**АНАЛИЗА ЕФЕКАТА**

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

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

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

Ово решење је довело до апсурдних последица по коморски систем и његово организовање. Губљењем обавезности чланства постојећих комора, у конкретним околностима стања српске привреде и специфичне традиције, укључивши и комору основану за ниво територије Републике, разбијено је јединство привредних субјеката, а угрожена могућност усклађивања различитих интереса привредника. Уместо предузимања мера усмерених на реформу постојећих комора, након извршених објективних и стручних анализа, као резултат је добијено да су привредне коморе значајно изгубиле на снази заступања јединствених интереса привредника, а Влада и државни органи најзначајнијег партнера у изградњи привредног система.

Разградњом јединства коморског система Србије и губитком капацитета за рад, држава је остала не само без партнера у изградњи привредног амбијента, већ и без стручне и поуздане подршке у реализацији послова из делокруга државе, који захтевају снажну и јединствену коморску организацију.

Ново законско решење, односно увођење добровољног чланства, није довело до рационализацији броја постојећих комора и трошкова за финансирање њиховог рада, те није допринело смањењу трошкова пословања привредних субјеката у Републици Србији. Трошкови по привреду су неупоредиво већи ако је потребно изградити нову институцију и успоставити сву инфраструктуру неопходну за њено ефикасно функционисање, што потврђује и мали број (свега 7) новооснованих комора према делатностима.

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

Као део законодавних и институционалних напораза изградњу отворене и тржишно оријентисане привреде, неопходно је да се и привредне коморе у Републици Србији трансформишу и модернизују, угледајући се на постојеће и упоредиве коморске системе држава чланица Европске уније, али уз уважавање специфичности економских и друштвених околности Републике Србије и њене дугогодишње традиције коморског организовања привредника. Неспоран је интерес државе за постојањем посебних, развијених и стабилних институција са јасно дефинисаним задацима и циљевима. На тај начин, она себи обезбеђује легитимног партнера, путем кога ће и сама успешније остваривати своје функције, а посебно у домену развоја привреде и предузетништва. Регулаторни оквир који ће створити услове за модернизацију коморског система Србије предвиђа изградњу јединственог коморског система који ће бити ефикасан сервис у функцији развоја и унапређења капацитета српске привреде. Реформа подразумева нови начин рада и заступања интереса чланица пред надлежним државним органима и у међународним оквирима – подршку интернационализацији пословања компанија, јачање конкурентности и способности извозне привреде.

Предложени законски оквир појачава и унапређује улогу комора у више праваца, и то тако да коморском систему омогућава да буде: иницијатор и предлагач кључних привредних закона, као и прописа од битног значаја за функционисање привреде; субјект који, на законом уређен начин сублимира интересе привреде и транспарентно утиче на креирање економске и социјалне политике; сервис привреде и послодаваца; вршилац проширених јавних овлашћења; привредни саморегулатор (узансе, кодекси, водичи, модели закона, стандарди); носилац алтернативних начина решавања привредних спорова; организовани едукатор; заступник привреде пред државом; заступник привреде у иностранству; носилац разноврсних услуга за потребе привредних друштава, посебно малих и средњих, као и предузетника; информациони центар за привредне субјекте; ентитет који је тржишно оријентисан у свом раду у циљу обезбеђивања финансијских средстава на тим принципима, чиме се обезбеђује смањивање обима финансирања из чланарина и оптерећење привреде. С друге стране, изражени негативни аспекти примене досадашњег модела коморског система превазилазе се снажењем позиције чланова, унапређењем система одговорности, унапређењем система јавности рада и полагања рачуна, као и снажењем тржишне и независне позиције комора и конституисањем адекватног система надзора. Унапређење рада комора огледа се и кроз јасно позиционирање система комора, елиминисање преклапања функција и кроз унапређење система унутрашње организације, рационализације и руковођења. Рационализација у раду садашњих, постојећих комора, посебно је изражена у чињеници укидања финансирања великог броја правних лица.

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

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

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

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

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

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

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

Основне карактеристике тог законског модела оснивања привредних комора су: (1) коморе се могу основати само законом; (2) коморе су специфичан облик организовања привредних субјеката, на које се примењује искључиво закон о коморама. Другим речима, на коморе се супсидијарно не примењују ни одредбе закона о привредним друштвима, ни закона о удружењима; (3) законом се уређују сва значајнија питања за рад комора, при чему се коморе овлашћују да својим интерним актима (пре свега статутом) детаљније уреде своју организацију и начине деловања, али у складу са одредбама закона; (4) чланство у привредним коморама је обавезно.

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

Република Србија има вишедеценијско искуство и традицију у организовању привредних комора. Прве коморе на овом простору организоване су у XIX веку по угледу на коморе у Европи. Ова традиција дуга је преко 150 година и упућује нас да треба користити и сопствена искуства у овој области.

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

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

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

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

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

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

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

Законска решења утицаће на статус регионалних привредних комора организованих у складу са Законом о привредним коморама („Службени гласник РС”, бр.65/01, 36/09 и 99/11 *-* др. закон ). Предлог закона даје могућност да се припоје Привредној комори Србије, односно да наставе самосталан рад као уговорне привредне коморе.

Привредне коморе према делатностима, организоване у складу са Законом о привредним коморама („Службени гласник РС”, бр.65/01, 36/09 и 99/11 *-* др. закон), дужне су да ускладе своју организацију, органе и опште акте, као уговорне привредне коморе из овог закона.

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

Када је реч о предузетницима, задржан је сличан принцип организовања предузетника, као физичких лица која су регистровала делатност у надлежном регистру, уз одређена прилагођавања новој коморској организацији.

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

Примена закона утицаће насмањење трошкова за финансирање рада комора, обзиром да се рационализацијом броја комора укида обавеза финансирања великог броја правних лица од стране привредних субјеката - чланица коморе. Нови систем плаћања чланарине коморa са обавезним чланством предвиђа да чланови плаћају само једну чланарину, на једном месту, а коморе у оквиру јединственог коморског система врше расподелу прикупљених средстава по јасном критеријуму. Чланови коморе који учествују у раду Скупштине ПКС, а то су искључиво представници привредних субјеката, одлучују о висини чланарине. Приликом утврђивања висине чланарине води се рачуна о економској снази чланова.

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

Замена система добровољног чланства обавезним чланством, води јачању и унапређењу снаге коморског система, посебно у погледу могућности за усклађивање великог броја парцијалних интереса различитих сектора привреде и заступања усклађених интереса пред државним органима, надлежним за доношење привредне регулативе и економских мера којима се дефинише привредни амбијент. Таквим чланством омогућава се свим привредним субјектима да на институционализован начин утичу на доношење одлука и креирање привредног система. Због могућности свих привредних субјеката (који су унутар комора равноправни у смислу својих обавеза и права) да учествују у раду коморе, вредност предлога и мишљења коморе из угла државе имаће посебну тежину.

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

Закон омогућава да се, кроз рад јединственог коморског система, ствара оптималнији пословни амбијент у земљи, чија је посредна последица и олакшано оснивање и пословање нових привредних субјеката и развој тржишне конкуренције.

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

Током припреме предлога законског текста консултовани су представници привреде, посебно у оквирима постојећег коморског система. Надлежни органи привредних комора, Привредне коморе Србије, регионалних привредних комора, Привредне коморе Војводине, које чине искључиво представници привреде, разматрали су основне принципе и конкретна решења предложеног текста, у оквирима вишемесечне расправе, и изјаснили се о њима.

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

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

У вези статуса регионалних привредних комора организованих у складу са Законом о привредним коморама („Службени гласник РС”, бр.65/01, 36/09 и 99/11 *-* др. закон), Предлог закона даје могућност да се припоје Привредној комори Србије (у случају да испуне дефинисане услове), односно да наставе самосталан рад као уговорне привредне коморе. У случају припајања Привредној комори Србије, она образује једну или више привредних комора округа (према управним окрузима, у складу са посебним законом), надлежну за подручје регионалне привредне коморе која се припојила. Права, обавезе, имовину и средства, као и документацију и послове регионалних привредних комора које се припоје Привредној комори Србије, преузима Привредна комора Србије, те се на тај начин обезбеђује континуитет рада привредних комора.

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

Привредне коморе према делатностима, организоване у складу са Законом о привредним коморама („Службени гласник РС”, бр.65/01, 36/09 и 99/11 *-* др. закон), дужне су да ускладе своју организацију, органе и опште акте као уговорне привредне коморе, у року прописаном законом. Уколико привредне коморе према делатностима не изврше усклађивање у прописаном року, престају да постоје.