ta da pri ocenjivanju privileguju američke interese, s obzirom da su sve tri američke agencije. Međutim, taj stav nije u potpunosti opravdan, jer sve tri imaju sedište u SAD, ali vlasnici im svima nisu američki državljani. Tako je *Fitch* u većinskom vlasništvu francuske kompanije *Fimalac S.A.*, čiji je vlasnik francuski biznismen Mark Ladre de Lasarier.

Konkurencija može dovesti do toga da CRA smanji očekivani dugoročni profit, smanjenjem napora privrednih društva da obezbede bolji rejting kod CRA. Zbog toga CRA pogoduje uklanjanje konkurencije, jer na taj način agencije koje preostanu na tržištu ostvaruju veće profite. Ubacivanje novog člana na tržište, npr. u postojeći duopol (kao što je bio slučaj kada su na tržištu bile *Moody's* i *S&P*, a *Fitch* je kao nova organizacija tek ulazio u poslovanje), je praćeno smanjenjem intuitivne moći CRA. Naime, povećanje konkurencije smanjuje motivaciju agencije za kreditni rejting da daje bolje rejting ocene (samim tim se smanjuje i kvalitet ocene), jer se smanjuje i dugoročna renta, koju CRA prisvajaju.

Ipak, iako se situacija značajno menja, uvođenje trećeg igrača ne znači obavezno da je situacija bolja. Ako regulator npr. traži da emitent HoV ima dva rejtinga, privredno društvo može da odabere dva bolja rejtinga od tri moguća. To bi smanjilo kvalitet ocene. Dakle, kada ima više od jedne rejting kompanije moguće je, barem u teoriji, da privredno društvo odlučuje da ne bude ocenjena od strane agencije koja joj pruža loš rejting.

#### 2.2.4. MODELI KUPOVINE REJTINGA

Sama struktura rejting agencija dovodi do ozbiljnog problema moralnog hazarda. U praksi postoje dva modela plaćanja naknade za izradu kreditnog rejtinga.

Prema prvom modelu naknadu plaća privredno društvo koja želi da dobije ocenu kreditne sposobnosti finansijske institucije, tj. ocenu kvaliteta njene HoV. Ona obično želi da uloži u to privredno društvo ili da joj pozajmi kapital, pa je ocena kreditne sposobnosti nešto što će imati odlučujuću ulogu u donošenju odluke da li to treba uraditi ili ne. Takđe postoji i slučaj kada CRA ocenjuje kvalitet privrednog društva po svojoj volji i

na osnovu javno dostupnih informacija. Tada se radi o netraženom rejtingu, odnosno rejtingu koji niko nije zahtevao, pa se u ovom slučaju ne plaća nikakva naknada.

Drugi model kupovine rejtinga predstavlja plaćanje naknade od strane emitenta HoV. Ovde je slučaj o traženom kreditnom rejtingu. Ovaj model se češće primenjuje, što dovodi do problema moralnog hazarda i mogućnosti da se stvori sukob interesa. Naime, preko 90% ukupnih prihoda pojedinih agencija za kreditni rejting čine naknade koje plaćaju emitenti HoV. Naknada koja se naplaćuje zavisi od kompleksnosti potreba klijenta. Za ocenu onih HoV koje su složenije i čija ocena predstavlja veći rizik u smislu uticaja na reputaciju agencija se plaća viša naknada. Obično se viša naknada plaća i kada emitent za svoje HoV traži ocenu prvi put, jer je u tom slučaju potrebno dodatno vreme i prikupljanje dodatnih relevantnih informacija.

Prilikom ocenjivanja rejtinga, koji emitent nije zatražio, agencije koriste samo javno dostupne podatke i to obično rezultira nižom rejting ocenom od one koja je realna. Na taj način, agencije zapravo vrše pritisak na emitenta da zatraži ocenjivanje svoje HoV. S druge strane, izdavaoci HoV su svesni posledica lošeg rejtinga, koje će se najviše izraziti u vidu većih troškova pribavljanja sredstava. Zbog toga, emitent angažuje i plaća naknadu agenciji, da bi mu ona dodelila što realniju ocenu rizika. To u suštini znači da se privrednim društvima isplati da plate rejting agenciji da bi dobile realan i viši rejting, jer je kroz praksu zaključeno da traženi kreditni rejtingi imaju bolju ocenu od netraženih.<sup>16</sup> To veoma pogoduje agencijama za kreditni rejting, jer one na taj način maksimiziraju svoj profit. Zaključujemo da je i ovde prisutan moralni hazard, koji se objašnjava kroz frazu "slušaš onog ko te plaća".

Jedina dilema CRA je u ovom slučaju kako da naprave kompromis između povećanja profita i povećanja reputacije. Njima svakako ide u prilog povećanje profita, ali ne i smanjenje reputacije, do koje neminovno dolazi ovakvim načinom poslovanja. S druge strane, neki ekonomisti smatraju da CRA nisu sklone da daju lošu, tj. netačnu rejting ocenu, jer veoma vrednuju svoju reputaciju

<sup>16</sup> Jedan od primera koji potvrđuje tvrdnju da je bolja ocena traženih od netraženih rejtinga jeste slučaj nemačkog privrednog društva *Hannover Re*. *Moody's* je samostalno ocenila ovo privredno društvo i uz ocenu napomenula da se "veseli danu kada će *Hannover Re* biti spreman da plati". Pošto je privredno društvo odbilo da plati naknadu, svaki sledeći put *Moody's* joj je snižavao rejting dok ocena nije dostigla status "smeća (junk)", nakon čega je *Hannover Re* izgubila 175 miliona dolara zbog pada vrednosti akcija.

i ne žele da je dovedu u pitanje, pošto bi opadanje reputacije postepeno dovelo do smanjivanja naknade koju je klijent spreman da plati, jer nije siguran u verodostojnost rejtinga.

Nakon navođenja i obrazloženja kritika koje su upućene radu agencija za kreditni rejting, potrebno je navesti i primere, koji će argumentovati i potvrditi opravdanost iznetog stava. Takođe je bitno da se na osnovu primera iz prakse, analizira trenutno stanje i donesu mere za reformisanje poslovanja rejting agencija, da bi se sprečilo postojeći monopol.

### 3. Moguća rešenja problema koje izaziva rad agencija za kreditni rejting

#### 3.1. Retrospektiva problema koji su agencije za kreditni rejting izazvale

Zbog već pomenutog i objašnjenog značaja koji agencije za kreditni rejting imaju, može se lako objasniti i nastanak velike finansijske krize, koja je počela 2008. godine, a još traje. Mnoge finansijske institucije zavise od informacija, koje dobijaju od strane CRA, jer na osnovu njih one formiraju svoje buduće poslovne odluke. Prikriivanjem finansijskih problema i nerealno visokim rejtingzima, kriza polako počinje. Spekulativne aktivnosti i želja za ogromnim profitima bili su jedan od faktora koji su u velikoj meri imali uticaj na nastanak krize.

Kao tipičan primer sukoba interesa iz prakse je kolaps privrednog društva *Enron Corporation*, koji se dogodio u decembru 2001. godine. Privredno društvo *Enron* je bilo specijalizovano za trgovanje energentima i veoma uspešno je poslovalo u svojoj oblasti, što potvrđuje podatak da je zauzimala četvrtinu tržišta energenata. Godinu dana pre propasti je njena vrednost procenjena na oko 77 milijardi dolara. Prikrivajući finansijske probleme u koje je zapala, privredno društvo je poslovalo nezakonito. Učestvovalo je u velikom broju nelegalnih transakcija, zbog kojih je Komisija za hartije od vrednosti (SEC) pokrenula zvaničnu istragu istražujući kvalitet podataka koje je dala računovodstvena agencija *Arthur Andersen*<sup>17</sup>, koja je obavljala knjigovodstvene poslove *Enron*-a. Epilog ovog slučaja je presuda kojom se računovodstvena agencija optužuje za nepoštovanje zakona i prikriivanje stvarnog stanja finansijskih izveštaja. Ovakvom presudom njoj je zabranjen dalji rad u oblasti revizije, čime je osuđena na propast, jer je to uslovilo kraj njenog poslovanja.

Ovaj slučaj je pokrenuo čitav niz istraga radi otkrivanja neregularnosti, tj. lažnih informacija i o drugim privrednim društvima, jer su se pojavile izvesne sumnje u adekvatnost regulativa u vezi sa objavljivanjem podataka o poslovanju. Stvorena je i potreba za donošenjem zakona, kojim bi se sprečilo takvo poslovanje u budućnosti.

Devedesetih godina prošlog veka, nastaju i različiti finansijski derivati, koji omogućuju veoma rizična ulaganja. Jedan od njih je i CDO (collateralized debt obligation). Investicione banke plaćaju agencijama za kreditni rejting da procene CDO, da bi mogle da je prodaju investitorima širom sveta. Samim tim, CDO je ocenjivan u velikom broju slučajeva najvišom ocenom (AAA), što je ovaj derivat pretvorilo u sigurnu investiciju, pa je postao čest predmet ulaganja penzionih fondova i osiguravajućih društva. S druge strane rejting agencije nisu snosile odgovornost ako je CDO rejting opovrgnut. Osnovane su da služe kao regulator na finansijskom tržištu, ali su kao privatne kompanije CRA imale cilj da njihovim vlasnicima obezbede što veće profite. Tako su od regulatora, postale vladari finansijskog tržišta, odnosno preuzele su kontrolu nad njim, diktirajući uslove poslovanja za njih najpovoljnije. Autor smatra da je najbolji primer krah investicione banke *Lehman Brothers*. Njen rejting je nerealno prikazan ocenom AA samo dva dana pre propasti i objavljivanja rekordnih gubitaka. Malo nakon toga, *Lehman Brothers* je potpuno bankrotirala, a cela industrija investicionog bankarstva je počela da tone. U periodu, koji je prethodio krah (2000 – 2007. godine) agencija za kreditni rejting *Moody's* je učetvorostučila svoj profit, a prvih pet rukovodioca *Lehman Brothers*-a je zaradilo preko milijardu dolara. I pored navedenih nelogičnosti, nijedan viši finansijski direktor nije bio krivično gonjen, niti je i jedna agencija za kreditni rejting, odnosno finansijska institucija krivično gonjena za ciljano nanetu štetu.

#### 3.2. Moguća rešenja

Glavni problem poslovanja agencija za kreditni rejting je moralni hazard, jer ne postoji odgovornost agencija u slučaju nesavesnog, a samim tim neobjektivnog poslovanja. Za rešenje ovako složenog problema, potrebna je pre svega stroga regulacija tržišta i samog poslovanja CRA. Rejting agencije da bi održale svoj značaj i priznatost, moraju zadovoljavati kriterijume kredibiliteta, nezavisnosti i objektivnosti. Mora se unaprediti efikasnost i transparentnost, odnosno mora se obezbediti javna dostupnost svih potrebnih informacija.

<sup>17</sup> *Arthur Andersen* je bilo jedno od pet najvećih privrednih društva koje se bavilo računovodstvenim uslugama.



Sve dok se bude verovalo u tačno procenjeno stanje privrednog društva od strane agencija za kreditni rejting, one će poslovati na isti način kao do sada. I bivši predsednik MMF-a, Dominique Strauss Kahn, je izjavio da agencije za rejting ne 'pogađaju' uvek, ali pošto im narod veruje, one i dalje imaju uticaj. Da bi uticaj CRA opao stav investitora bi trebao drastično da se promeni. Polako, dakle, stav investitora mora da počne da se menja, što je i slučaj s obzirom da je očekivana posledica snižavanja rejtinga porast kamatne stope, a to se nije desilo na početku prošle godine i pored snižavanja rejtinga mnogim evropskim zemljama. Rejting agencije snose veliku odgovornost i smatram da bi trebalo da dobiju supervizore kako bi se smanjila njihova prevelika uloga na finansijskom tržištu. Očigledna je i potreba za stvaranjem nezavisne rejting agencije, koja ne bi bila u privatnim rukama i nalazila bi se pod kontrolom zemalja EU. Već postoje neke ideje o osnivanju nezavisne rejting agencije, koja bi bila finansirana poput fondacije i koja bi bila neprofitna organizacija. To je dobar početak rešavanja problema moralnog hazarda, jer bi ova agencija mogla da parira radu tri američke profitne, privatne agencije.

Problem sukoba interesa se može smanjiti kada bi se propisao maksimalni iznos prihoda koji je moguće steći putem primanja naknade od strane emitenata HoV, dok neće biti određen maksimum za naknade koje CRA primaju od investitora. Potrebno je isključiti ili svesti na najmanju moguću meru kupovinu precenjenih rejtinga, pa autor smatra da bi bilo efikasno ograničiti broj dodeljenih rejtinga od strane jedne agencije, kao i ograničiti broj godina koji je dozvoljen za pružanje usluge ocene rejtinga od strane samo jedne agencije. Zbog sukoba interesa, koji se javlja prilikom pružanja savetodavnih usluga, treba onemogućiti istovremeno pružanje konsultantskih usluga i usluga dodele ocene rejtinga.

Dopuna metodologije pri analizi i pooštavanje zakonske regulative su neizbežni. Upravo je nedostatak regulative finansijskog tržišta jedan od glavnih uzroka finansijske krize, a pošto kriza u osnovi ima ugrađen sistemski karakter, efekti krize su vrlo brzo preneti na realni sektor. Jako je bitno podstaći i konkurenciju u industriji kojom trenutno dominiraju tri agencije. Investitori i veruju u njihove ocene, jer nemaju alternativu. Potrebno je naći način da se spreči trenutni monopol i da se obezbede uslovi za ulazak konkurencije kroz ublažavanje uslova za registraciju novih agencija.

Takođe je potrebno raditi na rigoroznim sankcijama za neobjektivne i spekulativne ocene, koje daju nesavesne kreditne agencije. I njih treba ran-

girati od strane nadležnih supervizorskih organa i drastično im smanjiti rejting, kad svojim poslovanjem nanesu nesrazmerno velike štete investitorima, kao što je često bio slučaj u praksi. Na taj način, kaznena politika treba da sankcioniše rad agencija kako visokim novčanim kaznama, tako i smanjenjem reputacije, pa čak i oduzimanjem statusa NRSRO. Trebalo bi razmotriti i mogućnost bojkota agencija koje su u prošlosti iskazale neobjektivnost, nestručnost i loš kvalitet procene kreditne sposobnosti privilegovanih klijenata, koji su naručivali precenjene rejtinge. Sa druge strane, za savesne i odgovorne agencije treba uvesti određene stimulatивne mere, koje će ih brzo svrstati u red najcenjenijih, najpouzdanijih, a samim tim i najtraženijih agencija za kreditni rejting.

#### 4. Zaključak

U radu su obrađeni suština i svi aspekti poslovanja agencija za kreditni rejting, kao i njihov značaj i ogroman uticaj na tokove svetske ekonomije. Rad agencija za kreditni rejting i problemi koji se javljaju u poslovanju ovih agencija predstavljaju jednu od najaktuelnijih tema u savremenim finansijama i izazivaju interesovanje zbog svog velikog uticaja na globalno tržište.

Detaljnijim istraživanjem ove teme autor je došao do nalaza da su agencije za kreditni rejting prvobitno osnovane kao stručni i objektivni regulatori finansijskog tržišta, a da su zbog sukoba interesa, moralnog hazarda i neumerene želje za što većim profitom postale kompromitovane ustanove, koje umesto društvenog, isključivo paze na sopstveni interes. Samim tim su motivisane da istraju na ovim pozicijama koje im omogućavaju da dominiraju tržištem kao vodeće institucije. Kao zaključak izvodi se da su CRA imale veću objektivnost i veći značaj kada su za svoje usluge naknadu dobijale od investitora, koji su želeli da ulože sredstva u sigurne investicije. Nastankom mogućnosti finansiranja od strane izdavaoca HoV, pojavila se široka lepeza mogućnosti zloupotreba.

Ekonomsko okruženje je tokom poslednje decenije postalo izuzetno promenljivo i rizično. Autor smatra da će se uloga i značaj agencija za kreditni rejting u budućnosti povećavati, pogotovo na onim finansijskim tržištima gde je finansiranje putem dužničkih instrumenata najzastupljeniji oblik izvora finansiranja novčano deficitarnih učesnika tržišta. Iz ovih razloga, potrebno je što hitnije regulisati rad i odgovornost pre svega, a i stvoriti odgovarajuću kaznenu politiku, da bi se otklonili problemi i neregularnosti u poslovanju agencija za kreditni rejting.

Problemi koje stvaraju negativna selekcija i moralni hazard predstavljaju važne prepreke za dobro funkcionisanje finansijskog tržišta i mora se pristupiti ozbiljnoj reformi, pre svega zakonske regulacije koja se tiče rešavanja ovog pitanja.

**Andrea Nikolić,**  
**3<sup>rd</sup> year student at the University of Belgrade**  
**Faculty of Law**

## CREDIT RATING AGENCIES AND MORAL HAZARD

*For the last few years the economic and scientific community has been trying to determine the causes of the economic crisis that started in 2007. Credit rating agencies have quite often been accused of being one of these*

*causes. This paper is trying to explain the reasons for existence of these agencies and the way they function. They were created as the professional and useful financial institutions, which have, because of the immoral "race for profit", become one of the causes for the global financial crisis, which is still "shaking" economies of almost all of the countries in the world. There is an indisputable opinion that the credit ranking agencies have lost some of their credibility, independence, efficiency, and responsibility. With the analysis of the above mentioned deficiencies, the author is pointing out that it is still possible to regain faith in such agencies provided that there is increased transparency, regulations and above all professionalism while assigning credit rankings.*

**Key words:** *credit rating agencies – moral hazard – economic crisis – credit rating – criticism*

## THE OPTIMUM CURRENCY AREA IN THE EUROPEAN MONETARY UNION

**Milovan Rankov**

*The creation of a monetary union in any region, regardless of the structure and level of development among the countries, brings along certain costs and benefits. This paper explains both categories through practical examples from the EMU. Mundell's concept of Optimum Currency Area and criteria that it needs to meet, are also an important topic of this paper. In addition, here are explained two opposing views (Krugman's and European Commission) on the effects achieved by deeper integration among the member states of the monetary union. At the end I conclude with statement that current crisis would be break-even point in future of European Monetary Union. Certainly serious transformations can be expected as a final result should be a stronger union with better control from supra-national level.*

Key words: *the European Union, the European Monetary Union, Common Currency, the Maastricht Treaty, Optimum Currency Area, European Financial Stability Mechanism*

### 1. Introduction

In the past, almost every country in Europe had its own currency (sometimes as a symbol of sovereignty). As the process of integration went deeper and deeper, majority of them gave up their own currencies and accepted a new one – common currency. The new regime was established on 4<sup>th</sup> January, 1999 and it was completely compatible with “Impossible Trinity” theory.

The Impossible Trinity theory explains that it is impossible to have: monetary sovereignty, capital mobility and fixed exchange rates at the same time, as these are mutually exclusive goals. According to this, all eleven countries, which primarily joined the Monetary Union, have sacrificed their monetary sovereignty in order to get exchange rate stability and capital mobility. They have actually just moved from one point to another in Mundell's triangle. Being aware of the trade off, member states (MS) have given up their own currencies in exchange for benefits that free capital moving and stable exchange rate bring.

The easiest way for understanding benefits and costs of a common currency is to observe them from the microeconomic point of view. There are several important benefits, but for

citizens the most visible is transparency and comparability of prices. Moreover, reduction in transaction costs and exchange rate volatility have caused increases in trade and competition between companies in MS. These, as many others, which would be explained later in text, represent benefits which countries in Euro Zone have gained after joining currency union.

On the other side many preconditions that existed in early stages were a little bit neglected. Level of development among MS in Europe was and still is heterogeneous, considering rate of employment, inflation, GDP per capita, purchasing power and etc... In that kind of economics environment functioning of monetary union can be really problematic. Primarily because monetary policy is centralized and measures can be unitary defined for complete currency union.

Although many criteria of Optimum Currency Area were not satisfied and structure among MS was heterogeneous, EU representatives decided to form monetary union neglecting many facts which clearly indicated potential problems.

### 2. Costs and Benefits of the Monetary Union

#### 2.1. Costs

The debate about costs that common currency has brought, should probably start with the fact that all countries that want to join monetary union must relinquish their national currencies and *lose the independent monetary policies*. Monetary policy is a very important economic instrument which plays a significant role in reaching price stability in any country. Control of interest rates gives the Central Bank the opportunity to control business activities and to stabilize economy in turbulent situations. Problem arises when monetary union consists of countries which are not convergent enough, having completely different level of development of macroeconomic goals.

The fact that fiscal policy is in hands of the MS is also a negative side of monetary union in the EU because some countries prefer expansionary fiscal policy causing sizable and protracted fiscal deficit. The best examples are Greece and

other peripheral countries which were much undisciplined and ran up huge public debt. Consequently, credit ratings of almost all the countries in the EMU were lowered.

The importance of independent monetary policy can be easily understood through a simple example of two countries in the currency union (the Netherlands and Italy) which are under asymmetric shocks. If consumers switched from Italy-made to the Netherlands-made products, this would lead to a decrease in demand in Italy and increase in demand in the Netherlands. Italy would face higher unemployment rate and negative gap in output. On the other hand, the Netherlands would feel inflation pressure. In a situation like this, common monetary policy is completely powerless because both countries would experience some problems and they would need an adjustment policy which is appropriate for both of them. And this is what the ECB cannot provide.

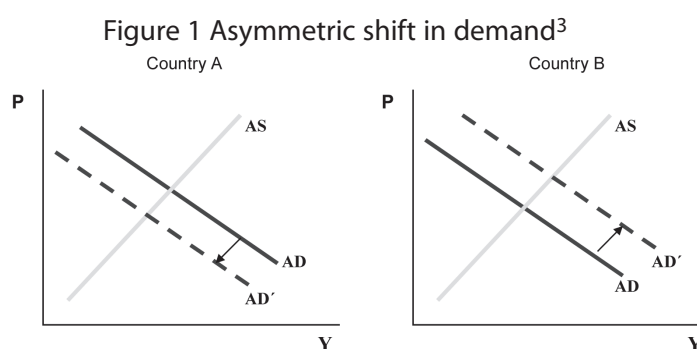
Wage flexibility and labor mobility are only automatic stabilizers that could bring equilibrium in the currency union. Employees in Italy would accept lower wages which would shift aggregate supply down. On the other side, workers in the Netherlands would increase wage expectations, moving aggregate supply upward and reaching a new equilibrium on higher level, making Italian products more competitive.<sup>1</sup>

Unemployed people from Italy would move to the Netherlands which will lead to elimination of labor demand in this country and a reduction of inflation pressure. However, this theoretical concept has some imperfections in the example of the EMU. There are a great number of barriers and limitations in application of this theory. Primarily, the difference between languages in the EU slows down the mobility of workers and makes this concept inapplicable to the EMU. Inflexible housing markets, recently enabled free movement of labor and disparity in public insurance systems are the most important reasons why labor mobility among the EU member states is three times lower than the one in US regions.<sup>2</sup>

The figure 1 presents theoretical trajectory of aggregate demand (AD) and aggregate supply (AS) curves in Italy and Netherland. AD curve has a negative slope since any increase of price level would reduce demand for domestic products. On the other hand, AS curve is positively sloped so

any increase in prices would result in an increase in supply of domestic products.

At the beginning both countries are in equilibrium with the full employment. Suddenly, consumers change preferences from Italian to products from the Netherlands. That would result in the shift of AD to the left of the position AD' in Italy (picture left) and in the shift of the AD to the right of AD' in the Netherlands (picture right). As I have mentioned above, to reach new equilibrium, if both countries are in CU, at least wage flexibility, labor mobility and fiscal transfers are highly desirable. If countries are not in the CU and have flexible exchange rates, depreciation of Lira to Guilder would bring equilibrium back to the same level.



It was initially expected that increase in integration would result in reduction of disparity among member states. On the contrary, creation of the Euro Zone has created serious problems for peripheral regions. Highly educated students and professionals were attracted by higher salaries and better career opportunities in central European countries. Similarly, less risky investments and higher returns on savings affect flow of capital from peripheral parts of the EU to the center. Finally, companies in this area had to face strong competition pressure and they were left without any protection, previously available by existence of national currencies<sup>4</sup>.

In this context, the most sensitive question could be the *loss of possibility to control exchange rates*. The example is one country which has a negative trade balance with the rest of the world and wants to achieve equilibrium by depreciation of exchange rates. In the monetary union exchange rate is fixed and tied to some stable currency without any possibility for member states to change it in order to achieve individual

1 P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, United Kingdom 2003, pg. 30-35.

2 G. Fink and D. Salvatore, "Benefits and Costs of European Economic and Monetary Union", *The Brown Journal of World Affairs*, Volume IV, 1999, pg. 189.

3 R. Horvath and K. Komarek, "Optimum currency area theory: An approach for thinking about monetary integration", *Warwick Economics Research Papers*, 647/2002, pg 10.

4 F.P. Mongelli, "European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area", *Economics Papers*, 302/2008,

goals. However, role of floating exchange rate is usually exaggerated because in the long run all effects reached by depreciation or appreciation would be annulled. Prices of goods and services would decrease and domestic production would be more competitive. In the long run, increase of inflation and decrease of real wages would stimulate work force to negotiate the increase in salaries which would squeeze out positive effect of depreciation.<sup>5</sup>

The European Central Bank makes central and final decision about the list of preferences for all member states. This is usually seen as disadvantage, because countries with *different structure and rate of development* set up different goals. The ECB looks for so called "middle players" countries in the EU zone whose citizens are the least sensitive to inflation. The problem arises when trade-off between price stability and unemployment is defined according to the middle player which does not represent the average.<sup>6</sup>

The other problem with monetary union could be if representatives of one of the countries happen to be completely unreliable and not loyal to a common goal. After establishment of Maastricht criteria only Luxembourg satisfied all points and other states promised to do the same in future. However, most of them have just done that before introduction of a single currency and continue to behave hazardous after that.

Fink and Salvatore stressed that one of the costs of joining monetary union can be *loss of emission premium*. However this is not necessarily true because domestic emission premium is replaced with emission premium from common currency. In EMU member states receives premium from emission of euro.

It is expected that majority of these costs would be reduced or even eliminated in the long run. However, structural differences and slow dynamics adjustment which is characteristic of many countries in the EMU, especially the peripheral, would slow the convergence down. In the long run, these countries would lose their market share and competitiveness causing problems which cannot be solved with automatic stabilizers.

## 2.2. Benefits

Probably the most important benefits from currency union are expected from *network externality and increase in trade* in not only goods and services market but also in financial market.

Intra-trading between the MSs is expected to increase by approximately 40% in the next thirty years and main reason for this is elimination of price uncertainty. Countries in the EMU have established margins in which their currencies can move in respect to each other. Exchange rates among them are stabilized and they float jointly to other currencies.

Large adjustments in exchange rates are only possible if they change circumstances in those countries facing difficulties (unemployment, inflation, etc.), but have no negative effect on others. Since those kinds of adjustments are infrequent, exporters and importers operate in a predictable business environment suitable for investment.<sup>7</sup>

If the price of a product, in trade between an importer from Italy and exporter from Germany, is denominated in DM, the outcome of this transaction would highly depend on the exchange rate between lira and DM at the moment of payment. In situation when DM appreciates to lira, products became more expensive for importer. In this environment, traders are oriented to domestic producers and international trade is very low. According to the fact that the increase in exchange rate risk reduces trade, policymakers in the EU have established single currency which eliminates all these risks associated with uncertainty of exchange rate. This has had an effect on volume of trade in a positive way and MS experienced all benefits associated with that (great variability of products, lower prices due to competition, economics of scale, etc.).

Between the World Wars, European countries have used competitive devaluation to increase export activity and stimulate economic growth. On the other hand, this process has caused inflation spiral. Although the current system is designed in order to limit the possibility for competitive devaluation, the threat still exists. However, as trade among MS leads to an increase in costs of using this policy, it became useless keeping up to competitive devaluation.

*Credibility effect* is a very important benefit for countries which had problems with inflation before accession to the EMU. Many of them (Italy, Greece and Spain) could not convince market agents to reduce inflation expectation because through the history they used to break their low inflation promises. Therefore, after abdication of inflation control in favor of ECB inflation expectations were reduced drastically.

5 P. De Grauwe, *op.cit.*, pg 46.

6 M. Prokopijevic, *Evropska Monetarna Unija*, Građevinska Knjiga, Beograd, 2007, pg. 25-30.

7 A. Coleman, "Economic Integration and Monetary Union", *Treasury Working Paper 99/6*

The most visible positive effect of monetary union is the *reduction of transaction costs*. First estimation was that gains would be between 13 and 20 billion Euro per year.<sup>8</sup> Even though it presents only half a percent of the GDP of the EU, it plays a significant role because it affects consumers directly. Another side of the coin is the decrease in revenue of banks; almost 5% of revenues were made from commission. However, gains definitively exceeded costs related to banks and they should be oriented to other sources of profit.<sup>9</sup>

Banks and other financial institutions have benefited from currency integration, mostly from *increase of capital movement*. At the same time, regulation of financial markets was established with clearly defined rights and obligations for international borrowing and lending. That regulation was "wind at the back" for investors and banks because they could operate in predictable economic environment. It spurs cross country trading with all kind of financial asset. Bond holding between MS increased approximately 90% from 1999.<sup>10</sup>

Currency integration also spurs capital accumulation, decreases cost of capital and deepens financial market. Indirect positive effects of capital market integration was increase in total-factor-productivity by improving efficiency of investment and capital reallocation to places with better investment projects. This could accelerate the process of convergence. Common financial market in the EU allows investors and those potential ones to choose among wide ranges of financial products in accordance with their risk aversion level.

After establishment of common currency Euro (€), dollar, pound and other world's most important currencies, have lost their power. Euro becomes highly desirable currency and countries over the world increase reserves in Euro. This directly increases benefits from seigniorage, which is a very important factor for every central bank. After Second World War, dollar has become the most important currency in the world and the USA collect great benefits from international seigniorage. Real benefits of seigniorage are the opportunity to get real sources in exchange for almost costless notes or low interest rates loans provided by non-residences to residences.

Last but not the least is the fact that it is quite easier and cheaper to maintain one currency. To

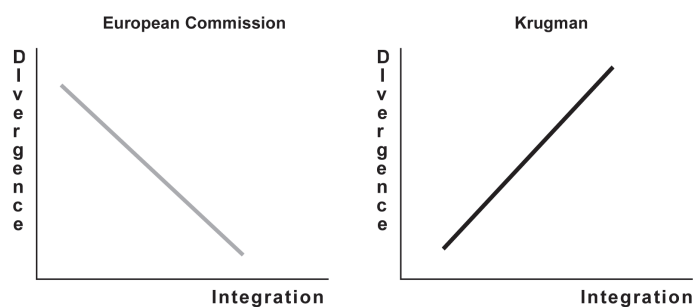
maintain one currency is much cheaper than do that separately for seventy currencies. Primarily because you do not need that much employees and process of making decisions faster. Hence, benefits gained from economics of scale are next advantage of monetary union. However, last few years number of employees in the ECB and the European System of Central Bank has increased drastically. What makes this situation more complicated is the future plan for raising this number to even higher level, since that would annul all benefits of common currency.

### 3. Optimum Currency Area

It has been exactly half a century since in 1961 Mundell in his work "A Theory of Optimum Currency Area" presented the argument on the optimum currency area as a concept which, if certain assumptions are met, ensures a complete advantageousness to the monetary union members. Up to now this theory has undergone numerous changes and trials which contributed to its improvement and adjustment to the current economic situation.

Occurrence of asymmetric shock is crucial point in Mundell's theory. Question is raised whether this shocks occurs more often if countries forms MU or when they stayed alone. European Commission view (left graph) is that countries in MU trade more, exchange similar products and become less like to experience asymmetric shocks. As integration and trade between MS rises that process affects increase in convergence among them. Completely opposite view was defined by Paul Krugman (right graph). He explained that increase in trade integration would decrease convergence among MS. As he stated, all of them will try to use benefits from economics of scale and economics of scope and try to specialize themselves in area where they have comparative advantages.

Figure 2. Does increase in trade lead to convergence or divergence between MS (Krugman VS European Commission)<sup>11</sup>



8 P. De Grauwe, *op. cit.*, pg. 48.

9 M. Prokopijevic, *op.cit.*, pg. 25-30

10 E. Pappaouannau and R. Porters, "Costs and Benefits of Running International Currency", *Economics Papers 348*, November 2008, pg. 17-19.

11 R. Horvath and K. Komarek, *op. cit.*, pg. 15.

Mundell pointed out that the regions and countries, which are similar in production structure and in many other factors and which meet set criteria of the Optimum Currency Area (OCA) should have the common currency or fixed exchange rate. That group of fixed currencies or one common currency can fluctuate in relation to other world currencies. Area refers to the countries which have knowingly waived their independent monetary policy in the hope that the long term benefits will exceed the price of the waiver. Optimality is achieved by meeting certain criteria.<sup>12</sup>

#### 4. OCA Criteria

*Price and Wage Flexibility* – if an area is characterized by price flexibility, both upwards and downwards, any shock to the supply and demand side will be evenly distributed within the currency area and in the long run eliminate the possibility of unemployment or inflation occurring. It should be pointed out that the price and wage flexibility presents an automatic stabilizer which is efficient only in case of shocks and that its efficiency decreases if it is a structural or systemic problem within the currency area.<sup>13</sup>

*Labour Mobility* – high mobility of production factors, especially labour, eliminates the need for adjustments to the side of the nominal foreign currency exchange rate which contributes to stabilization in the periods of shock. Unlike the previous criterion labour mobility gives modest results in the short run, however, in the long run the benefits are maximized because the resources shift towards the greater demand.<sup>14</sup>

*Financial Market Integration* – this may also be an important factor in influencing the balance without adjustments to the side of nominal foreign currency exchange rate. Namely, in the periods of shocks to the supply and demand side capital can move to bring the balance in. Even the small changes in interest rates will influence the movement of capital and contribute to its efficient use. However, it should be added that this can bring balance only in the short term.<sup>15</sup>

*Degree of Openness of an Economy* – the greater the openness of an economy is, any change in the environment will be directly or indirectly transferred to the local economy. There are several dimensions through which the openness of an economy is monitored. Primarily, the share of imports and exports with partner countries is compared, then the ratio of products and services intended for imports and exports and those intended for domestic consumption and finally the follow-up of marginal tendency towards imports.<sup>16</sup>

*Diversity in Production and Consumption* – Fulfillment of these criteria reduce influence of negative shocks and its transnational float. Great diversification of products and services between partners will reduce the likelihood that the poor performance of a sector affects other ones. For this reason, the costs of giving up control of the nominal exchange rate will be minimized.<sup>17</sup>

*Similarity in Inflation Rates* – different and high rates of inflation between partners can contribute to imbalance occurring in the currency area. Reasons for this may be unequal growth rates, different preferences of economic goals (inflation vs. employment). As Fleming says, similar and low rates of inflation will make the trade remain stable and thus reduce the need for exchange rate adjustments.<sup>18</sup>

*Fiscal Integration* – according to this criterion, members of OCA are required to form a joint supra-national fiscal institution which will have a redistributive role in periods of asymmetric shocks. This is indeed the most demanding criterion because the members are asked to give up a part of their income and to set general balance as their main objective.

*Political Integration* – this implies compatibility and uniformity of policies conducted by all members of the currency union. As with the previous criteria, by satisfying this, a high level of convergence among members will be achieved.

Although there is a consensus among economists about the importance of achieving previously mentioned criteria before entering into a currency union, there are also numerous criticisms made of the same. One of them is the "problem of inconclusiveness" meaning that

12 R. A. Mundell, "Theory of Optimum Currency Area", *The American Economics Review*, 1961, str. 657-665.

13 F.P. Mongelli, "New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us", *European Central Bank Working Papers*, 138/2002, pg. 8.

14 R. Baldwin and C. Wyplosz, "Ekonomija Evropskih Integracija" *Datastatus*, Beograd, 2010. str. 53.

15 F.P. Mongelli, *op. cit.*, pg. 9.

16 *Ibid.*, pg. 9.

17 *Ibid.*, pg. 9.

18 F.P. Mongelli, "European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area", *Economics Papers*, 302/2008, pg. 2.

individual countries can be characterized by a high degree of economic openness that supports the theory of OCA and that at the same time, there is a weak mobility of production factors. "Problem of inconsistency" refers to a situation in which the OCA criteria also do not give a clear answer to whether a country should be in a fixed or flexible exchange rate regime. Namely, one of the main characteristics of small economies is that their production is less diversified than of the big ones, while, on the other hand, they are characterized by a high degree of economic openness which again gives no clear picture of whether it is optimal for that country to form a fixed or flexible exchange rate in relation to its environment.<sup>19</sup>

In addition, the problem arises when the union consists of the countries of different size. Take the example of Slovenia and Germany, it can be easily concluded that any change in the German market has higher effects on the Slovenian market than vice versa. Furthermore, changes in the German market will certainly be more important for the central monetary institution than changes in a smaller country which will have a more local character.<sup>20</sup>

These and many other criticisms (inefficiency of the common monetary policy in the period of asymmetric shocks, the costs of giving up sovereign monetary policy and others, which have been presented in the previous section) are actually skeptics' response to the issue of the creation of the currency union upon the territories of the EU and are typical of the period from 1970 to 1980 when there was actually peaceful period in this process as we saw in the first Chapter dealing with the genesis of EMU.

The main cost of creating a currency union, in the area consisting of sovereign countries, is the loss of rights to lead an independent monetary policy as one of the main instruments of economic policy makers. Until the introduction of the concept of rational expectations, the monetary policy was seen, at least in the short term, as effective and that it could influence the stabilizing and balancing in the periods of shocks

It should be pointed out that the monetary policy in some countries can gain in credibility by joining the monetary union which certainty

makes it become more efficient than in the previous period. Namely, there are countries that have chronic problems with inflation and that have shown in the earlier years that they are not able to overcome them. In such situation, rational participants, aware of the fact that the government will, despite assurances, exceed forecast inflation scope, incorporate their expectations of price increase in the following period and by doing so start the inflationary spiral up. By creating a common monetary institution these countries will be under the control of the countries that have shown more effective in the fight against inflation (anchor countries) and by doing so they may reduce inflation expectations among their citizens.<sup>21</sup>

By joining the monetary union member countries waive their right to control the nominal exchange rate. This policy has given positive results in several cases and stabilized the trade balance of some countries<sup>22</sup>. Therefore, the loss of control of the nominal exchange rate is generally characterized as an expense. Yet there are plenty of arguments and studies that do not confirm this statement, that is, which say that the time needed to establish equilibrium is extremely long. Frankel presented Krugman's "Sunk Cost" model also indicates that no change in the nominal exchange rate can affect the change product prices in the short term.<sup>23</sup> Therefore, it can be said that the cost of losing control of the nominal exchange rate is minimal.

## 5. OCA in the EU Region

All the previously stated theoretical assumptions concerning the OCA criteria, costs and benefits that members have in the formation of the currency union and the criticisms directed to it can be best understood through the prism of challenges and obstacles the EMU encountered during its creation. Given that the U.S. is a prime example of currency area which meets almost all the criteria, by comparing these two currency areas the conclusion can be drawn on the extent of what has been done so far, where the EMU currently is on its way and what else needs to be done.

21 F.P. Mongelli, "New Views on the Optimum Currency Area Theory: What is EMU Telling Us", *European Central Bank Working Papers*, 138/2002

22 *Ibid*

23 J.A. Frankel, "No Single Currency Regime is Right for All Countries or for All Times", *Essays in International Finance*, No 215, Princeton University, August 1999, pg. 27.

19 G.S. Tavlas, "The New Theory of Optimum Currency Area", *The World Economy*, 16/1994, pg 663-685.

20 R. I. McKinnon, "Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 52/1963, pg. 717-725.



The first and, according to many authors (Paul De Grauwe, Mongelli etc...), the most important criterion is the wage and price flexibility. It is safe to say that in this area there is still much to be done because the flexibility in the EMU is very low. Reasons for this are primarily, poor implementation of the Single European Act, existence of numerous non-tariff taxes which the countries use to protect domestic economy and monopolistic behavior of companies in which the state's stakes are high.<sup>24</sup> The situation may be even worse in terms of wages. Although a lot has been done in the previous period there are still many imperfections in this market. This primarily refers to the rigidity of wages downwards, which means that in the moments of negative shock wages will not be reduced, but they will result in unemployment increase. There are several institutional explanations of it, and these are different systems of unionization, employee protection, minimum unemployment benefits and the like.

Labor market should be fully integrated in the OCA conditions, meaning that with the negative shocks the movement of workers should result in stabilization. Compared with the United States, on European soil there is a serious problem in the way of creating an integrated market. Primarily, linguistic and cultural barriers should be pointed out as problems that require a long period of adjustment. In addition, there are many institutional barriers which slow this process down. This primarily refers to the absence of a common social and pension insurance schemes, policies on residence permits, the recognition and acceptance of university education and so on.

Research conducted in the field of mobility of other production factors in the EMU yielded encouraging results. By looking in the short-term we can identify a significant growth of cross-border movement of FDI (Foreign Direct Investments-FDI) from the time of the creation of the monetary union. There is also an encouraging fact that even in the long run FDI growth can be expected. Problems exist only in sectors where there is some kind of indirect state intervention<sup>25</sup>.

As far as financial market is concerned, the situation there is monitored through the prism of three factors:

1. International movement and trade of financial assets
2. Test of arbitration
3. Similarity in structure of financial instruments and institutions.

Money markets integrated very soon after introduction of the Euro but degree of integration depended of category of instrument. In comparison with the U.S.A., the first indicator is still on because very low level and trading with financial instruments, such as repo, is mainly at the national level. Considering bond market integration started before last stage and yield differentials among MS started to fall since 1996. The convergence on bond market continued after announcement of the irrevocable fixing parities in 1998 and after that, up to the recession time, yield differentials rarely exceeds 50 basis points (early it was more than 500 basis points).<sup>26</sup>

On the other hand, the test of arbitration shows that the financial integration has increased significantly since the differences in interest rates have been minimal and there are rarely possibilities for arbitration and all that is a direct result of the creation of the single currency. Products and institutions operating in the financial market still vary (maturity structure, quality of products, the bank lending structure and etc ...).

Openness of the economy is taken into account when it is set in relation to import and export of goods and services to GDP. With regards to the criterion the situation on the ground of EMU is completely positive, primarily due to the Single European Act and the liberalization of trade among the member countries<sup>27</sup>The diversity of production and consumption is also one of the factors in favor of the EMU because of the high degree of diversification.

Inflation rates in the Union member countries are stabilized and brought into a uniform in the period after the formation of the currency union, which came as a surprise to most experts. However, the inflation rates in the European countries are very different and in the long run they are extremely volatile. Only in the last twelve years (1999–2011), the difference between the highest (Italy, Greece and Spain) and the lowest (Germany) growth rate was 3%.

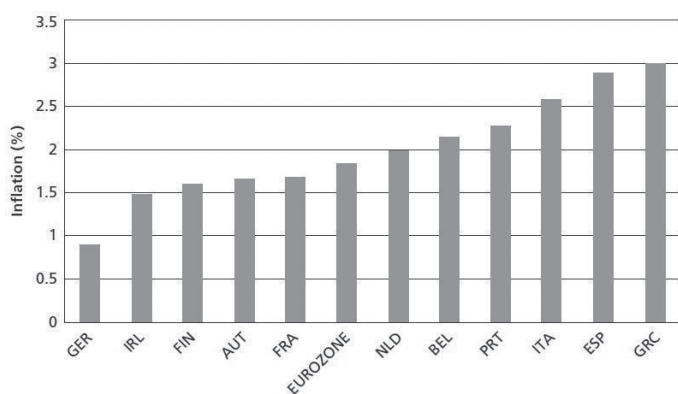
24 F.P. Mongelli, "European Economic and Monetary Integration and the Optimum Currency Area" *Economics Papers*, 302/2008, pg 26.

25 P. De Grauwe, F.P. Mongelli, "Endogeneities of Optimum Currency Areas", *Conference Papers*, December 2004

26 *Ibid.*

27 *The Single European Act*, signed Luxembourg 17<sup>th</sup> February 1986

Figure 3. The dispersion of inflation across Euro Area countries<sup>28</sup>



Current situation in the field of fiscal convergence can be seen in several dimensions. First, it should be said that there has been a great success when all the members meet the convergence criteria. There is also a certain level of progress in the area of tax harmonization, that is, in harmonization of certain tax rates that are of great importance. Moreover, if we analyze the period before the onset of the current debt crisis, the results of the budget balance will also show positive results.

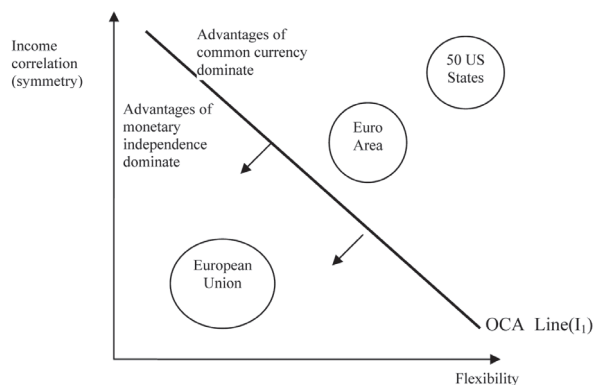
Finally, it should be noted that between the monetary and political union there is a strong and positive feedback. It is primarily seen based on the current plans and procedures to help the countries which are facing difficulties. Although political cooperation and a number of common policies are the phenomena which were created long before the EMU it can be said that the creation of the same has speed and solidified the process. In addition, a lot of policies and functions which previously characterized each of these countries are currently controlled by the joint institutions. If we talk about monetary policy, it is now in the hands of the ECB with its headquarters in Frankfurt, and it is responsible for the open market operations, foreign exchange controls, and more.

### 6. Endogeneity of OCA vs. Specialization

Jeffrey Frankel mentioned two criteria which can best explain whether countries gains net benefit or cost after joining monetary union. He stressed that higher correlation of income among them and higher degree of openness are crucial

and necessary conditions for net positive results. On the figure 4 OCA line has downward slope. All points left and below represent position where countries gain from monetary independence. On the other hand, right and above are countries which should form currency union and gain net benefit from CU<sup>29</sup>.

Figure 4. Integration, Symmetry and OCA<sup>30</sup>



However there is no consensus about effect of higher income correlation and openness between economists and two important paradigms have been put forward (Endogeneity and Specialization). Concept of “Endogeneity” is a set of positive conclusions regarding the functioning of the monetary union and the OCA theory. The basis of this concept is the fact that the member countries, although in the period prior to the union formation did not meet the criteria of the OCA, after joining the Union can expect significant progress in this region. The main reason for this may be a reduction in direct and indirect costs (transaction costs, exchange rate risk elimination and so on) which will cause a further increase in mutual trade. It is important to point out that the monetary union project is a long-term thing where the greatest benefits can be expected during this time period so any analysis and criticism of its functioning, in the first few years of existence, is inappropriate.

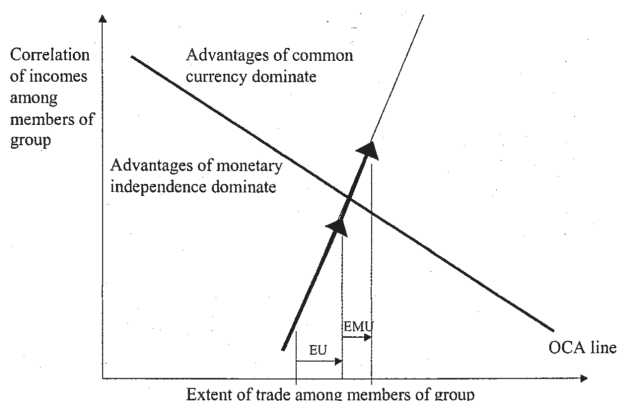
Next figure explains theoretical trajectory of countries in process of forming CU. They starts from position one, below OCA line. If they make union like European Union income correlation and trade integration will increase within the group and they will slowly move to point two. But if they form monetary union like EMU they will move to point three, above OCA line.

28 P. De Grauwe, *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, United Kingdom 2012, pg. 31.

29 J.A. Frankel, *op.cit.*, pg 13.

30 *Ibid.*, pg. 14.

Figure 5 A countries form the EU and then EMU<sup>31</sup>

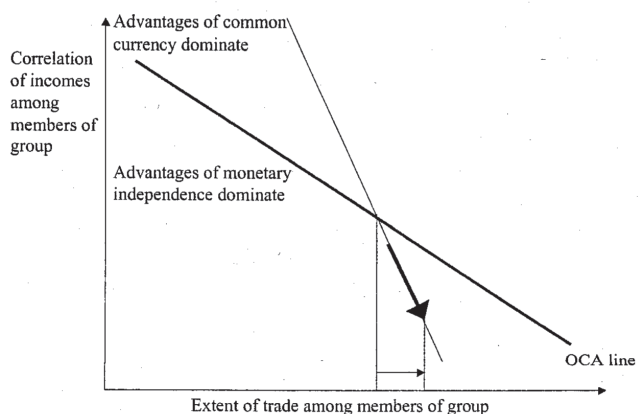


A number of authors have contributed to the development of the term "Endogeneity" (De Grauwe, Mongelli, Maele, Artis and ...) and included several more factors of importance. These are primarily: "endogeneity" which happens as a result of financial integration, "endogeneity" occurring as a result of symmetric shocks and coordinated and synchronized output growth and ultimately "endogeneity" of achieving flexibility in the price and wage market.

Specialization is another paradigm and it was put forward by Paul Krugman based on his examination of OCA in the U.S.A. Namely, according to his interpretation, the increase in trade motivates manufacturers to exploit economies of scale. This creates regions which are strictly specialized, due to comparative advantages they have in the production of certain goods and services. Therefore they become less diversified and vulnerable the moment the shock appears to the offer and demand side.

On next figure we can see group of countries that are in monetary union such as EMU, above OCA line (point 1). Increase in trade within the group enhances specialization in production make group less diversified. Therefore they move from point 1 to point two below OCA line and they become more open but less income correlated.

Figure 6. Specialization enhances integration but reduces income correlation<sup>32</sup>



Analysis carried out by the European Commission in 1999 showed that there is indeed some sort of production specialization in the EU, but the concentration of producers of the same or similar products was significantly reduced. This is definitely a short period of observation (1988–1998) for some serious conclusions to be drawn.<sup>33</sup>

It is really difficult to clearly decide the EMU represent OCA because analysis of different criteria would give different answers. According to criteria of openness and product diversification but also capital flow, the EMU satisfies OCA criteria. However, mobility of workers is on very low level and significantly below those in USA. One more problem which EMU is faced with is limited fiscal power and control over member states. EMU has no budgetary capabilities to transfer support payments from taxes to any MS. Question of financial transfers would be the key issue especially after decision to help Greece which would be explained in the next chapter. Taking all these factors into consideration we can conclude that there was no clear argument for creation of monetary union but political reasons probably played an important role in this process.

## 7. Conclusion

Creation of the European Monetary Union is probably the biggest challenge for policy makers in the EU. Expected benefits from the EMU were significant, the reduction in transaction costs and exchange rate volatility, positive effects in trade among MS. Free capital movement has positive influence on the reduction in costs of capital and better allocation of it. On the other hand,

<sup>31</sup> J.A. Frankel, *op. cit.*, pg. 24.

<sup>32</sup> J.A. Frankel, *op. cit.*, pg. 25.

<sup>33</sup>

very important economic instrument (monetary policy) is not available to individual members of EMU any more. Moreover, MS lose the opportunity to issue debt in currency over which they have full control and therefore investors lose confidence.

There is always a dilemma if some countries should form a currency union and avoid transaction costs, lack of transparency in prices and many other problems or if every country should have its own currency. The best solution is exactly in the middle because common currency presents something useful as long as marginal utility is bigger than the marginal cost.

Even though the EMU was not created as OCA, before the debt crisis, it was moving towards it. Current situation proved that structural and governance problems exist in the EMU. Separate fiscal and monetary policy is the first and the most important structural problem in the EMU. European institutions do not have control over complete revenues and spending in the MS. Future changes should go in the direction of budgetary integration with the full democratic accountability. Second thing which has to be transferred to a higher level is the system of redistribution. If, for example, one county experienced asymmetric shock, individual redistribution systems, in currency unions, would be inefficient.

The transformation is also needed in the field of operation of the monetary system in the EMU. ECB should have more power and jurisdiction

in control of the financial system. Better accountability should also be provided and the ECB should have the right to punish hazardous behavior of financial institutions in the EMU.

**Milovan Rankov**

### Optimalno valutno područje u Evropskoj monetarnoj uniji

*Stvaranje monetarne unije na nekom prostoru, bez obzira na strukturu i nivo razvijenosti država, nosi sa sobom izvesne koristi i troškove. U radu su kroz praktične primere iz EMU objašnjene obe kategorije. Mundelov koncept optimalnog valutnog područja i kriterijumi koji su neophodni da bi se isti postigao su takođe važna tema ovog rada. Pored toga objašnjena su dva oba dijametralno suprotstavljena pogleda (Krugmanovo i stanovište Evropske Komisije) na efekte koji se postižu dubljom integracijom među članicama monetarne unije. Na kraju treba reći da će trenutna kriza definitivno biti prelomna tačka za budućnost Evropske Monetarne Unije. Ozbiljne transformacije se mogu očekivati nakon kojih će nastati čvršća unija sa jačom kontrolom sa nad-nacionalnog nivoa.*

**Ključne reči:** *Evropska Unija, Evropska Monetarna Unija, Zajednička Valuta, Optimalno Valutno Područje, Mاستrihtski ugovor, Evropski mehanizam za finansijsku stabilnost.*

## PRIMER REŠAVANJA ASIMETRIJE INFORMACIJA – AGENCIJE ZA IZVEŠTAVANJE O KREDITNOJ SPOSOBNOSTI PRAVNIH I FIZIČKIH LICA

**Iva Ivanov,**  
studentkinja treće godine Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu

Agencije za izveštavanje o kreditnoj sposobnosti pravnih i fizičkih lica predstavljaju agencije koje se bave prikupljanjem i distribucijom podataka o kreditnoj sposobnosti pravnih i fizičkih lica. Njihovo postojanje u finansijskom sektoru kao i u regulisanju tržišta je postalo nebežno. Najbitnija karakteristika jeste uspešno rešavanje problema asimetrije informacija na finansijskom tržištu. Rad ukazuje na postojeće vrste agencija, na njihove prednosti kao i na njihove minimalne nedostatke. S obzirom na razvoj finansijskog tržišta, dolazi se do zaključka da su privatne agencije imale veće uspehe u regulaciji tržišta. Primer Srbije i njenog KB UBS predstavlja primer finansijske institucije sa velikom efikasnošću, koja je svoju potvrdu dobila u Izveštaju Svetske banke za 2013. godinu kada je postavljena na 40. mesto u klasi dobijanja kredita. KB UBS može poslužiti kao primer drugim državama u tranziciji. U radu se takođe ukazuje na nameru formiranja internacionalnog, odnosno evropskog kreditnog registra, za koji se međutim još uvek nisu stekli potrebni uslovi.

Ključne reči: *agencije za izveštavanje o kreditnoj sposobnosti, kreditni registar, kreditni biro, informacije, kredit*

### 1. Uvod

Kreditno izveštavanje je jedan od najvažnijih oblika izveštavanja modernog finansijskog sveta. Ono omogućava bankama i drugim finansijskim institucijama da procene rizike davanja kredita, kao i da dovedu do uvećanja efikasnosti finansijskog tržišta.

Izveštavanje o kreditnoj sposobnosti fizičkih i pravnih lica najčešće vrše agencije čiji je glavni zadatak prikupljanje podataka o kreditnom statusu fizičkih i pravnih lica, kao i distribucija tih podataka ovlašćenim institucijama.

Pojavljaju se u 19. veku na tlu SAD, kada su postojali kao neprofitni subjekti. U 20. veku šire se i na tlo Evrope, gde se ubrzano osnivaju u skoro svim zemljama do kraja veka. Razlog zbog koga se agencije za izveštavanje u Evropi nisu pojavile i razvijale ranije, nalazi se u evropsko-kontinentalnom pravnom sistemu, koji je u cilju zaštite po-

dataka o ličnosti, zabranjivao protok informacija o zaduženjima potrošača.

### 2. Razlozi nastanka

Osnovni razlozi nastanka ovih institucija su:

#### 2.1. Eliminisanje negativne selekcije

Do negativne selekcije dolazi usled postojeće asimetrije podataka na kreditnom tržištu između poverilaca i dužnika. Kako su dužnici ti koji imaju informaciju o svojoj kreditnoj sposobnosti, poverioci su morali da osmisle mehanizam osiguranja svog poslovanja. S obzirom na to da asimetrija podataka nije egzogena veličina, poverioci su stvorili kreditne registre koji su tu asimetriju umanjili, odnosno eliminisali.

Detaljni izveštaji kreditnih biroa omogućavaju da se odobre krediti bezbednim potrošačima koji su usled netačnih informacija prethodno bili odbijeni, kao i onima koji su na osnovu detaljne kreditne istorije označeni kao poželjni dužnici.

Dugoročno posmatrano, to dovodi do veće tržišne ponude<sup>1</sup> usled smanjenja troškova finansijskog posredovanja i veće mogućnosti za banke da ocene, izaberu i prate pozajmice, ali i da smanje dodatne obaveze redovnim platišama. Sve navedeno dovodi do veće tražnje za kreditima, ali i do pojave novih bankarskih proizvoda (brzi krediti, laki keš...).

#### 2.2. Smanjenje moralnog hazarda

Naime, nastankom ovakvih institucija u slučaju neredovne otplate duga ili čak neotplaćivanja duga u celini, dužniku se neće u budućnosti odobriti novo kreditno zaduženje kod drugog poverioca. Takođe, dobijanjem "reputacionog jemca"<sup>2</sup>, smanjuje se broj fizičkih jemaca koji u slučaju dužnikovog neotplaćivanja duga, moraju

1 Brown, Jappelli i Pagano, *Information Sharing and Credit: Firm-Level Evidence from Transition Countries*, Swiss National Bank, Zurich, 2006. Pokazali su da je razmena informacija između prodavaca povezana sa većim brojem i jeftinijim kreditima u zemljama istočne Evrope.

2 M. J. Miller, *Credit reporting system and International Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003, str. 2;

da ispune tu obavezu, tako da su sada dužnici samostalno i potpuno odgovorni za svoje dugove. Smanjuje se rizično ponašanje, ne uzimaju kredite koje ne mogu da otplate, a sve to dovodi do uvećanja efikasnosti tržišta i uvećanja društvenog blagostanja.

### 2.3. Smanjenje monopola nad informacijama o klijentima

Bez ovakvih kreditnih institucija<sup>3</sup> banke su jedine imale pristup informacijama o kreditnoj istoriji klijenata. Neretko se dešavalo da banke zahvaljujući svom monopolističkom položaju nisu učestvovala u razmeni informacija jer im je to omogućavalo nametanje viših cena svojih proizvoda, kao donošenje zakona o tajnosti u bankama kako bi onemogućile postojanje kreditnih registara.

U cilju uspostavljanja ravnoteže na tržištu, nastali su kreditni registri koji su eliminisali monopol banaka, pomogli potrošačima da promene poverioca i time pronalazak povoljnijih proizvoda. Ova okolnost je bitno uticala na razvoj malih preduzeća i novih dužnika, koji kao obezbeđenje duga navode jemce<sup>4</sup>.

Pored nastanka kreditnih registara, velike finansijske institucije često, u želji pribiranja što većeg broja klijenata, nude nekonkurentne cene ili stvaraju zatvorenih potrošačkih grupa, kako bi onemogućili ostalima da im pariraju.

### 2.4. Veća finansijska stabilnost

Detaljni izveštaji kreditnih registara omogućavaju bankama bolju procenu sistemskih rizika, ne samo na individualnom planu, već i političkim regulatorima da spoznaju povezanost rizika između najbitnijih finansijskih institucija. Finansijska kriza je pokazala prednosti kreditnih registara, ali je takođe ukazala i na nedostatke – granice njihovih funkcionisanja. Kao problem se pokazala činjenica da su se informacije o dužnicima najčešće prikupljale samo od najbitnijih finansijskih institucija<sup>5</sup>.

U cilju precizne ocene rizika, potrebno je prikupiti informacije izvan tradicionalnog bankarskog sektora, kao npr. od lizing kompanija, od mobilnih telefonija, komunalnih preduzeća i dr.

## 3. Izveštavanje kreditnih registara

Informacije koje su sadržane u kreditnim registrima, koje najčešće sadrže osnovne podatke o dužniku (lično ime, datum rođenja, adresa), mogu biti pozitivne ili negativne.

Negativne informacije predstavljaju informacije o otplatama u docnji kreditnih i drugih dugova, dok pozitivne predstavljaju informacije o obavezama po ugovorima, kao i drugim finansijskim obavezama. Sve više kreditnih registara objedinjuje podatke, tj. njihovi izveštaji sadrže i negativne i pozitivne podatke, što je značajno pogotovo za zemlje u tranziciji koje ne smeju sebi da dozvole nijednu grešku u pogledu preuzimanja rizika, odnosno mogućnosti nenaplaćivanja kredita.

Čuvanje podataka varira, od nekoliko godina do trajnog čuvanja (kao na primer u SAD). U izboru vremenskog perioda čuvanja podataka mora se imati na umu da trajno čuvanje podataka može dovesti do nepoželjnog ponašanja dužnika i to pre svega solidnih dužnika (dužnici koji otplate dug ali uz malu docnju) jer neće imati podsticaja da uzimaju nove kredite. Još jedan slučaj je kada dužnik, koji ima mogućnosti da vrati dug u docnji, neće žuriti da otplati dug, jer je svestan da mu je docnja zapečaćena, pa nema nikakav podsticaj da žuri.

Druga ekstremna situacija jeste kada se podaci brišu iz registra odmah nakon otplate, što onemogućava poveriocima da imaju uvid u kreditnu istoriju potencijalnih dužnika.

Može se zaključiti da je prilikom izbora vremenskog perioda veoma bitno da se izabere optimalno vreme čuvanja, kako za poverioce, tako i za dužnike.

## 4. Zaštita podataka i uloga države

Stanje državne politike je od presudnog značaja za razvoj kreditnog izveštavanja, za to da li će, i kako će se razvijati. U mnogim zemljama je dugo bila prisutna politika zabrane razmene informacija o dužnicima.

Kada se sprovodi politika zaštite podataka ličnosti u okviru ekonomije, treba imati na umu dve stvari: zaštitu podataka o ličnosti i pristup informacijama. Ne sme se dozvoliti da stroga pravila potpuno onemoguće protok informacija. Kreditno tržište bez razmene informacija neće opstati, a sigurnost i efikasnost jedne privrede biće na niskom nivou. Zaštita podataka ličnosti predstavlja jedno od osnovnih načela 21. veka koje se ne sme narušiti i koje najveći broj zemalja garantuje ustavom. Potrebe razvijanja i unapređenja ekonomskog života dovele su do

3 Agencije za praćenje kreditne sposobnosti fizičkih i pravnih lica – kreditni registri i kreditni biro

4 Djankov S., McLiesh C. and Schleifer A., "Private Credit in 129 Countries", *World Bank Doing Business Project*, January 2007;

5 "The Role of the State in Financial Infrastructure" *Global Financial Development Report 2013*, World Bank, str. 129-146;

specifičnih ograničenja ovog načela, ali u tačno određenim granicama, koje doprinose transparentnosti i konkurenciji u ekonomiji. Kako su ovo ograničenja prava, za njih mora postojati specijalna saglasnost, koja će se odnositi samo na određen oblik objavljivanja i razmene podataka o dužnicima. Tome će umnogome pomoći razumna pravna i regulatorna politika razmene informacija.

Finansijska kriza koja traje od 2008. godine, istakla je neke od najbitnijih stavki koje država treba da ispuni kako bi se efekti krize uklonili, a i sprečilo ponavljanje istih. U skladu sa Bazelom III koji se polako usvaja u svetu, istaknute su pozitivne strane kreditnih registara, odnosno Svetska banka upućuje na njihovu što veću upotrebu kako bi se identifikovale i pratile pretnje upućene sistemskom sektoru. U tom cilju, navodi se potreba proširenja kruga pružaoca podataka i uklanjanje minimalnih iznosa, jer ukoliko ne postoje tačni podaci, povećaće se mogućnost održavanja i nastanka ekonomske krize<sup>6</sup>.

Druga bitna uloga države jeste da omogući razmenu podataka, odnosno da ukloni barijere razmeni. Ona to može učiniti pravnom regulativom, direktnim intervencijama i naredbama. Treba da spreči monopolski položaj koji pojedine banke žele da imaju na podacima, da odredi granice razmeni podataka kako se ne bi previše narušilo pravo građana na zaštitu podataka o ličnosti, kao i da odredi kvalitet informacija koje se razmenjuju, kako bi se izbegle netačne i delimične informacije.

Treća željena uloga države jeste pomoć za nastanak privatnih kreditnih biroa. Kako se javni kreditni registri usredsređuju na podatke koji su od važnosti za procenu rizika centralne banke na kreditnom tržištu između institucija, u bazu podataka se ne uvode detaljni podaci. Te detaljne podatke pružaju kreditni birovi, i zato država treba da omogući i pored postojanja kreditnog registra da se oformi kreditni biro. Ukoliko postoje oba, treba se tačno odrediti ko obrađuje koje informacije, kako ne bi došlo do dupliranja posla. U prilog nastanka kreditnih biroa navode se i dodatne usluge koje nude, a za koje kreditni registri nemaju potrebu, jer za regulaciju kreditnog tržišta to nije od važnosti.

Shodno svemu navedenom, može se zaključiti da država ima najvažniju ulogu prilikom formiranja kreditnog registra i kreditnog biroa. Od nje zavisi sa kakvim će se problemima susretati finansijske i nefinansijske institucije.

## 5. Vrste agencija za izveštavanje o kreditnoj sposobnosti

Agencije za izveštavanje mogu biti javne ili privatne, na osnovu kriterijuma ko sve ima pristup pomenutim bazama podataka i kakve su obaveze korisnika ovih baza podataka u vezi sa dostavljanjem informacija.

Pored podele na javne i privatne, u EU postoji ideja za stvaranje internacionalnog, evropskog kreditnog registra.

### 5.1. Javne agencije – kreditni registri

Javne agencije u smislu podele su kreditni registri kod kojih uvek postoji obaveza dostavljanja informacija i gde svi zainteresovani imaju mogućnost pristupa podacima.

Većina javnih agencija u svetu je nastala pri centralnim bankama, gde se zakonom uređuje obaveza ostalih finansijskih institucija da dostavljaju informacije. Podaci koje one sadrže najčešće su negativni – odnose se samo na neurednu otplatu kredita, ali sve više postoji tendencija da i oni obuhvate širi spektar informacija o dužnicima. Ne odlikuju se najpoznatijom dodatnom uslugom privatnih kreditnih biroa – procenom rizika, već samo dostavljaju informacije, a korisnicima tih podataka ostavljaju procenu kreditnog rizika.

Takođe, kako se u većini slučajeva ističe da su javni kreditni registri oformljeni da bi pomogli centralnim bankama u regulaciji finansijskog tržišta u zemlji, odnosno upravljanju tržištom, ne treba preterano da čudi podatak da postoji *minimalan iznos kredita*, ispod kog se u javnim kreditnim registrima neće voditi evidencija<sup>7</sup>.

Ukoliko bi se beležili svi krediti, taj broj bi išao u beskonačnost, što nikako ne bi pomoglo centralnoj banci za regulisanje tržišta, pogotovu što neki iznosi nisu bitni za regulatore politike centralne banke, kao i za solventnost bankarskog sektora.

Pozitivna strana evidentiranja zaduženja iznad minimalnog iznosa jeste u smanjenju verovatnoće da će biti grešaka zbog prevelikog broja informacija, što bi negativno uticalo na efikasnost celog kreditnog registra<sup>8</sup>. Iznos ispod koga se ne vodi evidencija, zavisi od cilja osnivanja kreditnog registra. Ukoliko je cilj bio olakšanje nadzora nad finansijskim sektorom, taj iznos će biti visok jer niski iznosi ne utiču na formiranje finansijske politike. Ako je cilj bio osiguranje stabilnosti na kreditnom tržištu, minimalni iznos će biti

6 Zaključci na osnovu *Global Financial Development Report 2013, "The Role of the State in Financial Infrastructure"*, World Bank, str. 129-146

7 M. J. Miller, *Credit reporting system and International Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003, str. 38-40;

8 M. J. Miller, *op. cit.*, str. 52-53;

niži, odnosno neće ni postojati, jer je za detaljnu analizu svaki podatak bitan.

U pogledu *vremena* u okviru kog se podaci čuvaju u kreditnom registru postoji mogućnost da se čuvaju samo aktuelni kreditni dugovi, još uvek neotplaćeni, tako da se svi u potpunosti otplaćeni krediti brišu iz podataka određenog lica (u slučaju da se prikupljaju negativni podaci). Sem ove mogućnosti postoji mogućnost da se čuvaju samo trenutni podaci, tj podaci o prethodnom mesecu, koji se brišu po isteku meseca, a što onemogućava evidenciju dužnikove kreditne istorije. Sledeća bitna karakteristika javnih kreditnih registara je ta da oni *prikupljaju informacije najčešće samo od banaka*, dok od drugih finansijskih institucija (lizing kompanije, osiguravajuća društva...) ne prikupljaju.

Ovakva politika kreditnih registara je u skladu sa ciljem njihovog nastanka, jer centralna banka pre svega želi da ima uvid u portfolio institucija (banaka) koje odobravaju kredite klijentima. Još jedan razlog zbog kog javni kreditni registri ne prikupljaju više podataka o dužnicima je i taj što su oni često izloženi negativnom javnom mnjenju, kao i politici koja razmenu podataka između davaoca smatra narušavanjem sloboda i prava građanina. U skladu sa proširenjem sloboda i prava građanina, tj njegovog prava na privatnost, korisnici ovih informacija sve češće se određuju prema principu reciprociteta – ko dostavlja podatke kreditnom registru, on može i da povlači kreditne izveštaje. Tu postoji garancija kreditnog registra da će se informacije o dužniku dostavljati samo kao suma njegovog zaduženja, kao i da se informacije dostavljaju samo za potrebe određenja kreditne sposobnosti.<sup>9</sup> Ishod prikupljanja podataka samo od banaka, dovodi do postojanja nepreciznih i netačnih informacija o klijentima, jer mnogi od njih imaju zaduženja i kod ostalih finansijskih institucija, koja se u izveštaju kreditnog registra neće evidentirati, što dalje može dovesti do neotplate duga po osnovu kredita.

Pored ukupne zaduženosti dužnika, izveštaji neretko sadrže i *klasifikaciju dužnika* (redovan, neredovan, u docnji), informaciju o zalozi ili jemcu (i o drugim garancijama ako postoje), kao i o slučajevima gde se dužnik pojavljuje kao jemac.

U pogledu *informacija o zaduženosti*, praksa je da se sva zaduženja dužnika po osnovu kredita sumiraju i da se kao takve prikažu u izveštaju, gde nema razdvajanja informacija na osnovu institucije kod koje postoji zaduženje, kao ni pojedinačni iznosi zaduženja.

Informacije o dužniku koje su sadržane u izveštaju javnog kreditnog registra, su najčešće samo lično ime (ime i prezime), iznos i vrsta kredita. Ukoliko se radi o pravnim licima kao dužnicima, sadržano je još i njegovo sedište.

Tačnost podataka u izveštaju obezbeđuje se zbog zakonske obaveze dostavljanja svih i tačnih podataka, gde u slučaju neposlušnosti, kreditni registar ima *pravo sankcije* u vidu novčanih kazni, kao i isključenja banke iz kruga korisnika.<sup>10</sup> Način dostavljanja informacija korisnicima najčešće je u elektronskom obliku preko visoko zaštićene mreže, koja postoji između kreditnog registra i njegovih korisnika. Ukoliko postoje netačne informacije, njihovo otkrivanje nije lako s obzirom na to da dužnici retko imaju pristup svom izveštaju, što dovodi do većih problema kada klijent bude odbijen od strane banke za izdavanje kredita. Mogućnost ispravke je mnogo složenija i dugotrajnija u odnosu na proceduru kod privatnih kreditnih biroa.

Ako u datoj državi postoji kreditni registar, verovatnoća da će se osnovati i privatni su jako male, zahvaljujući velikim troškovima ulaska u granu koje bi oni morali da snose. Dolazi se do zaključka da postojanje javnih kreditnih registara na kratak rok obezbeđuje potrebne informacije korisnicima, ali na dugi rok on onemogućava nastanak privatnih i uvećanje efikasnosti kreditnog tržišta.<sup>11</sup>

Javne agencije postoje u zemljama sa evropsko-kontinentalnim pravom, kao i u onim zemljama koje nisu dovoljno razvijene – zemljama u tranziciji, gde se nameće autoritet centralne banke. Najpoznatiji primeri javnih kreditnih registara nalaze se u Belgiji i Francuskoj.

## 5.2. Privatne agencije – kreditni biro

Privatni kreditni registri (kreditni biro) predstavljaju nezavisne institucije koje funkcionišu prema načelu reciprociteta. Samo ovlašćeni korisnici imaju pravo povlačenja izveštaja, odnosno samo oni koji dostavljaju informacije o dužnicima mogu zatražiti izveštaj. U odnosu na pojavu javnih kreditnih registara, javljaju se relativno kasno, sa većim razvitkom tek u poslednjoj deceniji HH veka.

Najčešće postoje kao profitne organizacije u privatnom vlasništvu ili kao konzorcijumi institucija koje pružaju usluge kredita. U prilog njihove nezavisnosti govori činjenica da je izveštavanje o kreditnom statusu dužnika njihova glavna

10 M. J. Miller, *op. cit.*, str. 82-95;

11 Discussion Paper on Credit Information Sharing, dostupno na: <http://www.oecd.org/investment/privatetectordevelopment/45370071.pdf>;

9 M. J. Miller, *Credit reporting system and International Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003, str. 48-50;



delatnost i da je njihov glavni cilj maksimizacija vrednosti preko proširenja delatnosti i pružanja novih usluga.<sup>12</sup>

Mogu biti organizovani kao privatnopravna lica u vlasništvu finansijskih institucija (Danska, Nemačka), kao privatnopravna lica u vlasništvu nefinansijskih institucija (Holandija, Velika Britanija) i kao konzorcijumi institucija koje odobravaju kredite građanima, kao i njihovih udruženja (Austrija, Italija).<sup>13</sup>

U slučaju da ne postoji poverenje između banaka i drugih finansijskih institucija, bolje rešenje je postajanje kreditnog biroa (u daljem tekstu: KB) kao konzorcijuma, gde je vlasništvo nad KB podeljeno. Tada svaka institucija pruža podatke o kreditnoj zaduženosti koje poseduje. Međutim, i podeljeno vlasništvo ima neke negativne strane. Upravo tada može doći do odbijanja novih poverilaca da pristupe KB jer novi poverioci u tom trenutku nemaju podatke koje bi mogli da pruže, a imali bi velike koristi od pristupa, jer bi na samom početku rada imali uvid u kreditni status potencijalnih klijenata (narušavanje načela reciprociteta na početku rada). Takođe, donošenje odluka u slučaju konzorcijuma zahteva više vremena što može biti na štetu poverilaca. Kao i kod javnih registara kojima se zamera onemogućavanje nastanka privatnih registara, tako se i konzorcijumu zamera što otežava nastanak nezavisnih privatnih registara.

Kod KB kao *korisnici informacija*, pored banaka koje dostavljaju podatke i centralne banke, javljaju se i druge finansijske institucije koje pružaju usluge kredita, a koje prema principu reciprociteta mogu da koriste celokupne izveštaje kreditnih biroa o dužnicima. Sem ovih, kao korisnici se javljaju i druga pravna lica koja dostavljaju podatke, kao što su trgovine koje izdaju kreditne kartice, mobilni operateri kako bi umanjili neplaćanja post-pejd računa, komunalna preduzeća.

Za razliku od javnih kreditnih registara, KB sadrže i *negativne i pozitivne podatke* o bonitetu klijenata. Većina KB u svetu nastoje da obuhvate veliki broj podataka, kako od banaka i finansijskih institucija, tako i podatke od najrazličitijih nefinansijskih institucija.

Još jedna bitna razlika jeste to što kod kreditnih biroa *ne postoji minimalni iznos* kredita ispod kod se neće beležiti podaci u kreditnom registru. Oni obuhvataju i veoma male iznose, u cilju preciznog izveštaja koji će omogućiti

najbolji pogled na bonitet klijenta. Prikupljeni podaci se baziraju na istoriji otplaćivanja kreditnog duga pojedinačnog dužnika, dok se kod javnih podaci baziraju na vrsti, uslovima i strukturi pojedinačnog kredita.

KB se javljaju najčešće u zemaljama gde postoji niska stopa finansijskih ograničenja među firmama, gde je pravna regulativa povoljna za razvoj ovakvih institucija pa ne postoje obimna zakonska ograničenja i gde je već postojao neki vid bilateralnih sporazuma u pogledu razmene informacija o kreditnom statusu dužnika.

Postoji više *vrsta izveštaja* koje nude KB u zavisnosti od informacija koje se prikupljaju, od vrste kredita za koji se aplicira, i od količine podataka koje poverilac zahteva. Dodatne usluge koje pružaju KB u svetu, transformišu KB u preduzeća koja nude i usluge procene kreditnog rizika, edukacije, objašnjavanja izveštaja i drugih. Tada KB postaju prava profitna preduzeća.

Sve navedeno dovodi do zaključka da su *izveštaji* privatnih kreditnih registara detaljniji i da se na osnovu njih može dobiti sveobuhvatniji uvid u kreditnu istoriju dužnika, kao i u njegovo finansijsko stanje. Dobijene informacije su detaljno razvrstane prema svakom pojedinačnom kreditu i prema instituciji u kojoj postoji navedeno zaduženje.

Tačnost podataka u izveštajima, zbog načela dobrovoljnosti dostavljanja podataka zavisi od ophođenja korisnika<sup>14</sup>. Korisnici podataka privatnih KB nisu izloženi zakonskoj sankciji za netačno i nepotpuno dostavljanje podataka. Međutim, kako bi se osujetila namera korisnika da samo povlače izveštaje, a da sami ne dostavljaju tačne podatke, u ugovoru između KB i korisnika, predviđeno je i pravo KB da nameće sankcije u vidu privremene restrikcije pristupa izveštajima, kao i potpunog isključivanja korisnika.

Kako bi se greške u izveštajima svele na minimum, uvedena je mogućnost dužnika o kojima se vodi evidencija u kreditnom registru, da jednom godišnje zatraže besplatan primerak svog izveštaja u cilju ukazivanja na netačne informacije. U slučaju greške, većina KB ima odeljenje za reklamacije, takođe postoji mogućnost ispravke greške i preko telefona, ali je sve češća tačno određena procedura za njihovu ispravku<sup>15</sup>.

U SAD postoje tri KB koji su apsolutno dominantni: *Equifax*, *Trans Union* i *Experian*. Pored samostalnog prikupljanja podataka o dužnicima, oni kupuju i podatke od manjih kreditnih biroa,

12 Discussion Paper on Credit Information Sharing, dostupno na: <http://www.oecd.org/investment/private-sector-development/45370071.pdf>;

13 T. Jovanić, *Potrošački kredit*, 1. izdanje, Beograd, Udruženje banaka Srbije, 2004, str. 37;

14 M. J. Miller, *Credit reporting system and International Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003, str. 49-51;

15 M. J. Miller, *op. cit.*, str. 52;

kako bi zadržali svoje dominantne položaje. Tačnost podataka koja se nalazi u njihovim izveštajima je bila na jako niskom nivou, zbog koga su platili milionske kazne, kao i zbog čega je stvoren određen broj akata sporazuma koji regulišu pitanje validnosti podataka. Njihov primjer poslužio je kao nauk da je tačnost podataka u izveštajima od presudne važnosti i da se ne sme olako shvatiti.

Za *zemlje u tranziciji* javlja se dilema da li je bolje postojanje javne ili privatne agencije.

Negativnu stranu postojanja kreditnih registara predstavlja preopterećenost centralne banke nekim važnijim pitanjima – vođenjem monetarne politike i reforme bankarskog sistema, pa se rad kreditnog registra pod njenim nadzorom neće odvijati na najbolji mogući način.

Negativna strana kreditnih biroa ogleda se u tome da ukoliko se nalaze u privatnom vlasništvu, mogu dovesti do velikog otpora i nezadovoljstva građana, pogotovu ako su u inostranom vlasništvu. Međutim, delatnost usmerena samo na izradu izveštaja o kreditnoj istoriji dužnika, utiče na to da je postojanje privatnog KB poželjnije iz perspektive države u tranziciji.

Države u okruženju<sup>16</sup>:

	SRB	CG	HRV	BIH	BUG	RUM	ALB	MAK
Privatni KB	da	ne	da	da	ne	da	ne	da
Javni KR	ne	da	ne	da	da	da	da	da
Pokrivenost (% odraslih)	100	25.2	100	4.8/ 36.2	56.3	44.9/ 14	19.7	72.2/ 34.8
Podaci o fizičkim i pravnim licima	da	da	da	ne/da	da	ne/da	da	da/da
pozitivne i negativne informacije	da	da	da	da/da	da	da/da	da	da/da
Vreme čuvanja informacija duže od 2 godine	da	da	da	da/da	ne	da/da	ne	ne/da
Podaci od drugih institucija (pored banaka)	da	ne	ne	da/ne	ne	ne/ne	ne	da/ne
Pristup dužnika svom izveštaju	da	da	da	ne/ne	da	da/da	da	da/da
Podaci o kreditu čiji je iznos manji od 1% BDP	da	da	da	da/da	da	da/ne	da	da/ne
Rang u DB 2013	40.	4.	40.	70.	40.	12.	23.	23.

Tabela prikazuje dominantan položaj srpskog KB, jer se samo on i kreditni biro Hrvatske mogu pohvaliti nacionalnom pokrivenošću. Podatak o svim dužnicima u državi će omogućiti stabilnost i izvesnost na kreditnom, odnosno finansijskom tržištu. Ali i pored nacionalne pokrivenosti KB Hrvatske, srpski KB ima prednost u tome što prikuplja informacije od nefinansijskih, odnosno lizing, osiguravajućih i drugih institucija, u cilju preciznog i sveobuhvatnog kreditnog izveštaja.

<sup>16</sup> Podaci preuzeti sa <http://www.doingbusiness.org/rankings>;

### 5.3. Evropski kreditni registar

U EU postoji ideja za stvaranje internacionalnog, evropskog kreditnog registra, kome bi javni kreditni registri iz svih zemalja dostavljali svoje podatke.

Evropska Komisija, čiji je ovo predlog i bio, i dalje nije predložila konkretno rešenje kojim bi se rešili svi problemi. Najveći problem predstavlja zaštita podataka, zatim diferenciranost kreditnih registara u svetu, jer svi kreditni registri ne prikupljaju iste informacije, ne raspolažu istom tehnologijom, nemaju istu pravnu regulativu razmene podataka, prava građanina i ostalo. Sem navedenog, mnoge zemlje i nemaju kreditni registar, imaju privatni i ne žele da oforme javni<sup>17</sup>.

Međutim, ono što još uvek ne može na internacionalnom nivou, *bilateralni sporazumi* ipak usmeravaju ka tome da primenom načela reciprociteta postoji razmena podataka o zaduženosti dužnika u dve zemlje.

### 6. Kreditni biro u Srbiji

Kreditni biro Srbije (u daljem tekstu: KB UBS) nastao je 2004. godine u sastavu Udruženja banaka Srbije pod nadzorom Narodne banke potpisom Ugovora o osnivanju između banaka i UBS, kao i Sporazuma o saradnji sa Narodnom bankom Srbije po poslovima KB.

Danas su sve banke koje posluju u Srbiji članice KB, kao i sve lizing kompanije, mobilni operateri, državni fondovi i agencije.

U bazi KB UBS u 2012. godini nalazi se podaci za 5,5 miliona građana i preko 400.000 pravnih lica i preduzetnika.

#### 6.1. Nastanak KB UBS

Može se smatrati da je Srbija imala kreditni biro još davne 1924. godine. Pri Udruženju banaka javila se ideja o potrebi postojanja ustanove koja će pružati novčanim zavodima neophodne podatke o dužnicima u cilju smanjenja rizika kojim se izlažu, ali ona nije zaživela. Četiri godine kasnije, Udruženje banaka je donelo Uredbu o osnivanju Obaveštajnog kreditnog odseka<sup>18</sup>, koje je 1929. godine počelo sa radom.

Prvi pokušaj formiranja KB UBS bio je 1993. godine, ali uslovi za nastanak nisu bili ispunjeni, što je dovelo do kasnog formiranja aktuelnog KB u Srbiji. Tek 2003. godine se javila potreba za KB, kada je prihvaćen Elaborat o organizovanju

<sup>17</sup> M. J. Miller, *Credit reporting system and International Economy*, Cambridge, Massachusetts: MIT Press, 2003, str. 97-98;

<sup>18</sup> S. Pantelić, „Kreditni biro“, *Bankarstvo*, 1. izdanje, UBS, Beograd, 2004, 9/10, str. 50-51;

poslova praćenja boniteta klijenata pri KB pod okriljem Udruženja banaka Srbije. Nakon prihvatanja Elaborata, započet je posao na izradi odgovarajućih tehničko-tehnoloških i organizacionih uslova za funkcionisanje KB.

Positivna strana ovako kasnog nastanka je mogućnost „naknadne pameti“ odnosno učenje na greškama drugih kreditnih biroa u svetu.

KB UBS predstavlja skup najboljih karakteristika različitih kreditnih biroa u svetu, ali je ipak najveći uzor pronađen u nemačkoj SCHUFA zbog njenog koncepta nacionalnog kreditnog biroa, pozitivističkog pristupa i primene Bazela 2.<sup>19</sup> Iako je pri nastanku KB UBS veliki uzor nađen i u austrijskom kreditnom birou, može se samouvereno reći da je „učenik prevazišao svog učitelja, tj svoje učitelje“. KB UBS se za razliku od austrijskog, može pohvaliti nacionalnom pokrivenošću, koja doprinosi stabilnosti celokupnog kreditnog tržišta date države. Za razliku od nemačkog, koji prikuplja sve podatke do kojih dođe, a to znači i od neovlašćenih izvora, KB UBS se odlikuje pouzdanim informacijama čiju tačnost obezbeđuju pružaoci usluga. Pored preuzimanja određenih rešenja od drugih, KB UBS ima i svoje specifičnosti koje mu omogućavaju visoku funkcionalnost i svrsishodnost.

Osnovni razlozi nastanka KB UBS nisu se razlikovali od najbitnijih razloga nastanka kreditnih biroa uopšteno, a ogledaju se pre svega u potrebi za eliminisanjem negativne selekcije, moralnog hazarda, kreditnog rizika i učvršćivanja bankarskog sektora i kreditnog tržišta u Srbiji.

Time je stvoren registar obaveza fizičkih i pravnih lica prema poveriocima i o njihovoj urednosti u izmirivanju tih obaveza.<sup>20</sup>

Za razliku od većine kreditnih biroa u svetu, KB UBS ne pruža dodatne usluge procene rizika – ne donosi odluke niti ih sugeriše pružaocima usluga (poverilaca).

Kako je KB organizovan u sklopu UBS, organi UBS predstavljaju i organe KB. Upravljanje KB UBS se nalazi u nadležnosti Poslovnog saveta koji donosi Operativna pravila, uputstva i druga akta KB UBS. Upravni odbor bira članove Poslovnog saveta KB i utvrđuje Poslovnik o radu Poslovnog saveta KB<sup>21</sup>.

## 6.2. Funkcionisanje KB UBS

Funkcionisanje KB UBS odvija se u okvirima koje je postavio Zakon o zaštiti podataka o

19 S. Pantelić, *op. cit.*, str. 49;

20 Udruženje banaka Srbije, *Kreditni biro 2012*, Beograd, 2012, str. 7;

21 KB UBS, *Osnovni principi rada Kreditnog biroa*, UBS, Beograd, 2011;

ličnosti<sup>22</sup>, kao i podzakonskih akata koji bliže uređuju ovu materiju. Iako Srbija nije članica EU, ugledajući se na razne kreditne biroa u Evropi prilikom formiranja KB UBS, ispunjeni su najsavremeniji standardi koji su predstavljeni u Direktivi 95/46 EK kao i drugim Konvencijama EU.

Glavno načelo funkcionisanja jeste načelo reciprociteta – samo oni koji dostavljaju podatke KB UBS mogu i da povlače izveštaje. Kako se i navodi u tački 7 Osnovnih principa rada KB UBS, osnovni principi su poverljivost, tačnost, kompletnost, sveobuhvatnost i ažurnost<sup>23</sup>.

Podaci se vode samo o licima koja daju pismenu saglasnost, odnosno niko ne može dobiti izveštaj o određenom licu bez njegove pismene saglasnosti i potpisa. Pismenu saglasnost to lice daje popunjavanjem obrasca Saglasnosti za pribavljanje izveštaja od Kreditnog biroa, ili putem obrasca Zahteva Kreditnom birou za izdavanje izveštaja.

Saglasnost koju daju klijenti odnosi se samo na povlačenje izveštaja na osnovu kog će poverioci proceniti rizik pružanja usluge za datog klijenta, tj utvrdiće zaduženost klijenta u odnosu na njegova primanja kao i urednost u izmirivanju obaveza.

Specifičnost KB UBS predstavlja tehničko-tehnološko rešenje koje se zasniva na najsavremenijoj tehnologiji i iskazuje visoku efikasnost. Svi podaci se nalaze u XML formatu, digitalno su potpisani i šifrovani, što omogućava da se tačno zna ko je i kada dostavio izveštaj ili ga izmenio, kao i to ko je, kada i za koga preuzeo izveštaj. Ovlašćena lica pristupaju bazama podataka putem smart kartica koje izdaje KB (koji su prošli obuku za rad sa KB) ili putem B2B sistema čiju administraciju vode poverioci. Na osnovu smart kartica radnici banaka se identifikuju prilikom komunikacije sa KB. Svaki pristup podacima klijenta od strane ovlašćenog lica biće naznačen u Izveštaju klijenta.

Moguće je izdavanje Izveštaja za par sekundi na više od 2400 šaltera banaka širom Srbije, čime je obezbeđena nacionalna pokrivenost, kojom se retko koji KB u svetu može pohvaliti, kao i činjenica da obuhvataju i negativne i pozitivne podatke.

Centralna baza podataka koja postoji pri KB UBS, praktično je data u zakup poveriocima gde svako od njih ima svoju bazu kod KB UBS.

Potpisivanjem Ugovora o regulisanju međusobnih prava i obaveza po poslovima prikupljanja

22 Zakon o zaštiti podataka o ličnosti (*Službeni glasnik* 97/08, 104/09 - dr. zakon 68/20, -odluka US i 107/2012), član 8, 14, 15, 19, 20, 21, 27;

23 KB UBS, *op. cit.*, str. 3.;

i korišćenja podataka o fizičkim i pravnim licima pružaoci usluga mogu pristupiti KB UBS. Svaki potpisnik Ugovora ima obavezu dostavljanja celokupnih podataka o obavezama dužnika bez selektivnog pristupa. Ti podaci se obrađuju i dostavljaju na definisan način KB UBS u svoju bazu podataka.

Privatnoj bazi mogu pristupiti samo ovlašćena lica koja su i unela podatke u bazu na osnovu date saglasnosti, dok je za pristup nekog drugog lica potrebna pismena saglasnost dužnika. Kako samo poverilac ima pravo pristupa svojoj bazi, razumno je rešenje da samo on odgovara za tačnost i validnost podataka prikazanih u izveštajima.

U slučaju žalbe dužnika zbog netačnih podataka, KB UBS prosleđuje žalbu poveriocu koji je uneo podatke, a koji sada ima obavezu da izvrši proveru podataka i ako postoji greška, dužan je da je ispravi.<sup>24</sup> Postoje dva načina ispravljanja greške: redovnom dnevnom dostavom ispravnog podatka ili putem obrade reklamacije. Praksa KB UBS pokazala je da su poveriocima u Srbiji dostupni pouzdani podaci. Od 8,501,055 izdatih izveštaja samo za 22,147 je uložena žalba, što iznosi 0,26% ukupnih izdatih izveštaja.<sup>25</sup>

### 6.3. Izveštavanje KB UBS

#### PODACI

Dostavljanje podataka i ažuriranje promena vrše se svakog radnog dana od 6 do 22 časova. Podaci se obrađuju preko noći tako da su dostupni ujutru, što dovodi do toga da su izveštaji preuzeti za jedno lice u toku jednog dana, ali u različito vreme, identični.

Počevši od dana izmirivanja obaveze klijenta po kreditu, podaci se čuvaju 3 godine, odnosno 5 godina za pravna lica, u bazi podataka KB UBS, što izdvaja KB u odnosu na većinu KB gde se podaci najčešće čuvaju od 5 do 10 godina. Negativni podaci na osnovu kojih će se klijent klasifikovati kao neredovni platiša predstavljaju neizmirene, a dospele obaveze u roku od 60 i više dana. Šanse neredovnog platiše da mu bude odobren novi kredit u roku od dana evidentiranja docnje i naredne tri godine su umanjene, ali ne i nemoguće.

Kako se KB UBS bavi samo izradom izveštaja, a kako mu nisu dostupni podaci o prihodima klijenata, kao ni o stanju na njihovim računima, on se ne bavi procenom kreditnog rizika. On samo

omogućava poveriocima pouzdane informacije, a njima prepušta odluku da li će pružiti uslugu ili ne.

Podaci koji se vode u izveštajima o dužniku – fizičkom licu obuhvataju:

- Matične podatke (lično ime, ime oca i adresa)
- Tekuće obaveze – obaveze po osnovu kredita, kreditnih kartica, pozajmica po tekućim računima, preuzetim obavezama žirantata i o lizingu
- Potencijalne obaveze – podaci o datim jemstvima po kreditima drugih građana, i kreditima i potencijalnim plasmanima pravnih lica
- Neurednosti u izmirivanju dospelih obaveza koje uključuju iznos i vreme trajanja ove obaveze<sup>26</sup>

Podaci koji se vode u izveštajima o pravnim licima i preduzetnicima:

- Matični podaci firme – naziv, sedište, adresa, godina osnivanja, veličina, delatnost i klasifikacija obaveza prema bankama.
- Podaci o tekućim dinarskim i deviznim računima otvorenim kod banaka (aktivnost računa, blokade)
- Tekuće obaveze – obaveze po osnovu kredita, kreditnih kartica, lizinga, aktiviranih garancija, nepokrivenih akreditiva, avala, po osnovu eskontovanih dužničkih hartija od vrednosti i kredita uzetih od ino kreditora,
- Potencijalne obaveze po osnovu datih jemstava, dobijenih garancija, nepokrivenih akreditiva i avala,
- Neurednosti (docnje) u izmirivanju tekućih obaveza (iznos i vreme trajanja dospele neizmirene obaveze).<sup>27</sup>

#### VRSTE IZVEŠTAJA<sup>28</sup>

Svaki dužnik o kome se vode podaci u KB ima pravo na lični besplatan uvid u podatke jednom godišnje na osnovu Kontrolnog izveštaja kod pružalaca usluga, kao i na besplatan Uvid u podatke kod KB koji sadrži podatke svih pružalaca usluga. Ovo umnogome olakšava i predupređuje moguće žalbe zbog netačnih podataka.

Druga vrsta izveštaja predstavlja Izveštaj za banku. To je ujedno i najvažniji izveštaj koji nudi KB, razlog nastanka KB. Koristi se prilikom odlučivanja o opravdanosti pružanja određene

24 KB UBS, *Osnovni principi rada Kreditnog biroa*, UBS, Beograd, 2011, tačka 13;

25 Simovic, Vaskovic, Poznanovic, „A model of credit bureau in Serbia – Instrument for Preserving Stability of the Banking Sector in Conditions of the Global Economic Crisis“, *Journal of Applied Quantitative Methods* 4 (4): 435, 2011;

26 Udruženje banaka Srbije, *Kreditni biro 2012*, Beograd, UBS, 2012, str. 13;

27 Udruženje banaka Srbije, op. cit., str. 19;

28 S. Pantelić, „Kreditni biro“, *Bankarstvo*, Beograd, UBS, 9/10, 2004, str. 47-51;

usluge. On predstavlja poslovnu tajnu za banku i služi isključivo u svrhu donošenja odluke o određenom zahtevu klijenta. Ovaj izveštaj se ne pruža klijentu na uvid (on ima mogućnost uvida u Lični izveštaj). Podaci koji su sadržani u njemu su: matični podaci, apliciranje, zaduženost, saglasnost, obaveze po kreditima, tekući računi, sporna potraživanja i platne kartice.

U slučaju kada dužnik/klijent želi uvid u podatke koji se vode o njemu, on ima pravo da zahteva izdavanje Ličnog izveštaja. Zahtev za izdavanje podnosi se na šalteru bilo koje banke ili neposredno u KB, kada ovlašćeno lice banke unosi podatke (uz prethodan uvid u identifikacioni dokument) u obrazac Zahteva za dobijanje Ličnog izveštaja, pri čemu vodi računa o tačnosti podataka. Pored lica na koje se i odnosi izveštaj, njegovo izdavanje može zahtevati i ovlašćeno lice, koje mora imati overen obrazac KB uz prisustvo lica koje daje punomoć i lica koje prima punomoć. Taj zahtev se KB dostavlja putem šalterske aplikacije. Postoji nekoliko mogućnosti dostavljanja izveštaja – elektronskim putem, ličnim dostavljanjem ili putem pošte ili faksom, a najnovija mogućnost jeste i registracijom putem lične karte sa kvalifikovanim sertifikatom na portal KB. Građani koji su registrovani na portalu imaju pravo jednom godišnje na besplatno povlačenje Ličnog izveštaja.

Ako dužnik tvrdi da postoje netačni podaci u Izveštaju, on ima pravo da zahteva izmenu tako što će popuniti Zahtev za ispravku – dopunu izveštaja, obrazac koji se dobija uz Lični izveštaj, odnosno uz Sopstveni izveštaj za pravna lica i preduzetnike. U slučaju da je njegova tvrdnja tačna, institucija koja je dostavila podatke ima obavezu da u roku od 15 dana izvrši prepravku. Međutim, zbog dnevne ažurnosti KB, ti podaci su izmenjivi u roku od 3 radna dana (sutrašnji dan od dana dostavljanja novih podataka KB).

Dodatni izveštaj mogu zatražiti banke samo za podatke o svojim klijentima koji su dali saglasnost za povlačenje izveštaja od KB. Mogu sadržati specifične informacije od interesa za banku, čiju će sadržinu, rok i način dostavljanja banka utvrditi sa KB.

#### 6.4. Saradnja KB UBS sa drugim institucijama

Udruženje Kreditnih biroa Evrope – ACCIS (*Association of Consumer Credit Information Suppliers*) osnovano je 1990. godine. Danas ACCIS ima 37 članica, funkcioniše kao nevladina organizacija od 2006. godine sa sedištem u Briselu. KB

UBS postao je član 2008. godine. Funkcija ACCIS jeste da predstavlja, promoviše i štiti interese svojih članova, da im omogućava razvoj, da inicira programe od značaja za sve članice. Jedna od najvažnijih uloga jeste sprovođenje Direktive o potrošačkim kreditima, finansijska edukacija, zaštita podataka. Pored pomenutog članstva, KB UBS ima nekoliko zaključenih bilateralnih sporazuma sa drugim kreditnim biroima u Evropi, gde je najvažniji sporazum sa SCHUFA.

## 7. Zaključak

Pozitivni efekti postojanja kreditnih registara i biroa dokazali su da su postali nezaobilazni deo finansijskog tržišta. U uslovima bezbedne i transparentne razmene informacija, finansijskim institucijama se obezbeđuje visok stepen efikasnosti i izvesnosti u poslovanju, dok potrošači uživaju nove pogodnosti u smislu smanjenja dodatnih nameta finansijskih i nefinansijskih institucija, kao i u pogledu ponude novih proizvoda.

U uslovima modernog doba, kada postoje brojni načini zloupotreba podataka i informacija, za stabilnost finansijskog sektora poželjnije je postojanje privatne agencije za izveštavanje o kreditnoj sposobnosti potrošača. Detaljne informacije koje su sadržane u njemu, pored pomoći finansijskim regulatorima u regulaciji tržišta, obezbediće i rad manjih institucija, odnosno dovede do stabilnosti na kreditnom tržištu.

Uspešan primer KB UBS potvrđuje tezu u prilog privatne agencije i daje primer ostalim zemljama u okruženju i tranziciji šta bi trebalo da urade u cilju stabilizacije svog kreditnog, odnosno finansijskog tržišta. U prilog tome govore i priznanja koja je KB dobio.<sup>29</sup> Takođe i najnoviji izveštaj Svetske banke za 2013. godinu, u kojem je Srbija napredovala sa 95. na 86. mesto u ukupnom skor, dok u klasi dobijanja kredita, Srbija zauzima visoko 40. mesto.<sup>30</sup> S obzirom na to da se u nekim klasama nalazi čak i na 179. mestu,

29 OECD je od deset zemalja u okruženju, koliko je i ušlo u analizu o kreditnim informacijama, KB UBS ocenio najvišom ocenom. 2010. godine mu je dodeljeno i značajno priznanje za funkciju koju vrši u monetarno-kreditnom sistemu Srbije (Svetska banka). O KB govorili su još i MMF: «Kreditni biro u Srbiji je priča o uspehu», zatim Eric Blanchette (direktor Findomestic banke: «Srbija ima dve stvari bolje od zapada: sistem SMS za plaćanje parkinga i Kreditni biro».

30 Informacije na osnovu kojih Svetska banka vrši rangiranje su indeks jačine pravne zaštite (dužnika i poverilaca), indeks sveobuhvatnosti informacija, pokrivenost javnim kreditnim registrom, pokrivenost privatnim kreditnim biroom.

ovakav podatak dosta govori o tome kolika je efikasnost KB UBS. Na osnovu svega pomenutog, može se zaključiti da rezultati rada KB UBS govore sami za sebe, odnosno da predstavlja instituciju na koju se treba ugledati u radu i kojoj se za sada ne može ništa zamerati.

**Iva Ivanov,**  
**3<sup>rd</sup> year student at the University of Belgrade**  
**Faculty of Law**

**Example of resolving  
information asymmetry problems –  
Credit information sharing agencies  
of legal and individual  
credit worthiness**

*Credit information sharing agencies are agencies that collect and share information of credit worthiness of legal entities and individuals. Their existence in financial sector and in market regulating is inevitable. The most significant characteristic is that they resolve the informa-*

*tion asymmetry problems. This paper indicates on the existing types of agencies, of their positive aspects, and on their few negative aspects. In the matter of regulating financial market, privately agencies showed their superiority. Association of Serbian Banks Credit Bureau represents a great example of how credit bureau should work. It is recommended for other states in transition to look up to Serbia and help them in regulating their credit and financial market. Confirmation for great work ASB Credit Bureau got in Doing business report for 2013, with 40<sup>th</sup> place. The tendency of creating European credit registry shows again the importance of credit bureau.*

*Key words: credit information agencies, credit registry, credit bureau, information, credit*



# PRIKAZI REVIEWS



## UPRAVLJANJE INFRASTRUKTUROM I OBAVLJANJE PREVOZA U ŽELEZNIČKOM SAOBRAĆAJU PREMA ODREDBAMA NOVOG ZAKONA O ŽELEZNICI

**Ivan Ivanović,**  
*student master studija Pravnog fakulteta  
Univerziteta u Beogradu*

*Razdvajanje delatnosti upravljanja javnom železničkom infrastrukturom i delatnosti obavljanja železničkog prevoza ima za cilj da omogući liberalizaciju železničkog tržišta čija je tradicionalna karakteristika postojanje državnih monopola. Narodna skupština Republike Srbije je 22. maja 2013. godine usvojila novi Zakon o železnici. Ovim zakonom su propisani način i uslovi za upravljanje javnom železničkom infrastrukturom i obavljanje prevoza u železničkom saobraćaju. Zakon propisuje da se upravljanje javnom železničkom infrastrukturom i obavljanje železničkog prevoza uređuju na načelima razdvajanja ove dve delatnosti. U ovom radu će biti predstavljeni pravni položaj i međusobna prava i obaveze upravljača javnom infrastrukturom i prevozioca u železničkom saobraćaju u svetlu odredbi novog zakona.*

Ključne reči: *saobraćaj – infrastruktura – železnički prevoz – liberalizacija – Republika Srbija – Evropska unija*

### Uvod

Narodna skupština Republike Srbije je 22. maja 2013. usvojila novi Zakon o železnici,<sup>1</sup> čijim stupanjem na snagu (30. maja 2013.) je prestao da važi prethodni Zakon o železnici<sup>2</sup> iz 2005. godine. U obrazloženju predloga novog zakona se kao razlozi za donošenje i njegovi glavni ciljevi navode: poboljšanje efikasnosti železničkog prevoza u Republici Srbiji, usklađivanje sa relevantnim propisima EU iz ove oblasti, proširivanje delokruga delatnosti Direkcije za železnice, kao i ispravljanje grešaka i nedorečenosti koje su uočene tokom primene prethodnog Zakona o železni-

1 Zakon o železnici (Sl. glasnik RS, br. 45/2013; u daljem tekstu „ZOŽ“, „novi zakon“).

2 Zakon o železnici (Sl. glasnik RS, br. 18/2005; u daljem tekstu „ZOŽ/2005“, „prethodni zakon“).

ci.<sup>3</sup> U prvom članu novog ZOŽ, kao predmet zakona je određeno propisivanje uslova i načina na koji se upravlja javnom železničkom infrastrukturom i obavlja prevoz u železničkom saobraćaju. Upravljanje javnom infrastrukturom i obavljanje železničkog saobraćaja uređeno je na načelima razdvajanja poslova ove dve delatnosti.<sup>4</sup> Razdvajanje ima za cilj da omogući liberalizaciju železničkog tržišta čija je tradicionalna karakteristika postojanje državnih monopola.<sup>5</sup> Trend novije regulative je stvaranje zakonskog prostora za demonopolizaciju javnih preduzeća (npr. u oblasti energetike, železnice, telekomunikacija, poštanskih usluga).<sup>6</sup> U cilju poboljšanja efikasnosti železničkog sistema i njegovog integrisanja u konkurentno tržište prevoznih usluga, kao i povećanje konkurentnosti i efikasnosti u odnosu na druge vidove saobraćaja, u obrazloženju novog ZOŽ, istaknuto je da je neophodno da država železničkim prevoznicima omogući status samostalnih operatora koji će poslovati na komercijalan način – u skladu sa zahtevima tržišta. Takođe je istaknuto da se budući razvoj i efikasno poslovanje železničkog sistema mogu unaprediti ako se odvojeno upravlja delatnostima pružanja transportnih usluga i upravljanja infrastrukturom i da one imaju odvojene račune, kao što je predviđeno novim zakonom.<sup>7</sup> Prethodni zakon iz 2005. godine je sadržao identičnu odredbu kojom je afirmisano načelo razdvajanja ove dve delatnosti,<sup>8</sup> ali su izostali željeni rezultati vezano za pojavu konkurencije na srpskim prugama, jer su odredbe koje se odnose na razdvajanje delatnosti upravljanja železničkom infrastrukturom i obavljanje železničkog prevoza ostale „mrtvo slovo“ na papiru. Ova (ne)primena odredbi prethodnog zakona iz 2005. je u obrazloženju novog zakona opravdavana isticanjem problema nedostatka preciznijih odredbi vezanih za funkcionisanje privrednog društva – upravljača infrastrukturom, problema vezanih za postupak, prava i rokove za pristup železničkoj infrastrukturi, problema vezano za Direkciju za železnice, kao i da su prethodnim zakonom date „samo načelne odredbe koje se odnose na refor-

3 Obrazloženje predloga novog Zakona o železnici (dostupno na sajtu Narodne skupštine RS, na adresi: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/1343-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/1343-13Lat.pdf)) (u daljem tekstu: „obrazloženje“).

4 ZOŽ, čl. 2 st. 3.

5 Više o istorijskom pregledu odnosa države i železnice: G. Knieps „Competition and the railroads: a European perspective“, *Journal of Competition Law & Economics*, 9(1)/2013, str. 154-156.

6 M. Vasiljević, *Kompanjijsko pravo*, Beograd, 2011, str. 484.

7 Obrazloženje predloga ZOŽ, str. 55.

8 ZOŽ/2005, čl. 2 st. 3.

mu železničkog sistema“, te da se novim zakonom ispravljaju greške i nedorečenosti ZOŽ/2005. Usvajanju novog zakona prethodio je jedan neuspešan pokušaj njegovog donošenja 2011. godine u gotovo identičnom obliku. Predlog zakona tada nije bio usvojen zbog nedostatka kvoruma za glasanje, usled neslaganja unutar vladajuće većine u parlamentu o pitanjima položaja i nadležnosti AP Vojvodine vezano za železničku infrastrukturu.<sup>9</sup> Pored Zakona o železnici, u 2013. godini donet je i Zakon o bezbednosti i interoperabilnosti železnice,<sup>10</sup> čijim je stupanjem na snagu prestao da važi prethodni Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju<sup>11</sup> iz 1998. godine. Donošenjem ova dva zakona čije su odredbe međusobno komplementarne, pristupilo se reformi regulatornog okvira železničkog saobraćaja u Republici Srbiji i njegovom usklađivanju sa direktivama EU iz oblasti železničkog saobraćaja.

### Upravljanje infrastrukturom

Pod upravljanjem javnom železničkom infrastrukturom, smatra se: održavanje javne železničke infrastrukture; organizovanje i regulisanje železničkog saobraćaja; obezbeđenje pristupa i korišćenja javne železničke infrastrukture svim zainteresovanim železničkim prevoznicima, kao i pravnim i fizičkim licima koja obavljaju prevoz za sopstvene potrebe; zaštita javne železničke infrastrukture i vršenje investitorske funkcije na izgradnji i rekonstrukciji javne železničke infrastrukture.<sup>12</sup> Javna železnička infrastruktura je definisana kao pruga sa svim pripadajućim objektima, postrojenjima, uređajima i sl. u funkciji železničkog saobraćaja, kao dobro u opštoj upotrebi u svojoj Republici Srbije, koju mogu koristiti svi železnički prevoznici i železnički prevoznici za sopstvene potrebe pod jednakim uslovima.<sup>13</sup> Pored izložene definicije, u članu 4. definisani su sistemom enumeracije elementi železničke infrastrukture u saobraćajno-tehničkom smislu (gornji i donji stroj pruge, tuneli, mostovi, postrojenja i uređaji na pruzi, stanični koloseci itd). Izvršena je i podela železničke infrastrukture na javnu železničku infrastrukturu i industrijsku železnicu,<sup>14</sup>

kao i kategorizacija železničkih pruga na magistralne, regionalne, lokalne i manipulativne.<sup>15</sup> Zakon propisuje da je upravljanje železničkom infrastrukturom **delatnost od opšteg interesa** koju obavlja društvo kapitala koje se osniva i posluje u skladu sa zakonom kojim se uređuje obavljanje delatnosti od opšteg interesa.<sup>16</sup> Zakonom o železnici su propisani neophodni uslovi za obavljanje delatnosti upravljanja železničkom infrastrukturom. **Upravljač infrastrukture** je društvo kapitala ili preduzetnik koji je ovlašćen za upravljanje javnom železničkom infrastrukturom.<sup>17</sup> To ovlašćenje stiče se na osnovu licence za upravljanje železničkom infrastrukturom i sertifikata o bezbednosti<sup>18</sup> koje izdaje Direkcija za železnicu kao nadležno regulatorno telo. Prema odredbi čl. 10 licenca za upravljanje železničkom infrastrukturom izdaje se upravljaču infrastrukture osnovanom u Republici Srbiji, koji pruži dokaze o ispunjenosti uslova koji se odnose na dobar ugled, finansijsku sposobnost, stručnost i pokriće za građansku odgovornost. Ako su uslovi ispunjeni, u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva, Direkcija za železnicu izdaje licencu u formi rešenja. U slučaju da Direkcija donese rešenje o odbijanju zahteva za izdavanje licence, takvo rešenje je konačno u upravnom postupku i protiv njega se može pokrenuti spor pred Upravnim sudom.<sup>19</sup> Razdvajanje upravljača infrastrukture i privrednog društva koje se bavi prevozom robe i putnika, u čl. 7 je izvršeno propisivanjem **pravila o obaveznom računovodstvenom razdvajanju** društava koja se bave ovim delatnostima, nezavisnosti u procesu odlučivanja upravljača infrastrukture u odnosu na druge učesnike na tržištu (nemogućnost da ista lica istovremeno budu u organima upravljanja upravljača infrastrukturom i prevoznika u slučaju povezanih društava ili kada su u pitanju članovi organa upravljanja kontrolnog društva). **Licenca** se izdaje na neodređeno vreme i neprenosiva je, ali Direkcija za železnice proverava na svakih 12 meseci da li upravljač infrastrukture ispunjava uslove iz čl. 10 ZOŽ. Direkcija će oduzeti licencu ako se prilikom redovne provere ili između dve provere od strane inspektora za železnički saobraćaj utvrdi da upravljač infrastrukture više ne ispunjava propisane uslove.<sup>20</sup> Upravljač infrastrukture donosi program održavanja železničke infrastrukture i organizo-

9 Dostupno na : <http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/13/Ekonomija/1297168/Vozni+red+za+zakon.html> (pristup: 16.3.2014.)

10 Zakon o bezbednosti i interoperabilnosti železnice (*Sl. glasnik RS*, br. 104/2013).

11 Zakon o bezbednosti u železničkom saobraćaju (*Sl. list SRJ*, br. 60/98 i 36/99 - ispr. i *Sl. glasnik RS*, br. 101/2005 - dr. zakon).

12 ZOŽ, čl. 2.

13 ZOŽ, čl. 2 st. 2 tač. 15.

14 ZOŽ, čl. 5.

15 ZOŽ, čl. 6.

16 U našem zakonodavstvu to je Zakon o javnim preduzećima (*Sl. glasnik RS*, br. 119/2012).

17 ZOŽ, čl. 2 st. 2 tač. 39.

18 Sertifikat o bezbednosti se izdaje na osnovu odredbi Zakona o bezbednosti i interoperabilnosti železnice.

19 ZOŽ, čl. 1.

20 ZOŽ, čl. 12.

vanje i regulisanje železničkog saobraćaja, izgradnju i rekonstrukciju infrastrukture, na koji saglasnost daje Vlada.<sup>21</sup> U čl. 14 su propisane dužnosti upravljača infrastrukture i njegova odgovornost. On je dužan da obezbedi trajno, neprekidno i kvalitetno održavanje i zaštitu železničke infrastrukture, nesmetano korišćenje objekata i drugih sredstava rada za železnički saobraćaj, kao i organizovanje i regulisanje bezbednog i nesmetanog železničkog saobraćaja. Takođe je dužan da se pri obavljanju delatnosti stara o zaštiti životne sredine. Upravljač infrastrukture je odgovoran za štetu koja nastane korisnicima prevoza, železničkim prevoznicima (u javnom prevozu i za sopstvene potrebe), privrednim društvima i drugim pravnim licima ili preduzetnicima zbog neizvršenja svojih obaveza propisanih u ovom članu. Železničku infrastrukturu može da koristi železnički prevoznik (u javnom prevozu i za sopstvene potrebe) koji ima licencu za prevoz, sertifikat o bezbednosti i ugovor o korišćenju železničke infrastrukture (kojim se bliže uređuju međusobna prava i obaveze upravljača infrastrukture i železničkog prevoznika). Članovima 18–26 detaljno je propisan **postupak dodele kapaciteta infrastrukture**. Izjava o mreži je dokument koji objavljuje upravljač infrastrukture i kojim se utvrđuju kriterijumi i postupak za dodelu kapaciteta infrastrukture, naplata naknada i cena usluga kao i druge informacije koje su potrebne da bi se mogao podneti zahtev za dodelu trase voza.<sup>22</sup> Kapacitet infrastrukture se daje na korišćenje dodelom trase voza. Ona predstavlja raspodelu kapaciteta javne železničke infrastrukture koju vrši upravljač infrastrukture.<sup>23</sup> Dodeljivanje trase voza upravljač infrastrukture vrši pod jednakim uslovima, za sve korisnike trase voza, i po zahtevu za dodelu dužan je da primenjuje kriterijume koji su propisani u čl. 22 (obim prevoza, iskorišćenost kapaciteta infrastrukture, poslovni ugled, kvalitet obavljene prevozne usluge u prethodnom periodu itd). **Upravljač infrastrukture dodeljuje trase voza jedanput godišnje** po usklađivanju zahteva za dodelu trase voza u postupku izrade reda vožnje, najduže za period važenja reda vožnje. On tom prilikom konsultuje zainteresovane strane u vezi sa nacrtom reda vožnje i omogućava im rok od najmanje mesec dana za dostavu svojih predloga.<sup>24</sup> U zakonu je predviđen i postupak koordinacije – proces tokom kojeg upravljač infrastrukture i podnosioci zahteva vrše usklađivanje pojedinačnih zahteva radi dodeljivanja trase voza, kroz koju upravljač nastoji da postigne rešenje svih sporova. U sluča-

ju neuspeha procesa koordinacije i nemogućnosti postizanja rešenja spora, upravljač infrastrukture dužan je, bez odlaganja, da proglasi zagušenim kapacitet infrastrukture koja je predmet koordinacije. Tada se pristupa analizi kapaciteta i izradi plana poboljšanja kapaciteta infrastrukture prema postupku propisanom u odredbama iz čl. 41 – 44.<sup>25</sup> Dodeljenu trasu voza korisnik ne može prenositi drugom železničkom prevozniku (u javnom saobraćaju i za sopstvene potrebe) i zabranjena je trgovina trasama voza.<sup>26</sup> Za korišćenje železničke infrastrukture korisnik trase voza plaća naknadu u skladu sa zakonom kojim se uređuje naknada za korišćenje javnih dobara.<sup>27</sup> Upravljač infrastrukture, transparentno i na načelu nediskriminacije, utvrđuje visinu naknade za korišćenje infrastrukture (uz saglasnost Vlade) i vrši njenu naplatu.<sup>28</sup> Članom 29 su propisane usluge za koje korisnik trase voza plaća naknadu upravljaču infrastrukture kao i dodatne i prateće usluge koje se mogu posebno ugovoriti. Ako korisnik trase voza svojim aktivnostima i železničkim voznim sredstvima ograniči ili ugrozi kapacitet železničke infrastrukture, dužan je da postupi po zahtevu upravljača i u razumno kratkom roku otkloni smetnju, a u suprotnom upravljač infrastrukture će, o trošku korisnika trase voza preduzeti potrebne radnje.<sup>29</sup> Odluku o dodeli trase voza u međunarodnom železničkom saobraćaju donose predstavnici domaćih i stranih upravljača infrastrukture. Oni usklađuju trase vozova u međunarodnom železničkom saobraćaju u cilju omogućavanja optimalnog obavljanja tog saobraćaja.<sup>30</sup> Važnu novinu u novom zakonu predstavlja **Nacionalni program železničke infrastrukture** koji na predlog Vlade donosi Narodna skupština Republike Srbije za period od pet godina i koji predstavlja planski akt od nacionalnog značaja u oblasti železnice. On obuhvata: postojeće karakteristike i stanje železničke infrastrukture Republike Srbije; strategiju izgradnje, rekonstrukcije i održavanja železničke infrastrukture; razvojne komponente u izgradnji novih kapaciteta infrastrukture od posebnog značaja za Repu-

25 ZOŽ, čl. 41.

26 ZOŽ, čl. 26.

27 U našem zakonodavstvu to će biti Zakon o naknadama za korišćenje javnih dobara, koji se trenutno nalazi u proceduri donošenja, u fazi predloga zakona. Cilj predloga je da u jedinstvenom zakonu budu regulisane naknade za korišćenje javnih dobara koje se trenutno nalaze u većem broju zakona (predlog ovog zakona je dostupan na stranici Narodne Skupštine RS, na adresi: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/4978-13Lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/4978-13Lat.pdf)) (pristup 26.3.2014).

28 ZOŽ, čl. 27.

29 ZOŽ, čl. 31.

30 ZOŽ, čl. 38.

21 ZOŽ, čl. 8.

22 ZOŽ, čl. 3 st. 1 tač. 1.

23 ZOŽ, čl. 3 st. 1 tač. 2.

24 ZOŽ, čl. 23.

bliku Srbiju; definisanje strukture, dinamike realizacije i prioriteta, visine i izvore finansijskih sredstava potrebnih za izvršenje aktivnosti iz Nacionalnog programa.<sup>31</sup>

### Prevoz u železničkom saobraćaju

Prema odredbama sadržanim u čl. 65 ZOŽ, javni prevoz putnika i robe u železničkom saobraćaju na železničkoj infrastrukturi obavlja železnički prevoznik koji ima licencu za prevoz i sertifikat o bezbednosti za prevoz, izdate od Direkcije za železnice, odnosno nadležnog organa druge države na osnovu reciprociteta, i ugovor o korišćenju železničke infrastrukture. Javni prevoz putnika i robe u železničkom saobraćaju obavlja se prema tržišnim uslovima na osnovu ugovora o prevozu.<sup>32</sup> Uslovi za izdavanje i oduzimanje licence za prevoz u železničkom saobraćaju su postavljene analogno uslovima koji se traže za licencu za upravljanje javnom železničkom infrastrukturu, uz neke specifičnosti koje su karakteristične za delatnost prevoza u odnosu na delatnost upravljanja infrastrukturu (čl. 67–70). Prevoz putnika i robe u železničkom saobraćaju vrši se u skladu sa redom vožnje unapred utvrđenim od strane upravljača infrastrukture, a prema prethodno ispostavljenim zahtevima železničkog prevoznika (u javnom prevozu i za sopstvene potrebe) u skladu sa utvrđenom procedurom.<sup>33</sup> Javni prevoz se obavlja po objavljenom redu vožnje i Zakon vrši njegovu klasifikaciju na: gradski, prigradski, regionalni, daljinski i međunarodni prevoz.<sup>34</sup> Članovima 84 – 90 regulisan je prevoz u železničkom saobraćaju od opšteg interesa, koji obuhvata gradski, prigradski, regionalni i daljinski prevoz putnika. Nadležni organ (Vlada, nadležni organ autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave) može u cilju obezbeđivanja prevoza od opšteg interesa, utvrditi železničkom prevozniku obavezu javnog prevoza, kome pruža nadoknadu za obavezu vršenja takvog prevoza. Kriterijumi za određivanje su: postojanje opšteg interesa, dostupnost drugih vrsta prevoza, troškovi zamene prevoza u železničkom saobraćaju drugim vidom prevoza i kvalitativne i kvantitativne mogućnosti železničkog prevoznika. Prava, obaveze i odgovornost železničkog prevoznika i nadležnog organa uređuju se ugovorom o obavezi javnog pre-

voza, čija sadržina i način dodele su propisani čl. 87 i 88. Zakon takođe propisuje i pravila vezana za kombinovani transport, koji obuhvata prevoz tovarne jedinice (kontejner ili izmenjivi transportni sud) ili drumskog vozila kod koga se jedan deo prevoznog puta obavlja železnicom, a drugi drumskim transportom.<sup>35</sup>

### Direkcija

Položaj i ovlašćenja Direkcije za železnicu su propisani glavom IV novog zakona. Direkcija kao posebna organizacija obavlja poslove državne uprave u oblasti regulisanja tržišta železničkih usluga, poslove u oblasti regulisanja bezbednosti i interoperabilnosti železničkog saobraćaja. Direkcija je nadležna da izda, suspenduje i oduzme licencu za upravljanje železničkom infrastrukturu i licencu za prevoz. Pored ovih poslova Direkcija donosi podzakonske akte na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona i Zakona o bezbednosti i interoperabilnosti železničkog saobraćaja, a takođe i učestvuje u međunarodnoj saradnji koju ostvaruje ministarstvo sa međunarodnim organizacijama u kojima Direkcija predstavlja Republiku Srbiju, kao i sa Evropskom železničkom agencijom i nadležnim organima drugih država.<sup>36</sup> Ovlašćenja Direkcije u oblasti regulisanja tržišta železničkih usluga su propisana čl. 93 i ona obuhvataju: odlučivanje po prigovorima podnosioca zahteva za dodelu trase voza, naročito imajući u vidu eventualno nepravedno postupanje ili diskriminaciju od strane upravljača infrastrukture ili železničkih prevoznika; praćenje i analiziranje uslova konkurencije na tržištu železničkih transportnih usluga, kao i saradnju sa telom nadležnim za zaštitu konkurencije; kontrola nezavisnosti upravljača infrastrukture u odnosu na druge subjekte na tržištu železničkih usluga; obezbeđivanje nediskriminatornog postupanja upravljača infrastrukture vezano za naknade i utvrđivanje pristupa infrastrukturu, u skladu sa zakonom; kontrola kvaliteta železničkih usluga itd. Direkcija priprema godišnji izveštaj o regulisanju tržišta železničkih usluga u prethodnoj godini i dostavlja ga Vladi najkasnije do kraja juna tekuće godine.<sup>37</sup> Direkcija po službenoj dužnosti pokreće postupak za utvrđivanje činjenica i primenu mera ukoliko utvrdi mogućnost povrede konkurencije na tržištu prevoza u železničkom saobraćaju. Ona može zahtevati podatke od upravljača infrastrukture i podnosioca zahteva za dodelu trase voza, kao i drugih lica. Ukoliko Direkcija utvrdi povredu konkurencije na železničkom

31 ZOŽ, čl. 4.

32 Materija ugovornih i drugih obligacionih odnosa u oblasti prevoza putnika i stvari u železničkom saobraćaju, regulisana je Zakonom o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju (*Sl. list SRJ*, br. 26/95 i *Sl. list SCG*, br. 1/2003 - Ustavna povelja).

33 ZOŽ, čl. 71.

34 ZOŽ, čl. 73.

35 ZOŽ, čl. 78.

36 ZOŽ, čl. 92.

37 ZOŽ, čl. 93.

transportnom tržištu bilo u postupku po prigovoru ili po službenoj dužnosti, rešenjem će utvrditi meru za otklanjanje utvrđene povrede u skladu sa ovim zakonom.<sup>38</sup>

### Usklađivanje sa relevantnim EU propisima

U obrazloženju novog zakona je kao jedan od glavnih ciljeva njegovog donošenja navedeno poboljšanje efikasnosti železničkog sistema Republike Srbije i integracija srpskih železnica u železnički sistem EU. Najvažniji ciljevi regulative EU u železničkom saobraćaju su, pre svega: liberalizacija ovog sektora i njegovo otvaranju prema konkurenciji, unapređenje interoperabilnosti i bezbednosti transportne mreže i razvijanje železničke transportne infrastrukture. Pravo Evropske unije u oblasti železničkog saobraćaja je sadržano u tri "paketa" direktiva, a trenutno je u proceduri predlog četvrtog paketa.<sup>39</sup> U obrazloženju novog zakona je istaknuto da je tekst ZOŽ zasnovan na neophodnosti usklađivanja propisa u oblasti železničkog saobraćaja sa relevantnim propisima EU i to sa Direktivom 91/440 o razvoju železnice<sup>40</sup> i Direktivama 95/18<sup>41</sup> i 95/19<sup>42</sup>, donetim u cilju preciznijeg određivanja Direktive 91/440, koje su postale pravni okvir za restrukturiranje svih evropskih železnica, odnosno nacionalnih železničkih kompanija, kao i Uredba 1370/2007<sup>43</sup>, a da su takođe uzete u obzir i Direktive 2001/12<sup>44</sup>, 2001/13<sup>45</sup> i 2001/14<sup>46</sup>. Re-

publika Srbija kao kandidat za članstvo u Evropskoj uniji<sup>47</sup>, će pregovarati u sklopu poglavlja 14 vezanom za transportnu politiku i o pitanjima vezanim za železnički saobraćaj: o pristupu tržištu i infrastrukturi – postojanju i ingerencijama nezavisnog regulatornog tela (Direkcije za železnice), tehničkim i bezbednosnim uslovima, bezbednosti i interoperabilnosti železničkog saobraćaja i formiranju nezavisnog tela za istrage nesrećnih slučajeva.<sup>48</sup>

### Zaključak

Zakonom je propisan rok u kojem su privredna društva, druga pravna lica i preduzetnici koji obavljaju delatnosti u oblasti železničkog saobraćaja, dužni da poslovanje usklade sa odredbama ovog zakona, i on iznosi godinu dana od dana njegovog stupanja na snagu.<sup>49</sup> Delatnostima železničkog prevoza i upravljanja javnom železničkom infrastrukturuom u Republici Srbiji se bave Železnice Srbije kompanija u državnom vlasništvu, koja je odlukom Vlade 31.5.2011. transformisana iz javnog preduzeća u zatvoreno akcionarsko društvo.<sup>50</sup> Iz Železnica Srbije je najavljeno da će od 1. juna 2014. godine biti započeta transformacija u holding i da će tako započeti sa tržišnim poslovanjem, u skladu sa novim propisima. U predlogu transformacije Železnica Srbije koji je upućen Vladi, najavljeno je da će holding imati matično i dva zavisna društva, za železničku infrastrukturu i prevoz robe i putnika, čime bi se izvršilo razdvajanje ove dve delatnosti.<sup>51</sup> Statistički podaci o trenutnom stanju na železnicama u Republici Srbiji su poražavajući i ne prate korak modernih evropskih zemalja. Dozvoljena brzina prelazi 100 km/h na svega 3,2% pruga, a najveći deo (oko 50%) mreže dozvoljava maksimalnu brzinu do 60 km/h. Sa izuzetkom pojedinih sekcija pruga Beograd–Šid i Velika Plana – Niš, koje su dvokolosečne, elektrificirane i na nekim deoni-

38 ZOŽ, čl. 95.

39 Više o pravu EU u oblasti železničkog saobraćaja: [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages/index_en.htm) (pristup: 16.3.2014.)

40 Council Directive 91/440/EEC of 29 July 1991 on the development of the Community's railways (*OJ L 237*, 24/08/1991 P. 0025 – 0028).

41 Council Directive 95/18/EC of 19 June 1995 on the licensing of railway undertakings (*OJ L 143*, 27/06/1995 P. 0070 - 0074).

42 Council Directive 95/19/EC of 19 June 1995 on the allocation of railway infrastructure capacity and the charging of infrastructure fees (*OJ L 143*, 27/06/1995 P. 0075 – 0078).

43 Regulation (EC) No 1370/2007 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on public passenger transport services by rail and by road and repealing Council Regulations (EEC) Nos 1191/69 and 1107/70 (*OJ L 315*, 3.12.2007).

44 Directive 2001/12/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 2001 amending Council Directive 91/440/EEC on the development of the Community's railways (*OJ L 075*, 15/03/2001 P. 0001 – 0025).

45 Directive 2001/13/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 2001 amending Council Directive 95/18/EC on the licensing of railway undertakings (*OJ L 75*, 15.3.2001, p. 26–28).

46 Directive 2001/14/EC of the European Parliament and of the Council of 26 February 2001 on the allocation of rail-

way infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification (*OJ L 75*, 15.3.2001, p. 29–46).

47 Republika Srbija je formalno započela proces pregovora za pridruživanje EU na prvoj međuvladinoj konferenciji održanoj u Briselu 21.1.2014. Više informacija dostupno na: [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm) (pristup 16.3.2014.).

48 Više o sadržini pregovaračkih poglavlja dostupno na: <http://kurs-pregovori.seio.gov.rs/?page=20> (pristup 16.3.2014.)

49 ZOŽ, čl. 109 st. 2.

50 Odluka o promeni pravne forme javnog preduzeća „Železnice Srbije“ (*Sl. glasnik RS*, br. 37/2011).

51 [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014- &mm=01&dd=31&nav\\_id=806527](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014- &mm=01&dd=31&nav_id=806527) (pristup: 16.3.2014.)

cama dozvoljavaju veće brzine, sve ostale pruge imaju zastarele tehničke i tehnološke parametre. Čak i na nekim sekcijama ovih pruga ima deonica u vrlo lošem stanju tako da se brzina često privremeno ograničava na 20 km/h ili niže.<sup>52</sup> Železnički saobraćaj poseduje znatan potencijal za razvoj, s obzirom na svoje prednosti u odnosu na druge vidove saobraćaja. Za efikasan železnički sistem je potreban dobar regulatorni okvir, revitalizacija zastarele infrastrukture i omogućavanje tržišne utakmice koja će dovesti do pojave konkurencije na železničkom tržištu. Kako bi se ostvario cilj integrisanja železničkog saobraćaja u železnički sistem EU nije dovoljno samo doneti zakone koji će biti usklađeni sa pravom EU, već je neophodno omogućiti njihovu efektivnu primenu u praksi i suštinski promeniti način na koji je organizovano obavljanje železničkog saobraćaja u našoj zemlji. Za rešenje trenutnih problema srpske železnice, potrebno je mnogo više od jednog zakona, ali ostaje nada da će novi Zakon o železnici biti jedan od činilaca koji će doprineti da se železnički saobraćaj u Republici Srbiji vrati na pravi kolosek.

---

<sup>52</sup> Statistički podaci iz Strategije razvoja železničkog, drumskog, vodnog, vazdušnog i intermodalnog transporta u Republici Srbiji od 2008. do 2015. godine (*Sl. glasnik RS*, br. 4/2008).

**Ivan Ivanović,**  
**Master Candidate at the University of Belgrade**  
**Faculty of Law**

## THE INFRASTRUCTURE MANAGEMENT AND RAILWAY TRANSPORT IN REPUBLIC OF SERBIA, ACCORDING TO THE NEW LAW ON RAILWAY

*The separation of infrastructure management and railway transport is aimed at liberalization of the railway market, which is traditionally characterized by the existence of state monopolies. On 22 May 2013 the National Assembly of Serbia passed the new Law on Railway. This law prescribes the mode and conditions for the management of the public railway infrastructure and the railway transport. New law defines that infrastructure management and railway transport are regulated based on the principles of separation. In this article, the legal position and mutual rights and obligations of the infrastructure manager and the railway transport operator will be presented, in the focus of the new Law on Railway.*

**Keywords:** *Transport – infrastructure – railway transport – liberalization – Republic of Serbia – European Union*



# OSVRTI OPINIONS



## EKONOMSKA REFORMA I TRANZICIJA PRIVREDE U KINI

**Bojan Jović,**  
*student Pravnog fakulteta Univerziteta u  
Beogradu*

*U radu se ukazuje na najznačajnije trenutke u ekonomskom razvoju Kine, koji je svakako isprepletan istorijom i kulturnim nasleđem ove neobične ekonomske pojave. Mnogi stručnjaci pokušavaju da objasne uzrok i način ekonomskog uspona ove države i budućeg razvoja, nekima to polazi za rukom dok ostali nemaju toliko uspeha. U radu smo pokušali objasniti neke ekonomske pojave, uzrok istih i dalji razvoj u budućnosti. Međutim na ovako nepredvidivom primeru to je teško učiniti sa nekim stepenom izvesnosti. Kina je primer koji mnoge ekonomske stručnjake svakim danom sve više intrigira, mnoge osporava, kao što pojedini osporavaju njen razvoj, neki zasnivaju svoje shvatanja, teorije i istraživanja na njoj, dok je drugi ne izučavaju detaljnije, ali sigurno je da ne ostavlja ekonomske stručnjake ravnodušnim. Kroz analizu ekonomskog rasta i tranzicije privrede u Kini, dati neki uporedni pregled (šematski i tabelarno), uporediti sa ostalim zemljama koje su se suočavale sa sličnim pojavama u istoriji i na kraju pokušati ono što su pokušali mnogi pre nas da predvidimo dalji ekonomski i privredni tok Kine.*

Ključne reči: *Ekonomski rast, Kina, Ekonomska reforma, Tranzicija, Deng Hsiaoping.*

### Uvod

Osnovni cilj ovog rada je analiza ekonomskih reformi i tranzicije privrede u Kini. Razvoju jedne ovakve zemlje, „Ekonomskog džina“ i „Zmaja sa Istoka“ potrebno je posvetiti više vremena i podrobnije razložiti etape i razvoj ovog „čuda“ sa Dalekog istoka. Imajući u vidu velike promene koje su se dogodile u ovoj zemlji, zadatak je da se na koncizan način opiše šta se događalo u ovoj modernoj, a prožetoj tradicionalnošću, ekonomskoj, vojnoj i političkoj sili. Ovaj proces nije završen i niko sa sigurnošću ne može da tvrdi kada će se završiti. Ovo možemo upotpuniti izjavom kineskog premijera u 19. veku britanskom inspektor: „Vi ste toliko zainteresovani da nas probudite i postavite na pravi put. Vi ćete na kraju u tome i uspeti, ali ćete zažaliti. Jer kad nas jednom raz-

budite i stavite na noge, mi ćemo ići mnogo brže nego što se nadate i uspećemo u većim stvarima nego što očekujete.“<sup>1</sup>

Na početku treba reći da je pre sloma socijalizma svet bio bipolaran odnosno podeljen na socijalistički Istok u kome je gospodarila planska privreda i kapitalistički Zapad gde je bilo dominantno slobodno tržište. Nakon pada Berlinskog zida i sloma socijalizma, svetom se provukla reč tranzicija, a sa njom i globalizacija. Nakon ovih događaja do danas vodeća sila u svetu (SAD) štiti sopstvene i interese moćnih zemalja koje se nalaze oko nje. Danas postoje razvijene, srednje razvijene i nerazvijene države, jaz među njima se povećava, tako što bogatije postaju još bogatije, a siromašne još siromašnije. Međutim pored socijalističkih država koje su u tranziciji od 1990. godine, kapitalističke zemlje su takođe od 1980-ih u tranziciji.<sup>2</sup> Velike promene u ekonomskom, socijalnom i političkom segmentu na nivou čitave civilizacije u poslednjim decenijama označene su kao tranzicija u svetu. Multinacionalne kompanije, pluralizam (mešovita svojina) svojinskih odnosa, usavršavanje stručnog i naučnog znanja, tehnologija i novi organizacioni i tehnološki sistemi utiču na formiranje nove slike sveta, a u ekonomskoj sferi, na prevazilaženje nacionalnih granica i gubitka dela suverenosti i integriteta zarad efikasnije i čvršće globalne povezanosti – po principu globalnog sela.

Sve se ovo dešavalo i još uvek traje u Kini, samo u jednom sofisticiranijem i ublaženijem obliku.<sup>3</sup> Plansko rukovođenje privredom je ukinuto i sve je prepušteno slobodnom tržištu, visoka stopa društvenog rasta se posmatra na osnovu produktivnosti rada, a ne kao u socijalizmu na osnovu kapaciteta proizvodnje (ponuda je zaostajala za tražnjom zbog ovakve politike). U današnje vreme na tržištu savršene konkurencije ovo je prevaziđeno i teži se primeni moderne tehnike i tehnologije u proizvodnji, a naredni osnovni nedostatak koji je otklonjen bio je sadržan sagledavanjem sistema u celini i njegovih negativnih ekonomskih, socijalnih i političkih nedostataka. Globalizacija i tranzicija su dva pojma koja se prepliću, tranzicija u razvijenijim zemljama je bazirana na razvoju složenih informacionih, teleko-

1 A. Novačić, *Kina - Zmaj na Olimpu*, „Sedma sila - Publikum“, Beograd, 2008, str. 26,

2 Tranzicija u modernim zemljama označava prelazni period iz industrijskog, ka postindustrijskom i informatičko-tehnološkom društvu.

3 U svetu je ostalo još nekoliko socijalističkih zemalja - Kuba, NR Severna Koreja, NR Laos, NR Vijetnam, danas NR Kina prednjači i gradi socijalizam na kineski tradicionalan, a moderan način.

munikacionih i finansijskih usluga, koje su ujedno i osnovna poluga procesa globalizacije.<sup>4</sup>

Sušтина je u homogenizaciji svetskog ekonomskog i političkog sistema, a sve se to ogleda u političkoj demokratiji i tržišnom načinu privređivanja. Demokratija u današnje vreme ima veoma specifično značenje i treba joj posvetiti dosta pažnje, međutim to nije tema ovog rada, a osvrnuo bih se i na tendenciju uspostavljanja i nadmetanja ekonomskog i političkog ponašanja – pod palatom poštovanja ljudskih prava, koja su univerzalna i zagarantovana svakom čoveku.

Treba napomenuti da je pretpostavka globalizacije – liberalizacija, koja je u svetskim razmerama sprovedena u oblasti trgovine, finansija i investicija, a to utiče na pojedine grane i na razvoj privrede u celini.<sup>5</sup> Globalizacija je zastupljena u Kini sa sličnim karakteristikama kao i u ostatku sveta, ali opet sa nekim specifičnostima što je uobičajeno za svaku zemlju. Vodeće odluke u svetu donose organizacije poput grupe G–20, MMF, Svetska banka, Savet bezbednosti i NATO. Kina u ovim organizacijama gradi svoje mesto i sa sigurnošću mogu da kažem da zauzima svakim danom sve značajnije pozicije. Sve ove institucije utiču na globalnu ekonomiju i stanje u svetu, određuju funkcionisanje manjih zemalja. Kada se govori o tranziciji uglavnom se govori o evropskim postkomunističkim zemljama. Kina ima specifično mesto jer ona nije napustila komunizam u potpunosti, mnogo toga je zadržala ali je dosta i promenila.<sup>6</sup>

4 E. Vukadin, *Ekonomska politika*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2009, str. 203,

5 Ibid. str. 215,

6 Počevši od *svojinskih odnosa*, tj. procesa privatizacije državne svojine; *liberalizacije* - napuštanja planske regulative u bitnim segmentima privrede i *makroekonomske stabilnosti* (pitanja inflacije, deficita, javnog duga) - uticaja države na nov način primeren tržištu. Ekonomisti su se uglavnom slagali da je za transformaciju privrede iz centralno planske u tržišno usmerenu potrebno nekoliko promena: stabilizacija (zdrava makroekonomska politika za kontrolu inflacije i međunarodnog platnog bilansa), liberalizacija (tržišni kapacitet određuje cene, a ne vlada i birokratija) i privatizacija (proizvodne jedinice prenositi iz državnog u privatno vlasništvo, a uz njih i samo pravo na profit). Međutim, raspravljali su o poželjnom tempu reformi, tj. koliko brzo ove promene treba uvesti. Jedna uticajna škola mišljenja ističe „da iste treba uvesti što je brže moguće krupnim koracima“ poznatija kao škola „šok terapije“. Šok terapija je osnovna filozofija ruskih reformi. Međutim, kineski pristup je bio drugačiji. Nakon što su reforme počele ozbiljno 1978. Kina je održala stabilnu makroekonomiju, ali su liberalizacija tržišta i cena i privatizacija uvedene postepeno i mnogo kasnije. Ako uporedimo reformske strategije koju su vodile dve zemlje i uspehe i nedostatke svake, uočavamo da ne postoji pravi ili pogrešan način prelaska ka tržišnoj ekonomiji. Političari i ekonomisti moraju da obrate pažnju na jedins-

## Ekonomski, politički i istorijski razvoj Kine

Kina ima dug istorijski razvoj, kontinuitet njene istorije je oko 3000–5000 godina. Taj sistem, prepun formalizma i konzervativizma, u svim porama društva i privrede koji je razvijala do 1945. godine i formiranja Narodne republike Kine, bio je do industrijske revolucije napredan, međutim nakon toga Kina je počela da stagnira, uzdizale su se nove sile u Evropi. No, nakon 200 godina Kina se vratila na pravi put i to ne putem revolucija ili nasilno, već polako i postepeno, prilagođavala se pravilima igre i prvenstveno preko privrede i ekonomije zauzimala je vodeću poziciju i to sve više kao vodeća zemlja. Kinom su hiljadama godina vladali imperatori i dinastije, 90% stanovništva je živelo na selu i bavilo se poljoprivredom i to na primitivan način kao i pre hiljadu godina. Ovakav sistem je trajao do 1945. godine i dolaska Mao Cetunga na vlast, on je uveo socijalizam postepeno i polako i to preko Moskve. To se odrazilo na ekonomiju i privredu – nacionalizacija zemljišta i konfiskacija fabrika (sredstva i predmeta rada), državna svojina, a onda je usledilo formiranje komuna i raspodela zemljišta siromašnima. Glavni problem je bio veliki broj stanovnika i nemogućnost da se oni prehrane. Došlo je do Kulturne revolucije – bunta protiv tradicije i autoriteta. Nakon smrti Mao Cetunga, ključna ličnost Kine postaje Deng Hsiaoping, koji nikada nije bio predsednik države, ali je sproveo reforme i rukovodio njima do svoje smrti, nakon čega je vlast nastavila da sprovodi njegove reforme koje su bile više nego delotvorne – sa sigurnošću se može reći da ako je Mao postavio Kinu na „glavu“, Deng je „okrenuo na noge“. Za razliku od svog prethodnika Deng se nije obračunavao sa prethodnicima i političkim protivnicima, on se trudio da Kinu institucionalno uredi i postavi temelje pravnom poretku, on nije bio političar već realan i pragmatičan čovek. Deng je krenuo da menja sistem iz korena – za njega je svaki metod bio prihvatljiv, ako doprinosi razvoju proizvodnje, makar taj sistem bio i kapitalistički. To je objasnio na jedan slikovit način: „Nije važno da li je mačka crne ili bele boje, ako dobro lovi miševе“.<sup>7</sup> On je bio svestan težine i obima posla, bilo je teško upravljati Kineskim brodom, sa preko milijardu ljudi – treba nahraniti te ljude, obezbediti im posao, stan, školovati ih i lečiti i sa tim znanjem on je započeo reforme, vreme je pokazalo – uspešne.

tvenu situaciju svake zemlje i njene karakteristike kako bi izabrali pravi put reformi.

7 A. Novačić, *Kina - Zmaj na Olimpu*, „Sedma sila - Publikum“, Beograd, 2008, str. 53,

Deng je pošao od pretpostavke da ljudi treba da rade, zarade i potroše zarađeno. Suština reformi sastojala se u kombinaciji tržišne privrede, jake (jednopartijske) države i ograničenih političkih sloboda, to je zapravo socijalizam sa kineskim karakteristikama ili Konfučijansko socijalno tržište. Tu se nameće i pitanje ujednačenosti demokratije i ekonomskih sloboda, njihov uzajamni odnos i međusobni uticaj. Kina se polako otvara, proklamujući veća prava i slobode, uz postepeno otvaranje tržišta, što je praćeno povećanjem ulaganja u privatni sektor. Sakuplja se više poreza koji služi poboljšanju, zdravstva, školstva i infrastrukture. Nacija se postepeno upoznaje sa novim ekonomskim modelom razvoja. Sličan put su prošli Japan, Južna Koreja, Tajvan, Hong Kong – koji ima najliberalnije tržište na svetu, Singapur.

Deng Hsiao ping je znao da onaj ko „promeni selo, promeniće i Kinu“, nije se prevario. Narodne komune su ukinute, a zemlja je vraćena seljacima na korišćenje. Tržište se postepeno otvaralo, kako su mnogi uvideli ovde nije bilo mnogo socijalizma koliko je sve bilo prožeto kineskim karakteristikama. Deng je insistirao na razvoju privrede i proizvodnje, to je za njega bio socijalistički pravac, odlučili su da raspravu o socijalizmu ostave za budućnost, tj. budućim generacijama u amanet. Socijalizam nije uklonjen u potpunosti što se ogledalo kroz jednopartijski sistem i KP Kine. Sistem je obogaćen klasičnim kapitalizmom i „laissez-faire“ je prisutan po ugledu na državni korporativizam. Kina je zapravo jedna zemlja sa mnogo sistema. Pored ove reforme koju je sproveo na selu, odlučujući Dengov potez je bio otvaranje Kine prema svetu. Uprkos kritikama, na koje se nije obazirao, pravi nekoliko slobodnih ekonomskih zona, u kojima je princip tržišta došao do punog izražaja. Priliv kapitala i stranih investitora koji su videli potencijal u kineskom tržištu bio je najintenzivniji do tada – prvenstveno zbog stečene discipline, jeftine radne snage i poslovnosti. Nosioći ovog investiranja bili su članovi tzv. „bambusove trske“, kineski emigranti koji su imali posebne uslove i stimulanse za ulaganje. Pored kapitala u zemlju su počeli da pristižu obrazovani ljudi i svetske kompanije i fabrike, tržište je počelo da gospodari privredom.

Treba spomenuti i pet novih pravila harmonije, koja su proklamovana u Kini po ugledu na Konfučijeva pravila.<sup>8</sup> Harmoničnost i sklad treba da postoje između: *Kine i inostranstva, Priobalnog dela i unutrašnjosti Kine, Sela i grada, Društva i prirode, Prirode i čoveka.*

„Da Kinu ne bi razneo vetar“, kako je govorio Deng, on je proklamovao tržišnu privredu, ali se

nipošto nije odricao „socijalističkih principa“.<sup>9</sup> U ovoj tzv. tranziciji jedna mrlja je ostala na Dengovoj političkoj karijeri – Tjenanmenski događaji.<sup>10</sup> Nakon njega na vlast dolazi Điang Cemin, koji je za razliku od svog prethodnika dobio stabilnu Kinu koja se penje ka liderskoj poziciji u svetu, za osamnaest godina Dengoove vlasti BDP je povećan za dvadeset puta, a mir i stabilnost su zavladaali Dalekim istokom. Uspostavljeni su normalni odnosi sa najvećim silama u Evropi, SAD-om, nakon pregovora sa Margaret Tačer, Hong Kong je vraćen Kini posle 99 godina. Kina je bila okružena partnerima i saveznicima, a samo pre tridesetak godina mnogi od njih su joj bili najveći neprijatelji. Deng je uspeo da reši mnoge probleme, stvorio je modernu Kinu, danas nama poznatu, međutim nije uspeo da reši problem sa Tajvanom.<sup>11</sup>

U današnje vreme Kina je dosta povezana sa Tajvanom zbog investicija od oko sto milijardi dolara u Kinu. Kina je prvi spoljnoekonomski partner Tajvanu, a da ne govorimo o duhovnoj povezanosti i podatku da su stanovnici Tajvana – Hani (Kinezi). Problemi koji postoje gurnuti su pod tepih zarad društvenog blagostanja, obeju zemalja. Međutim Kina se plaši priznavanja nezavisnosti Tajvana, bojeći se domino efekta i urušavanja države. Sadašnji kineski predsednik Hu Đintao, nastavio je politiku svojih prethodnika, držeći se pravila da se i „najbrža reka može preći, ako se pod nogama oseća kamenje“. Privatizacija je izvršena sa velikim uspehom, država se oslobodila gubitaša zadržavši dvesta najprofitabilnijih preduzeća iz strateški najbitnijih grana.<sup>12</sup> Pojavila se srednja klasa, koja čini državu i društvo stabilnom. Obični ljudi su osetili blagodeti njihove politike.

### Ekonomski rast Kine i strukturalne promene nakon 1978. godine

Značajna transformacija kineske ekonomije od 1980. godine, dobro je poznata svima, ovaj nezabeleženi ekonomski rast je najviši u svetu za poslednjih 20 godina. Tabela 1 pokazuje kineski prosečni godišnji rast BDP-a od 1970. godine, koji se skoro duplira na svakih deset godina.

9 A. Novačić, *Kina - Zmaj na Olimpu*, „Sedma sila - Publikum“, Beograd, 2008, str. 170,

10 1989. godine na poznatom trgu u Pekingu, odigrao se ovaj nemili događaj izazvan društvenim raslojavanjem i ekonomskim i političkim slobodama, da bi sprečio posledice veće razmere i novi građanski rat, Deng je pozvao armiju u pomoć - koja je u krvi ugušila proteste. Nakon ovog događaja Deng se povlači sa vlasti.

11 Ovo ostrvo je nezavisno od 1948. godine, današnji vlastodavci ne žele da dele bogatstvo sa Kinom. Nacionalni dohodak po stanovniku iznosi trideset hiljada dolara, mnogo veći nego na kontinentalnom delu Kine. Međutim, Kada se Kina ekonomski izjednači sa Tajvanom, možda će doći do nekih političkih promena.

12 Iz oblasti energetike, teške industrije i komunalnih pitanja,

8 L. Kinney, „*Capitalism With Chinese Characteristics*“, *Proletarskaya Gazeta*, Leningrad, 19/2003, str. 2,

Tabela 1

Godina	Prosečni godišnji rast BDP-a
1970–80	5.2%
1980–90	9.5%
1990–2000	10.6%
2000–05	9.6%

Prosečna godišnja stopa rasta Kine od gotovo 10 odsto, udvostručila je moć ukupne privrede tj. BDP, stabilnost privrede odrazila se na stabilan rast životnog standarda. Tabela 2 pokazuje da je paritet kupovne moći (PPP-) BDP-a po glavi stanovnika bio 2004. godine 5,771.69\$, oko 18 puta veći od BDP-a po glavi stanovnika 1978. godine.

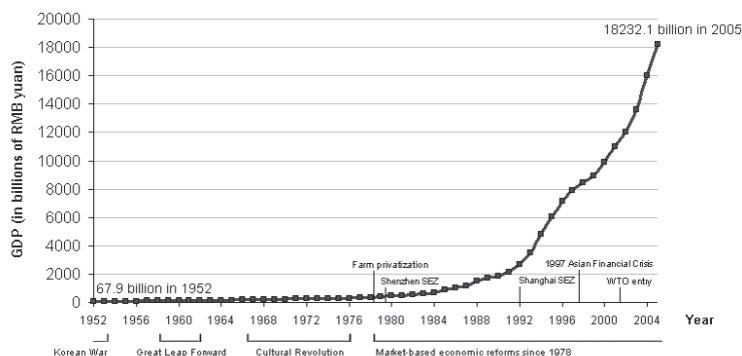
Tabela 2

Godina	BDP izražen po paritetu kupovne moći po glavi u dolarima
1978	323.97\$
1988	1,176.58\$
1998	3,343.42\$
2004	5,771.69\$

Kina je 2001. godine primljena u Svetsku trgovinsku organizaciju. Postojanje specijalnih ekonomskih zona<sup>13</sup> koje su se raširile i na veće kineske gradove – Peking i Šangaj, sa zakonima o investiranju mnogo povoljnijim za investitore, dovelo je do povećanja za šest puta bruto domaćeg proizvoda (BDP), i to sa najbržom ekonomskom stopom rasta BDP-a od skoro 10% godišnje u zadnjih 25 godina. Po najnovijim istraživanjima, krajem 2009. Kina je postala druga privreda sveta po ukupnom BDP-u ostavivši iza sebe Japan i Nemačku, a predviđa se da će za neku deceniju prestići i SAD; i druga na svetu po BDP-u izračunatom po paritetu kupovne moći tj. indikatora PPP kojeg koristi Svetska banka. Zbog velikog broja stanovnika BDP po stanovniku po paritetu kupovne moći je 7.400 dolara i raste skoro 10% godišnje, što predstavlja 1/6 američkog ali on raste znatno sporije 2% godišnje. U 2010. godinu Kina je ušla sa bruto nacionalnim dohotkom od 9,8 hiljada milijardi dolara, a 70% BDP Kine potiče od privatnog sektora.<sup>14</sup>

Grafika br.1, predstavlja rast BDP-a, sa dodatnim podacima o članstvu Kine u STO (WTO) 2001. godine, Finansijska kriza u Aziji 1997. godine, 1979. godine privatizacija zemljišta. Može se uoči-

ti i rast BDP-a od 1952–2005. godine, od 67,9 milijardi juana na 18.232,1 milijardu juana. Do 1992. godine rast BDP-a je bio sporiji i nije se povećavao mnogo, od 1992. godine nakon Šangajskog sporazuma i usled dobrog razvoja BDP počinje da se kreće uzlaznom putanjom, prelomna tačka je 1978. godine – ekonomske reforme i uvođenje tržišta.

Grafik 1 – Rast BDP-a od 1952–2005. u Kini<sup>15</sup>

Kina je postala drugi najveći izvoznik iza Nemačke, a ispred SAD. Oslanjanje na strano tržište je opasno za privredu, jer i najmanje oscilacije ostavljaju trag, ali i to se polako menja jer domaća potrošnja postaje sve značajniji pokretač kineske privrede.<sup>16</sup> Ukupne kineske devizne rezerve, zajedno sa zlatom i akcijama premašile su 2,45 hiljade milijardi dolara, dobar deo tih rezervi je u američkim bankama, što predstavlja specifikum u odnosima ove dve svetske sile. Ove države su uzajamno povezane na ovakav način, kada bi Kina povukla ta sredstva koja drži u obveznicama SAD-a, njihovi međusobni sistemi bi se urušili, ali i Kina bi izgubila jedno od najvećih tržišta i prostor za izvoz. Tako sistem funkcioniše, što dobro znaju obe države. Kina pored titule velikog proizvođača, nosi i titulu jednog od najvećih uvoznika i potrošača. Usled velike potrošnje uglja, zbog nedostatka nafte Kina je jedna od najzagađenijih država u svetu. Postoje različite prognoze za budućnost ali mnogi su obazrivi, međutim većina spominje rat, zategnutost, izo-

15 Dostupno na :[http://www.scmr.com/images/SummaryChina\\_Outourcing\\_Manufacturing.pdf](http://www.scmr.com/images/SummaryChina_Outourcing_Manufacturing.pdf) (2.7.2013), str. 6; Scatter graph of the PRC GDP between years 1952 to 2005, based on publicly available nominal GDP data published by the PRC and compiled by Hitotsubashi University (Japan) and confirmed by economic indicator statistics from World Bank, <http://sr.wikipedia.org/> (1.12.2011),

16 Majkl Mejerand, iz Dženeral motorsa izjavio je jednom prilikom: „Kina je potencijalno tako veliko tržište da kada bi samo jedan procenat Kineza kupio automobile, to bi bilo trinaest miliona. To prevazilazi naše tržište u Evropi“, citirano prema A. Novačić, *Kina - Zmaj na Olimpu*, „Sedma sila - Publikum“, Beograd, 2008.

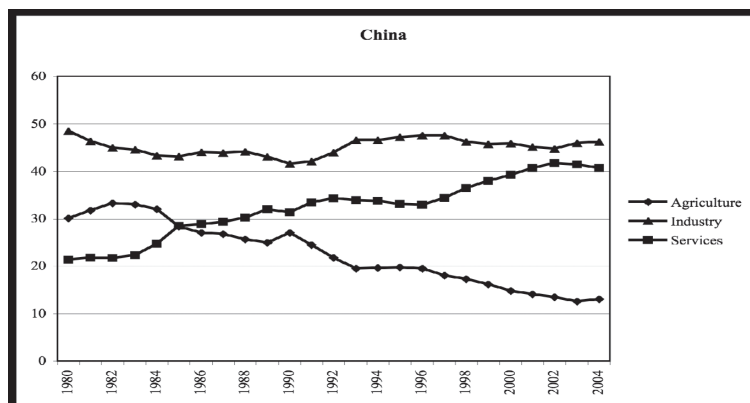
13 Formirane za vreme Denga Hsiaopinga

14 Prema podacima Svetske banke, BDP čine industrija (48,6%), usluge (40,5%), poljoprivreda (10,9%). U Kini postoji 812,7 miliona radno sposobnih stanovnika (2009). U poljoprivredi radi 39,5%, industriji 33,2% i sektoru usluga 27,2% zaposlenih (2008). Stopa nezaposlenosti iznosi 4,2% a stopa inflacije 3,3% (2010).

lovanost, haos, glad i sukobe. Videćemo, to nije baš ono što njoj odgovara – zbog toga što ona može nastaviti razvoj jedino u uslovima tolerancije, mira, popuštanja i međusobnog uvažavanja interesa. Kina se prilagodila savremenom svetu i međunarodnim odnosima, ona je ušla na svetsku pozornicu bez oružja i ratova, uspešnom diplomatijom i neverovatnim ekonomskim razvojem. Kinezi su znali da je teško rušiti SAD, time rušite i Zapad, što je apsurdno tako da su im se oni pridružili braneći svoje interese, prilagođavajući postojeći poredak svojim potrebama uz umereno prihvatanje globalizacije kapitalističkog sistema. Za Hu Đintaoa globalizacija nije strah, već šansa za ekonomski razvoj, obezbeđenje boljitka Hana, uključenje u multikulturalnu svetsku strukturu i učlanjenje u svim svetskim institucijama uz poštovanje utvđenih pravila. Posle toliko hiljada godina Kina se uz prihvatanje multinacionalnih ekonomskih institucija otvorila prema svetu i postala integralni deo zajednice.

### Evolucija sektora (poljoprivreda, industrija i usluge)

Grafik 2 – razvoja sektora u Kini<sup>17</sup>



Sa grafika možemo uočiti opadanje poljoprivredne proizvodnje, to je posledica modernizacije ove grane privrede usled efektivnije proizvodnje. Ostale grane beleže blagi i postepen rast. Kvalitet usluga raste najvećom brzinom što je odraz poboljšanja društvenog standarda i BDP-a. Oni pojedinačno žive dosta bolje, ali to ipak nije na nekom zadovoljavajućem nivou. Međutim društvo kao celina beleži boljitak i povećanje životnog standarda. Industrija nakon blagog pada do devedesetih godina beleži rast. Ovo pokazuje stabilnost države i društva u celini i svakako pe-

17 M. Alessandrini, T. Buccellato, "China, India and Russia: economic reforms, structural change and regional disparities", *Economics Working Paper No.97*, Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, UCL School of Slavonic and East European Studies, London, December 2008, page 30.

riod od 1980–2010. godine predstavlja jedan od najboljih u istoriji Kine sa ekonomskog aspekta.

Proizvodnja je zauzela značajno mesto na tržištu. Povećanje tolerancije vlasti za tržišnu privredu je mnoge Kineze uspela sa dna „ekonomske lestvice“ i omogućila im da se presele na vrh. Priče o individualnim uspesima obiluju tržištem. Usled ukidanja planske politike tržište je doživelo preporod. Proizvodnja žita porasla je sa 304,8 miliona tona 1978. godine, na 394,1 milion tona 1988. godine, skoro za 30 odsto. Takođe povećana je značajno i proizvodnja uglja i čelika zbog razvoja industrije. Međutim, nije sve tako idealno, elite moći su u simbiozi sa političkim elitama i zajedno doprinose individualnom bogaćenju i alokaciji resursa. Ova simbioza političkog i ekonomskog vrha – kapitalizam sa kineskim karakteristikama, stvara prostor za dominaciju privatnog sektora na tržištu i utiče na njegov regulaciju tj. na balans istog, kako bi se na taj način osigurala nova buržoazija i prisvajao ekonomski profit. Stabilnost sistema ogleđa se u strogim propisima uz mnoštvo surovih kazni, dok je demokratizacija u povelju partijska država još postoji.

### Umesto zaključka

Druga polovina dvadesetog veka bila je značajna za prelazak mnogih zemalja u razvoju od socijalističkih ka tržišnim ekonomijama tako što su sprovedene ekonomske reforme usmerene ka formiranju liberalnijeg tržišta. Dramatičnije su reforme Kine i Rusije, nacije koje su prošle kroz komunističke režime, i pokušale da stvore socijalistički „radnički raj“. Obe su se transformisale u tržišno usmerene ekonomije, uz različite okolnosti i tempo reformi je bio različit u ovim zemljama. U Kini, tržišno orijentisane reforme uvedene su postepeno tokom mnogo godina i bile su nadgledane od strane svoje komunističke vlade. U većini zemalja u razvoju koje su sprovodile tržišne reforme 1980-ih i 1990-ih reforme su bile neophodne ili zbog ozbiljnih makroekonomskih poremećaja ili zbog velikih političkih promena. U Kini nije bilo takvih naglih poremećaja: inflacija i budžetski deficit bili su niski i Komunistička partija je čvrsto bila na vlasti.<sup>18</sup>

Kineski prelazak na tržišnu ekonomiju je postepen i još uvek nije završen. Da rezimiraju svoju strategiju za razvoj tržišta i relaksiraju regulaciju cena od centralne uprave, analitičari su koristili

18 Želja partije za promenama stvorila je situaciju u kojoj su se Deng Hsiaoping i njegovi saveznici, poznati kao pragmatičari i dugogodišnji kritičari koji su se zalagali za otvaranje Kine i tržišta i drugih „tvrđolinijaša“, uzdigli do vođstva partije posle Mao-ve smrti.

termin „dualnog koloseka“: planska ekonomija se nastavlja, ali se tržišna ekonomija uporedo razvija sa njom. Osnovni princip je sledeći: na jednoj strani, ekonomskim agentima se dodeljuju prava ali i obaveze za određene količine fiksne robe po fiksnim planskim cenama koje su specifikovane u postojećem planu. U isto vreme, uvodi se tržišna ekonomija u kojoj ekonomski agenti učestvuju na tržištu po slobodnim tržišnim cenama, ali pod uslovom da su ispunili svoje obaveze iz već postojećeg plana. U suštini, cene su liberalizovane na margini (za neke proizvode), dok su planske cene i kvote održavane neko vreme pre nego što su ukinute. Kineski program postepene ekonomske reforme tokom poslednjih trideset godina doveo je do izuzetnog ekonomskog uspeha jer se Kina transformisala od ekonomske kase u snažni motor rasta. U tom procesu, kineski životni standard je nezadrživo marširao naviše. Proces, međutim, još nije potpun.

Analitičari primećuju da neke ključne komponente tržišne ekonomije nisu uvedene u potpunosti kao što bi trebalo. Uprkos retorici zalaganja za tržište i čestog menjanja propisa i zakona, imovinska prava još uvek nisu jasno definisana i često se ne poštuju. Na primer, obiluju priče oko poljoprivrednika koje su „imovinski programeri“ (verovatno u savezu sa lokalnim vlastima) prisilili da odustanu od zemljišta koje su decenijama uzgajali. Pored toga, zagađenje i drugi ekološki problemi su veoma ozbiljni. Na ovo je bila skrenuta pažnja onima koji žive van Kine na Olimpijskim igrama 2008. u Peking, na kojima se sportisti, koji su morali da budu na otvorenom prostoru, izrazili zabrinutost zbog kvaliteta vazduha. Na televizijskim prenosima igara se često mogao videti gust smog u pozadini. Na kraju, uprkos političkom popuštanju, kineska vlada je još uvek autoritarna i puna politička sloboda ne prati ekonomsku slobodu. Rešavanje problema poput ovih će odlučiti da li će kineski standard nastaviti da raste istim tempom kao što je u proteklih trideset godina. Kao što smo već napomenuli rastao je u proseku za deset odsto svake godine, što znači da se duplira bruto nacionalni dohodak u tom periodu. Ovakav rast nije zabeležen u dosadašnjoj istoriji, Britaniji je trebalo šezdeset godina, SAD-u pedeset, a Japanu trideset godina da duplira svoj nacionalni dohodak.<sup>19</sup> Da spomenemo još

i to da je Srbija tačnija SR Srbija, u okviru bivše SFRJ pred raspad imala za 50% veći BDP, nego što je imala nakon bombardovanja 2000. godine. Danas smo došli do zaostatka koji varira između 35–40% nekadašnjeg BDP-a, i uz način na koji se to računalo ipak to znači da mi kaskamo tridesetak godina. Ipak u Evropi Poljska je prva od bivših socijalističkih država koja je dostigla BDP iz 1989. i to već 1995. godine, ostale zemlje su uspele kasnije, a neke poput Srbije to nisu još učinile. Kao što smo videli Kina je apsolutni rekorder u istoriji po brzini udvostručavanja BDP-a.

Na kraju može da se postavi pitanje kako je Kina uspela u ovome, odgovora je mnogo, takođe način na koji će se situacija odvijati niko sa sigurnošću ne može da predvidi. Model razvoja Kine je specifičan zbog mentaliteta i tradicije i ne može se primeniti ni na jednu državu. Međutim ovo je dobar primer kako treba da se odvija razvoj, reforma ili tranzicija u jednoj zemlji. Kina je sada ekonomski i politički poželjna u čitavom svetu i svi je priželjkuju, trude se da je pridobiju kako bi ulagala u te države. Pre samo nekoliko decenija to nije bilo tako. Sa novom svetskom krizom koja je zahvatila svet 2009. godine Kina se snalazi relativno dobro. Ovih meseci aktuelizovano je pitanje krize u Evropi, koja se svojski trudi da dozove Kinu u pomoć, kako bi dobila finansijsku pomoć i vratila se na put povratka i prosperiteta. Ali Kina tako postaje glavni igrač i sa sigurnošću možemo reći da se ona preračunava i sagledava sve okolnosti pre nego što napravi bilo kakav korak. Ona trenutno suficit koji ostvaruje svake godine od transfera robe i usluga sa inostranstvom, ulaže u sopstvenu izgradnju kako bi pokazala jačinu i silu kojom trenutno raspolaže, ali ona ulaže i u mnoge države sveta, u njihovim najprofitabilnijim i najsigurnijim granama – poput infrastrukture, energetike, privrede. Oni se susreću sa ozbiljnim izazovom, kako i gde uložiti novac, i na taj način ostvariti što veći uticaj u svetu. Za sada to im ide odlično. Po tom pitanju oni hrle ka svetskom vrhu i postavljanju Kine na svetski tron. Zbog ovakvog razvoja, preplitanja socijalizma sa demokratijom i slobodama (ekonomskim i političkim), teško je jednostrano posmatrati ovaj „kineski fenomen“. U ovom radu je dat jedan pogled na razvoj, tranziciju i sagledavanje političkih i ekonomskih odnosa u Kini. Naravno, mnogi će imati suprotan stav i mišljenje o nekim pitanjima iznesenim u radu, što je sasvim legitimno i opravdano, ali bitno je raspravljati argumentovano, kako bi se kroz takav vid rasprave, uz korišćenje iskustva drugih došlo do boljitka i u našem sistemu.

19 M. Alessandrini, T. Buccellato, „China, India and Russia: economic reforms, structural change and regional disparities“, *Economics Working Paper No.97*, Centre for the Study of Economic and Social Change in Europe, UCL School of Slavonic and East European Studies, London, December 2008.

**Bojan Jović,**  
**Student at the University of Belgrade**  
**Faculty of Law**

## ECONOMIC REFORM AND TRANSITION IN CHINA

*The article points out the most significant moments in the economic development of China, which is certainly intertwined history and cultural heritage of this extraordinary economic advent. We tried to explain an economic phenomenon, the cause thereof and further development in the future. China intrigued many economic experts every day more and more. The problem of modern China is how to sustain economic growth? How to keep GDP above 8%? The problem of recession in the world, primarily in the USA and EU, as the largest importers of Chinese goods, further affects the limitation of economic growth. Therefore, China should encourage*

*the development of domestic consumption in order to reduce the influence of the share of exports in GDP, which contributes to the stabilization of society. In the long term prognosis is thankless, but if China continues at this rate, it would be likely to overtake the world's number one economy – the United States. The increasing challenge of modern China is the problem of employment of people who are gradually moving from rural areas and come into the cities, as well as the maintenance of economic growth and development. After a wise decision of innovative Deng Hsiaopinga, China found one's feet. However, the question before the newly elected leadership of the head of Xi Jinping is – Will he be able to maintain this "Chinese miracle"? There will probably be a change on the throne, that China would first win, ousting the former longtime economic giant.*

*Key words: economic growth, China, economic reform, transition*

