

Мр Александар Јосимовски,*
сарадник Правног факултета „Јустинијан Први“,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопље

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

Др Весна Пендовска,**
редовни професор Правног факултета „Јустинијан Први“,
Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопље

UDK: 336.7(4-672EU:497.7)

Рад примљен: 10.12.2014.

Рад прихваћен: 24.03.2015.

ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА ДИРЕКТИВЕ 2011/7/ЕУ О СУЗБИЈАЊУ КАШЊЕЊА ИСПЛАТА У ПОСЛОВНИМ ТРАНСАКЦИЈАМА У РЕПУБЛИЦИ МАКЕДОНИЈИ – ЗАКОН О ФИНАНСИЈСКОЈ ДИСЦИПЛИНИ

Апстракт: *Кашњење у испуњавању новчаних обавеза у пословним трансакцијама представља велики проблем у Републици Македонији, али и у великом броју развијених држава и држава у развоју на европском континенту, и доприноси општој неликвидности привредног сектора. Европска унија регулише рокове измирења новчаних обавеза посебном Директивом из 2011. године, коју су државе чланице ЕУ имплементирале у својим националним законодавствима. Република Македонија, иако није чланица Европске уније, одлучила је имплементирати Директиву о сузбијању закаснелих исплата Законом о финансијској дисциплини. Овај рад систематски приказује разлике у режимима Директиве и Закона о финансијској дисциплини и даје неколико предлога о изменама одређених одредаба ради побољшања положаја економских оператера.*

Кључне речи: *пословне трансакције, рокови за измирење новчаних обавеза, Република Македонија, сузбијање неликвидности.*

* aleksandar_josimovski@yahoo.com

** vpendovska@yahoo.com

1. Увод

Након глобалне економске и финансијске кризе све већи број економиста и правника заступа став да тржиште не може функционисати оптимално у условима значајне саморегулације, већ је потребна државна интервенција ради одржавања минималних стандарда и постављања основних оквира пословања. У случајевима када подбацује невидљива рука тржишта, уговорне стране у својим трансакцијама имају повећан мотив да се понашају некооперативно и, притом, не испуњавају уговорне обавезе. „Такав проблем за стране у трансакцијама јавља се зато што они нису сигурни да би се друга страна током трансакције понашала у складу са обавезама које су део уговора“ (Штерјов, 2013: 30).

Држава доноси прописе да би ограничила могућности неиспуњења уговорних обавеза, и да заштити економске оператере од штете због неиспуњења трансакција са њиховим пословним партнерима, али и да се не би увећали трошкови самих уговорних страна. Пре октобра 2013. године, Влада Републике Македонија (даље РМ) објавила је да ће након Закона о задужници бити донесен и Закон о финансијској дисциплини. Закон о финансијској дисциплини је поднет Собрању (Скупштини) РМ након утврђивања од стране Владе на седници одржаној 12. 11. 2013. године, и био је усвојен на седници Скупштине одржаној 27. 12. 2013. године. Закон је у већем делу у складу са европском директивом, са сврхом побољшања ликвидности економских оператера и благовременим испуњавањем новчаних обавеза у њиховим међусобним трансакцијама и трансакцијама између економских оператера и субјеката из јавног сектора (када је субјект јавног сектора дужник новчане обавезе). У трансакцијама између економских оператера или између економских оператера и субјеката јавног сектора често се дешава кашњење са исплатом новчаних средстава без обзира на то што је друга уговорна страна већ извршила своју обавезу.

Постоји више разлога за кашњење при исплати новчаних обавеза. Понекад тржишна моћ коју поседује неки од економских оператера и страх да се не наруше пословни односи одређују да ли поверилац новчаних обавеза прихвата или не прихвата одлагање рока плаћања. Оваква заснованост дозвољава великим економским оператерима боље услове при подмиривању њихових новчаних обавеза у пословним трансакцијама.

Рецесија доприноси смањеном профиту економских оператера и смањењу расположивих новчаних средстава. Због тога економски оператери све чешће не измирују своје новчане обавезе правовремено у периоду рецесије. Некада и побољшање економског стања изазива касно измирење новчаних обавеза у пословним трансакцијама због увећане могућности

инвестирања економских оператера и веће потребе за финансијским средствима. Дужници новчаних обавеза често користе неплаћање новчаних обавеза као јефтин начин финансирања њихових активности и замена за банкарске кредите. Субјекти јавног сектора преко кашњења исплате новчаних обавеза прекорачују буџетска ограничења одлагањем одређених плаћања за неки будући период.

Касно измирење новчаних обавеза изазива: значајне додатне трошкове повериоцима (поремећај готовинских токова, додатне трошкове за узете кредите, ограничене могућности инвестирања и утиче на њихову конкурентност и профитабилност); кашњење исплате повериоца према њиховим добављачима, радницима, као и кашњење приликом плаћања јавних дажбина; банкрот стабилних економских оператера – што касније доводи до целе серије банкрота или неликвидности повериоца банкрутираног економског оператера; суздржавање економских оператера да учествују у јавним набавкама због чега је ограничена ефикасност у коришћењу државног новца и максимизацији корисности новца пореских обвезника (European Economic and Social Committee, 2010: 44).

У РМ општа ликвидност у привредном сектору је на незадовољавајућем нивоу. У току 2013. године привредни нефинансијски сектор испуњавао је обавезе према добављачима за 174 дана, а наплаћивао је потраживања за 125 дана (Народна банка Републике Македоније, 2014: 32). Због тога што је рок испуњења обавеза према добављачима дужи него рок за наплату потраживања, можемо закључити да је привредни сектор кредитиран од његових поверилаца (Арсов, 2008: 58).

У Европској унији (даље ЕУ) проблем са кашњењем при измирењу новчаних обавеза давно је предмет регулисања. ЕУ је утврдила да просечно кашњење при исплати новчаних обавеза 2009. године у уговорима о јавним набавкама је 67 дана, а у уговорима између економских оператера 57 дана са варијацијом у појединим државама чланицама. На нивоу ЕУ, неплаћања новчаних обавеза у року изазивају један од четири банкрота и губитак од око 450 хиљада радних места сваке године. Резултат кашњења при измирењу новчаних обавеза је губитак од скоро 290 милијарди евра 2009. године или 2,4% од БДП ЕУ бизнис заједнице ЕУ (European Economic and Social Committee, 2010: 43).

Још 1995. године Комисија је усвојила Препоруку о роковима плаћања у пословним трансакцијама.¹ Када се уочило да Препорука која је необавезујући акт не изазива очекивани ефекат, Савет министара и

1 Commission, Commissions Recommendation of 12 May 1995 on payment periods in commercial transactions, Official Journal of the European Union L 127, 19-22. Преузето

Европски парламент 2000. године је донео прву Директиву о сузбијању кашњења плаћања у пословним трансакцијама.² Након више од једне деценије примене и изостанка очекиваног резултата, институције ЕУ, да би решиле проблем са кашњењем измиривања новчаних обавеза, доносе нову Директиву о сузбијању кашњења плаћања у пословним трансакцијама³ 2011. године која укида Директиву са идентичним називом из 2000. године, и успоставља текући режим за ову материју у праву ЕУ.

2. Имплементација Директиве у праву РМ и анализа одредбе Закона о финансијској дисциплини

У следећем делу рада детаљно представљамо решења прописана Законом о финансијској дисциплини и њихову постављеност у односу на одговарајућа правила прописана Директивом ЕУ која регулише идентичну материју.

Предмет регулације овог закона је правовремено измирење новчаних обавеза које произилазе из реализације пословних трансакција – *уговора (забелешка аутора)*, између економских оператера или између субјеката из јавног сектора и економских оператера. Овај закон се примењује на све уговоре у којима се једна страна обавезује да испоручи робу, услуге или обави послове, а друга страна се обавезује да за то измири новчане обавезе које произилазе из уговора.

Ефекат норма које се односе на рокове измирења новчаних обавеза биће *lex generalis*. Закон даје могућност да се другим законом утврде различити рокови за измирење новчаних обавеза. Такође, одредбе овог закона не примењују се на економске оператере из приватног сектора над којима је отворен стечајни поступак.⁴

За јасније тумачење Закона о финансијској дисциплини, члан 4 садржи дефиниције термина који се користе у законским одредбама. Прецизно постављање термина “пословна трансакција”, “субјекат из јавног сектора”,

12.08.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995H0198&qid=1417613790224&from=EN>

2 Directive 2000/35/EC of the European Parliament and of the Council of 29 June 2000 on combating late payment in commercial transactions, Official Journal of the European Union L 200, 35-38. Преузето 12.08.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0035&rid=1>

3 Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, Official Journal of the European Union L 148, 1-10. Преузето 20.11.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&rid=1>

4 Чл. 3. Закон о финансијској дисциплини, *Службени весник РМ*, бр. 187/13.

“економски оператери приватног сектора” и многих других термина који се користе у законском тексту, појашњава обухват овог закона.

Под пословном трансакцијом сматра се свака трансакција између економских оператера приватног сектора, односно између субјеката из јавног сектора и економских оператера, која се односи на испоруку робе, пружање услуга и обављање послова за одређену новчану накнаду.⁵

Да би се применио овај закон, оба субјекта, или бар један субјект у трансакцији, мора бити економски оператер из приватног сектора. Економски оператери приватног сектора су: трговачка друштва и појединачне трговачке радње, основани у складу са Законом о трговачким друштвима и физичким и правним лицима која обављају неку профитабилну делатност.⁶

Као субјекте јавног сектора закон одређује: органе државне управе и јединице локалне самоуправе, фондове, агенције, дирекције, заводе и јавне установе чији је оснивач Република Македонија; јавна предузећа, трговачка друштва и установе чији је оснивач Република Македонија, општине, Град Скопље, друштва у којима претходно наведени субјекти имају већинско власништво и директни или индиректни утицај, јавне установе које су основале општине и остале институције основане законом.⁷

Приметили смо да, исто као и Директива, и Закон о финансијској дисциплини не регулише пословне трансакције између економских оператера и субјеката из јавног сектора када је економски оператер дужник новчане обавезе. Разлог за такво решење видимо у чињеници да држава располаже принудним правним механизмима да наплати своја потраживања и да заштити своје финансијске интересе. Ипак, у Републици Србији у Закону о роковима измирења новчаних обавеза је предвиђено да се за пословне трансакције између економских оператера и субјекта јавног сектора, када је економски оператер дужник, примењују правила овог закона која важе за трансакције између економских оператера.⁸

2.1. Рокови о измирењу новчаних обавеза између економских оператера из приватног сектора

Закон прописује да се између економских оператера у приватном сектору не може уговорити рок за измирење новчаних обавеза дужи од 60 дана.⁹ Рок

5 Чл.4 ст.1. Ibid.

6 Чл.4 ст.3. Ibid.

7 ч.4. ст.2. Ibid.

8 Чл. 4, ст.3 и 4. Закон о роковима измирења новчаних обавеза, *Службени гласник РС*, бр. 119/2012.

9 Чл. 5 ст.1. Закон о финансијској дисциплини, *Службен весник РМ*, бр. 187/13.

за измирење почиње да тече првог наредног дана од: дана када је дужник примио фактуру или други захтев за плаћање од стране повериоца; дана када је поверилац испунио своју обавезу (испоручио уговорену робу, услугу или посао), а не постоји могућност да се утврди дан пријема фактуре; дана када је поверилац испунио своју обавезу, а дужник је примио фактуру пре него што је поверилац испунио своју обавезу; или дана истека рока за преглед и потврђивање робе, услуга или обављеног посла уколико је законом или уговором предвиђен такав поступак, а дужник је примио фактуру пре или на дан потврђивања.

Уколико економски оператери из приватног сектора не утврде рок за плаћање новчаних обавеза или уговор садржи ништавну одредбу о року плаћања, дужник треба да испуни своју новчану обавезу у року од 30 дана од: пријема фактуре; испуњења обавезе од стране повериоца када не може да се утврди дан пријема фактуре или када је поверилац предао фактуру дужнику пре него што испуни своју обавезу; или дана када истиче рок за преглед и потврђивање робе, услуга или обављеног посла уколико је законом или уговором предвиђен такав поступак, а дужник је примио фактуру пре или на дан потврђивања.¹⁰

Претходно наведена решења о измирењу новчаних обавеза између економских оператера идентична су решењима која су прописана Директивом ЕУ. Разлика се примећује у случајевима када стране уговарају дуже рокове за испуњење новчаних обавеза.

Уколико постоји изричита писмена сагласност обе стране, економски оператери могу да уговоре рок дужи од 60 дана, али не дужи од 120 дана за измирење новчаних обавеза.¹¹ Овакво уређење рокова за измирење новчаних обавеза из трансакција између пословних субјеката изазива недоследност у односу Директиве ЕУ.

Мада Директива садржи одредбу којом се поштује слобода утврђивања уговорних обавеза, она ипак ограничава ту слободу. Продужетак рока за измирење новчане обавезе је дозвољен ако је то изричито уређено уговором између економских оператера, и уколико одредба која уређује рок за измирење новчане обавезе није „значајно неправична“ за повериоца.¹² То значи да због специфичних околности или делатности економских

10 Детаљније Чл. 7. Ibid.

11 Чл.5 ст.3. Ibid.

12 Ar. 3, par.5. Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, Official Journal of the European Union L148. Преузето 20.11.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&rid=1>

оператера у неким случајевима може се допустити да се пропишу дужи рокови за измирење новчаних обавеза. Претходно мишљење аутора потврђено је одредбама прописаним у одговарајућим законима који су донети у Србији и Хрватској.¹³

Постојање могућности договора на дужи рок ради измирења новчаних обавеза, може послужити као добровољно кредитирање дужника од стране повериоца, али исто тако и као механизам принуде, посебно за мале и средње економске оператере да би прихватили уговорне услове који одступају од принципа савесности и поштења или од природе самог уговора.

Мали и средњи оператери су ранљиви приликом договарања због: њиховог нивоа конкурентности на одређеном тржишту, страха да не наруше односе са клијетима, ограничене могућности да буду конкурентни понудама на дужи рок отплате својим клијентима и недовољног искуства и ограничених ресурса у поступцима наплате новчаних обавеза (European Economic and Social Committee, 2010: 43). Потребне су допуне Закона о финансијској дисциплини у овом делу.

Директива ЕУ допушта и плаћање новчаних обавеза из пословних трансакција на рате, при чему се свака рата третира као посебна новчана обавеза.¹⁴ У Хрватској је такође прописано да, уколико је тако уговорено, у пословним трансакцијама између економских оператера, или економског оператера и субјекта јавног сектора, дужник може плаћати новчане обавезе на рате.¹⁵ Додатно, ако субјекти желе уговорити дужи рок измирења новчане обавезе од рокова који су прописани законом могу уговорити рок до 360 дана.¹⁶

У Србији је такође предвиђено неколико повластица за економске оператере приликом измирења новчаних обавеза.¹⁷

13 Видети чл.3, ст. 4,5,6 и 7. Закон о роковима измирења новчаних обавеза, *Службени гласник РС* бр. 119/2012, и чл.11, ст. 2. Закон о финансијском пословању и предстећајној нагодби, *Narodne novine*, бр. 108/12, 144/12, 81/13 и 112/13.

14 Ar. 5. Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, Official Journal of the European Union L 148. Преузето 20.11.2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&rid=1>

15 Čl.14a. Закон о финансијском пословању и предстећајној нагодби, *Narodne novine*, бр. 108/12, 144/12, 81/13 и 112/13.

16 Čl.11, st. 2. Ibid.

17 Видети чл. 3. Закон о роковима измирења новчаних обавеза, *Службени гласник РС*, бр. 119/2012

Законом о финансијској дисциплини нису обезбеђене додатне могућности економским оператерима како би уредили измирење новчаних обавеза, и није предвиђено плаћање у ратама.

Сматрамо да могућност уговарања плаћања на рате није идентична са могућношћу да се „свака поједина пословна трансакција, која као предмет има испоруку роба, пружање услуга или обављање послова, третира као самостална трансакција приликом утврђивања рокова за измирење новчаних обавеза“ (Ђорђиоски, 2014: 4).

Могућност да свака посебна пословна трансакција буде основа за утврђивање рокова за измирење новчаних обавеза, побољшава стање када су економски оператери своје односе уредили оквирним уговорима или када је предмет уговора сложен – састављен од различите и дељиве трансакције за различите робе и услуге. Са друге стране, овакво стање изазива веће пословне трошкове, пошто стимулише субјекте да посебно одређују вредности појединих роба и услуга, који су пре доношења Закона о финансијској дисциплини били интегрисани у јединственом предмету уговора. Постоји могућност да ово стање повећа трошкове уговарања економских партнера, јер свака појединачна трансакција мора имати посебну уговорну цену.

Да би се ограничиле могућности изигравања Закона о финансијској дисциплини, предвиђена је ништавност уговорних одредаба које су значајно неправедне и које на неправедан начин одређују датум или период плаћања, казнену камату или надокнаду трошкова за касно плаћање.¹⁸ Као неправедне и нефер уговорне одредбе подразумевају се одредбе за утврђивање рокова дужих од законских за плаћање новчане обавезе од стране дужника, одређивање датума пријема фактуре или ограничење и искључење права на казнену камату и надокнаду за кашњење приликом измирења новчане обавезе.¹⁹

Економски оператери некада немају довољно ресурса да сами затраже правну заштиту због значајно неправедних уговорних услова или страхују од нарушавања пословних односа са другом уговорном страном и не подносе тужбу за утврђивање ништавности уговорних одредби. Зато, право на покретање тужбе за примену уговора између економских оператера који је значајно неправедан у односу на повериоца, имају професионалне коморе, удружења, кластери и остале независне организације основане према закону које заступају интересе економских оператера из приватног

18 Детаљније чл. 3. Закон о финансијској дисциплини, *Службен весник РМ*, бр. 187/13.

19 Чл. 10, ст. 1 и 2. *Ibid.*

сектора.²⁰ Прописано решење овлашћује претходно наведене субјекте да поднесу тужбу ради утврђивања ништавности уговора којим су угрожени интереси економских оператера чије интересе заступају.

Овлашћење за професионалне коморе, удружења, кластере и остале независне организације основане према закону које заступају интересе економских оператера из приватног сектора, у Закону о финансијској дисциплини одступа од прописаног решења у Директиви.

У Директиви, иако је дефинисање значајно неправедних одредби скоро идентично, наведено је да „организације које заступају интересе економских оператера могу да предузму радње према националном праву испред судова или надлежних административних органа ради уговорних одредби које су значајно неправедне, у сврху примене одговарајућих мера за спречавање њиховог даљег уговарања.“²¹ Приликом анализе претходно наведеног става Директиве примећује се да је прописана тужба за заштиту колективних права и интереси – *action popularis* (Šafranko, 2012: 1242). Овом врстом тужбе штите се економски оператери од даљег уговарања неправедних одредби од стране физичких и правних лица, а таква тужба представља и основу за тражење надокнаде штете од субјекта који је одговоран за неправедне одредбе у уговорима са другим економским оператерима.

РМ досад није уредила институцију „тужбе за заштиту колективних права и интереса“, али ова институција постоји у европско-континенталном праву. Зато је, ради комплетне примене Директиве, потребно регулисање ове тужбе у македонском позитивном праву.

Са друге стране, Комисија ЕУ сматра да постоје недостаци приликом дефинисања ове институције и потенцира могућу неефикасност због недостатка средстава којим располажу ове организације за административне трошкове и учешће у судским поступцима и сукобу интереса у случајевима када су и поверилац и дужник чланови исте коморе, удружења или кластера (Commission of the European Communities, 2009a: 8).

20 чл.10 ст.3. Ibid.

21 Ar.7, par. 5. Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, Official Journal of the European Union L 148. Преузето 20. 11. 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&rid=1>

2.2. Рокови о измирењу новчаних обавеза између економских оператера и субјеката из јавног сектора

Закон о финансијској дисциплини уређује и рокове о измирењу новчаних обавеза између економских оператера и субјеката из јавног сектора када субјекти из јавног сектора су дужници новчаних обавеза. У Закону је прописано да се не може предвидети рок дужи од 60 дана да би се измириле новчане обавезе из уговора између субјеката из јавног сектора и економских оператера. Рок почиње да се рачуна према истим правилима која важе за уговор између економских оператера. Прописана је обавеза да субјекти из јавног сектора чији су рачуни део трезорског рачуна Министарства финансија РМ, захтев за плаћање доспелих фактура доставе трезору закључно са тридесетим даном од дана када почиње рок, а Министарство финансија је дужно да исплати средства у року од 30 дана.²²

Ако економски оператери и субјекти из јавног сектора нису уговорили рок за измирење новчане обавезе, примењују се иста правила као за уговор између економских оператера из приватног сектора, и дужник треба да испуни своју новчану обавезу у року од 30 дана од: пријема фактуре; испуњења обавезе од стране повериоца када не може да се утврди дан пријема фактуре или када је поверилац предао фактуру дужнику пре него што испуни своју обавезу; дана када истиче рок за преглед и потврђивање робе, услуга или обављеног посла уколико је законом или уговором предвиђен такав поступак, а дужник је примио фактуру пре или на дан потврђивања (процедура за преглед и потврду и према Директиви и према Закону о финансијској дисциплини не сме бити дужа од 30 дана).²³

Законом о финансијској дисциплини предвиђено је неколико изузетака који стављају субјекте јавног сектора у привилегован положај.

Рок за измирење новчане обавезе субјеката из јавног сектора предвиђен уговором између економских оператера и субјеката јавног сектора може бити дужи од 60 дана уколико је реч о вишегодишњој јавној набавци.²⁴ Законом о финансијској дисциплини није ограничен максимални период за измирење новчане обавезе. Мада је сама реализација вишегодишњих уговора о јавним набавкама комплексна, сматрамо да се у овом случају може побољшати позиција повериоца уколико се предвиди плаћање новчаних обавеза на рате за већ испоручену робу, услуге или обављени посао из вишегодишњег уговора, где се свака рата третира као посебна

22 Чл. 6, ст. 5 и 6. Закон о финансијској дисциплини, *Службен весник РМ*, бр. 187/13.

23 Чл. 7. Ibid.

24 Чл.6 ст. 2. Ibid.

новчана обавеза на којој се примењују општа правила о роковима за измирење новчаних обавеза.

Још једна повластица је направљена у погледу субјеката јавног сектора. За Фонд здравственог осигурања Македоније, кориснике средстава Фонда, јавне здравствене установе и остале јавне установе из области здравства (клинике, заводи, центри), јавна предузећа и трговачка друштва које оснива Република Македонија, општина и град Скопље и остала лица са јавним овлашћењима, општа правила о роковима који су утврђени за измирење новчаних обавеза субјеката јавног сектора из овог закона, примењују се од 1. 1. 2016. године. Предвиђено је да ће покретањем примене Закона о финансијској дисциплини, до 31. 12. 2014. године, таксативно наведени субјекти јавног сектора морати да измире своје новчане обавезе у року не дужем од 120 дана, а у периоду од 1. 1. 2015. до 31. 12. 2015. године морати да измире новчане обавезе у року не дужем од 90 дана.²⁵

Ова одредба доведиће до тешкоћа у пословању економских оператера који сарађују са субјектима јавног сектора за које се примењује повлашћен режим. Примера ради, економски оператер ће морати новчане обавезе према својим добављачима да испуни у року од 30 или 60 дана, док његови дужници – субјекти јавног сектора, могу новчана потраживања да исплаћују у дужим роковима (120 дана односно 90 дана), што доприноси смањењу ликвидност и повећању трошкова у пословању економских оператера.

Разумљива је потреба да се обезбеде дужи рокови за извршење обавеза Фонда здравственог осигурања Македоније и субјеката које он финансира, посебно у времену кризе, општег старења популације и повећања трошкова здравствене заштите становништва. С друге стране, јавна предузећа и трговачка друштва која су основана од стране државе или која су у њеном доминантном власништву директно обезбеђују робу или пружају услуге грађанима, и стога су више изложени ризику у пословању у односу на субјекте у јавном сектору који обављају само административне функције.

Директива ЕУ допушта да државе чланице за здравствене институције, јавна предузећа и трговачка друштва која су потпуно или делимично у државном власништву и обављају економску делатност индустријске или комерцијалне природе, пропишу рок за измиривање новчаних обавеза ових субјеката дужи него за остале државне органе, али највише 60 дана.²⁶

²⁵ Ibid, чл. 18.

²⁶ Ar. 4, par. 4. Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, Official Journal of the European Union

Општи рок за измирење новчаних обавеза субјеката у јавном сектору према Директиви не сме да буде дужи од 30 дана од дана: пријема фактуре; пријема робе или услуге (када не може да се утврди дан пријема фактуре од стране дужника или када је фактура примљена пре него што је роба достављена, услуге пружене или обављени уговорени послови); или од дана када истиче рок за преглед и потврђивање робе, услуга или обављеног посла.²⁷

Европски економско-социјални комитет сматра да је могућност за уговарање дужих рокова за испуњење новчаних обавеза у неким случајевима за субјекте у јавном сектору оправдано, али да субјекти јавног сектора ни у једном случају нису у тежој ситуацији од малих и средњих економских оператора и због тога треба да измире своје новчане обавезе у року који није дужи од 60 дана (European Economic and Social Committee, 2010: 45).

Субјекти у јавном сектору имају сталне, предвидљиве и сигурније изворе средстава него економски оператери и могу добити финансијска средства по бољим условима него субјекти у приватном сектору. Субјекти у јавном сектору мање зависе од пословне репутације у односима са њиховим пословним партнерима. Због наведених карактеристика, субјектима у јавном сектору не треба омогућити посебна олакшања приликом измиривања новчаних обавеза у пословним трансакцијама.

3. Мере о обезбеђивању испуњења новчаних обавеза у предвиђеном року

Ако економски оператери или субјекти из јавног сектора не измире новчане обавезе у прописаним роковима, дужни су платити и казнену камату уз главни дуг (новчану обавезу). Казнена камата се одређује према Закону о облигационим односима.²⁸ Висина казнене камате одређује се сваког полугођа по каматној стопи основног инструмента операција отвореног тржишта Народне банке РМ (ова референтна стопа од 1. јула 2014. године је 3,25%)²⁹ увећана за 10 процената за новчане обавезе обрачунате у денарима између економских оператора и економских оператора и субјеката из јавног сектора.³⁰

L 148. Преузето 20. 11. 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&rid=1>

27 Ар. 4, par. 3. Ibid.

28 *Службен весник РМ*, бр. 18/01, 4/02, 5/03, 84/08, 81/09 и 161/09 и Одлуке Уставног суда РМ објављене у „Службен весник РМ“ бр. 78/01, 59/02.

29 Објава Народне банке РМ, 31. 12. 2013. године.

30 Чл. 266 а. Закон о облигационим односима, *Службен весник РМ*, бр. 18/01, 4/02, 5/03, 84/08, 81/09 и 161/09 и Одлуке Уставног суда РМ објављене у „Службен весник

Када дужник закасни са измирењем новчане обавезе, поверилац има право на надокнаду за кашњење приликом измирења од стране дужника у износу од 3.000 денара без претходне опомене и упозорења дужника.³¹ Право на надокнаду због кашњења не искључује право на надокнаду: трошкова повериоца на основу уговора или закона, законске казнене камате и трошкова за извршење. Накнада за кашњење приликом измирења новчане обавезе служи као компензација повериоцима за трошкове који настају због наплате закаснелог потраживања. Ова надокнада је предвиђена као фиксни износ који треба да ограничи административне трошкове и личне трошкове повериоца повезане наплатом.³² За неке повериоце, посебно мале и средње економске оператере, трошкови за покретање поступка против дужника новчане обавезе су несразмерно оптерећење у односу на очекивани финансијски добитак. Због тога повериоци, како би избегли ове трошкове, некад уопште не покрећу поступке против дужника новчаних обавеза или за наплату казнене камате. Накнада за кашњење измирења новчаних обавеза ће допринети повећању броја процесуираних новчаних потраживања повериоца, с обзиром на то да директно смањује њихове трошкове наплате.

Да би се унапредила правовремена наплата новчаних обавеза и ликвидност привреде, Законом о финансијској дисциплини предвиђене су и прекршајне одредбе. Сви економски оператери и субјекти у јавном сектору ће платити глобу уколико касне приликом измирења новчаних обавеза у пословним трансакцијама.

Глоба у висини од 5.000 до 10.000 евра биће изречена економском оператеру и субјекту јавног сектора који неће платити новчану обавезу у роковима који су прописани овим законом или користити облигационе односе на начин који изазива одлагање измирења новчаних обавеза у роковима који су одређени одредбама овог закона.³³ Ова одредба је у колизији са Законом о прекршајима који прописује да Република Македонија, државни органи и органи локалне самоуправе нису одговорни за прекршај.³⁴ Сматрамо да

РМ“ бр. 78/01, 59/02.

31 Чл.8. Закон о финансијској дисциплини, *Службен весник РМ*, бр. 187/13.

32 Уводни рецитал бр. 19. Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions, Official Journal of the European Union L 148. Преузето 20. 11. 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&rid=1>

33 Чл.17, ст. 1 и 6.Закон о финансијској дисциплини, *Службен весник РМ*, бр. 187/13.

34 чл.7 ст.4. Закон о прекршајима, *Службен весник РМ*, бр. 62/06, 69/06, 51/11 и Одлука Уставног суда објављена у *Службен весник РМ* бр. 157/09.

применом позитивног права прекршајни суд неће изрицати прекршајне санкције субјектима из јавног сектора.³⁵

Трговцу појединцу који прекрши одредбе овог закона у погледу рокова за измирење новчаних обавеза биће изречена глоба у висини од 1.500 до 3.000 евра у денарској противвредности.³⁶ Одговорној особи економских оператера и субјектима јавног сектора ће бити изречена глоба у износу од 750 до 1.500 евра уколико не измири новчане обавезе у роковима који су предвиђени овим законом или користи облигационе односе на начин који изазива одлагање измирења новчаних обавеза према утврђеним роковима.³⁷

Такве прекршајне санкције свакако доприносе ефикаснијој наплати новчаних обавеза, али имајући у виду да је реч о уговорним односима, сматрамо да се глобе не користе за накнаду штете или побољшање ликвидности пословног сектора. Наиме, могуће је да за неисплаћену фактуру од 15.000 денара, економски оператер мора да плати казну од најмање 5.000 евра (306.500 денара), што на неки начин представља превелику санкцију у овим приватно-правним односима. Високе глобе ће допринети да економски оператери држе више готовине на њиховим рачунима како би благовремено измирили своје новчане обавезе и тиме ће њихов капацитет за обављање делатности бити смањен или ће настојати да уговоре максималне рокове за измиривање новчаних обавеза.

Надгледање спровођења одредби овог закона када се субјекат из јавног сектора јавља као дужник обављаће Министарство финансија, преко Финансијске инспекције у јавном сектору. Управа јавних прихода надгледаће трансакције између економских оператера у сврху утврђивања да ли су прекршене одредбе овог закона од стране економског оператера.³⁸

Ако економски оператер поднесе тужбу надлежном суду, предлог за извршење извршитељу или предлог о плаћеном налогу нотару, суд, извршитељ и нотар су обавезани да обавесте Финансијску инспекцију у јавном сектору – уколико је дужник новчане обавезе субјекат из јавног сектора, или Управу јавних прихода – уколико је дужник економски оператер.

35 Исти феномен постоји и у праву Републике Хрватске. Видети Šafranko, *Kritički osvrt na provedbu Direktive 2011/7/EU u hrvatsko pravo, Pravo u gospodarstvu, br.5/2012*, Hrvatski savez udruga pravnika u gospodarstvu, Zagreb, 2012, 1247.

36 Чл. 17, ст. 2. Закон о финансијској дисциплини, *Службен весник РМ*, бр. 187/13.

37 Видети чл. 17, ст. 3, 4, 5 и 7. Ibid.

38 Чл.12. Ibid.

Уколико дође до буквалне примене ове норме, постоји потенцијална могућност вишеструке доставе информација о идентичној трансакцији између истих страна, а то ће изазвати велике трошкове субјеката са законском обавезом за обавештавање.

Потребно је утврдити који субјекат може уз најмањи трошак и најсврси-сходније да спроведе пренос информација Управи јавних прихода и Финансијској инспекцији у јавном сектору без узроковања прекомерног оптерећења.

Финансијска инспекција у јавном сектору и Управа јавних прихода су дужни да утврде да ли су прекршене одредбе овог закона. Ова два органа Министарства финансија дужни су у року од 15 дана након пријема обавештења да изврше контролу пословне трансакције и да одлуче дали ће поднети прекршајну пријаву надлежном суду или утврде да нема повреда закона у року од 15 дана од дана обављеног надзора.³⁹

Несумњиво је да ово решење даје резултате. Међутим, повећаће се административни трошкови Финансијске инспекције и Управе јавних прихода због проширења њихових надлежности, а могуће је да се продужи и време за наплату неспорних новчаних обавеза из уговореног односа. Финансијска инспекција и Управа јавних прихода имају дужност да испитају суштину грађанско-правних односа који одступају од функције које имају као државни органи. Ефикасније решење предвиђено је законима Републике Србије. Суд који донесе решење о измирењу новчаног потраживања из пословних трансакција између привредних субјеката, има обавезу да достави решење органу који надгледа примену Закона о роковима за измирење новчаних обавеза у пословним трансакцијама ради покретања прекршајног поступка.⁴⁰

Орган који обавља надзор само покреће прекршајни поступак, али не утврђује чињенично стање.

Аутори у фази израде овог рада приметили су алтернативно решење за санкционисање субјеката који касне у измирењу новчаних обавеза, које је својевремено било превише футуристичко за институције ЕУ. Комисија је у предлогу, односно Директиви о спречавању кашњења исплата у пословним трансакцијама, предложила плаћање компензације у висини од 5% од стране субјеката из јавног сектора који не измирују благовремено своје новчане обавезе (Commission of the European Communities, 2009b: 23).

39 Чл. 13. Ibid.

40 Чл.10 ст.4.Закон о роковима измирења новчаних обавеза, *Службени гласник РС*, бр. 119/2012.

Ова компензација не ограничава право на законску казнену камату за кашњење приликом измиривања новчаних обавеза.

Ово решење могло би се применити и у Закону о финансијској дисциплини као компензацијска такса у односу на економске оператере и субјекте из јавног сектора који касне приликом измиривања новчаних обавеза из неколико разлога.

Прво, постоји корелација између новчане обавезе и саме компензацијске таксе. Због тога неће доћи до претераног оптерећења дужника. Како би законодавац заштитио пословни сектор, компензацију може ограничити на максимални износ од 5.000 или 10.000 евра уколико 5% новчане обавезе надмаши овај износ.

Друго, нема потребе за додатним ангажовањем државних органа за надзор спровођења закона. Када поверилац поднесе тужбу надлежном суду, односно предлог за платни налог нотару, суд или нотар ће утврдити да ли дужник дугује компензацијску таксу, као што је дефинисано, и да ли дугује законску казнену камату (дужник касни са измирењем новчане обавезе). Ове институције утврђују да ли је поверилац испунио своју обавезу и да ли је дужник закаснио са измиривањем новчане обавезе у уговореном року или у року прописаном законом (осим ако стране нису утврдиле рок за испуњење новчаних обавеза). Разлика је у томе што поверилац може да се одрекне права на затезну камату, али компензацијска такса од 5% свакако ће бити наплаћена од дужника. Средства прикупљена компензацијом ће бити приход буџета РМ.

Ова мера није била прихваћена од стране Савета министара и Европског парламента, али теоретски могла би бити добра основа за побољшање дисциплине приликом извршавања новчаних обавеза.

Закон о финансијској дисциплини почео је да се примењује од 1. маја 2014. године. Објекат примене закона биће пословне трансакције између економских оператера и субјеката у јавном сектору које су настале по дану почетка примене овог закона. Правни основ за пословне трансакције може постојати и пре 1. маја 2014. године, али ако се трансакција реализује после овог датума, Закон ће се применити на ту трансакцију.

4. Закључак

Ноторна је чињеница да је ликвидност привредног сектора у РМ ниска, и разумљив је став законодавца за доношење решења која ће дисциплиновати привредне субјекте – дужнике новчаних обавеза.

Закон о финансијској дисциплини је значајан почетни корак ка побољшању укупне ликвидности националне економије и унапређење правног оквира за испуњење новчаних обавеза, и оправдано се очекују позитивни ефекти од његове примене. Са друге стране, са овим законом смањују се могућности самосталног доношења одлука економских оператора и то ће смањити њихове ефикасности и профитабилности, и посредно ће утицати њихове ликвидности. Већина чланова закона су у складу са Директивом ЕУ која регулише иста питања. Међутим, одредбе о роковима за испуњавање новчаних обавеза, тужба коју могу поднети организације које штите интересе економских оператора, и изостанак прекршајних санкција у Директиви – повољније су за економске операторе и постављају их у бољи положај него Закон о финансијској дисциплини. Са друге стране, држава овим законом добија повластице који нису прописане Директивом ЕУ.

Сматрамо да је правовремена наплата новчаних обавеза у пословним трансакцијама предмет интереса за све субјекте који раде у РМ и да је неопходно да Скупштина прилагоди Закон о финансијској дисциплини како би допринео побољшању општег стања и ликвидности у привреди, а да ипак не угрози пословање економских оператора.

Литература

Арсов С. (2008). *Финансиски менаџмент*. Скопје: Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Економски факултет

Directive 2011/7/EU of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on combating late payment in commercial transactions. *Official Journal of the European Union L 148*. 1–10. Преузето 20. 11. 2013

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0007&rid=1>

Directive 2000/35/EC of the European Parliament and of the Council of 29 June 2000 on combating late payment in commercial transactions. *Official Journal of the European Union L 200*. 35–38. Преузето 12. 08. 2014.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0035&rid=1>

Ѓорѓиоски О. (2014). Тенденција на финансиско дисциплинирање на субјектите во деловните односи. *Стручно списание Правник*. 267–268. 2–7

European Economic and Social Committee. (2010). *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions*

(recast) — *Implementing the Small Business Act*. Official Journal of the European Union C 255. 42–47. Преузето 12.08.2014

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009AE1930&from=EN>

Закон о роковима измирења новчаних обавеза. *Службени гласник РС*. бр. 119. 2012

Закон о облигационим односима. *Службен весник РМ*. бр. 18. 2001, 78. 2001(Одлука Уставног суда), 4. 2002, 59. 2002(Одлука Уставног суда), 5. 2003, 84. 2008, 81. 2009 и 161. 2009

Закон о прекршајима. *Службен весник РМ*. бр. 62. 2006, 69. 2006, 157. 2009 (Одлука Уставног суда), 51. 2011

Закон о финансијској дисциплини. *Службени Весник РМ*. бр. 187. 2013

Zakon o finansijskom poslovanju i predstečajnoj nagodbi. *Narodne novine*. br. 108. 2012, 144. 2012. 81. 2013 i 112. 2013

Народна банка на Република Македонија, Сектор за супервизија, банкарска регулатива и финансиска стабилност, Дирекција за финансиска стабилност и банкарска регулатива. (2014). Извештај за финансиската стабилност во Република Македонија во 2013 година. Скопје: Народна Банка на Република Македонија. Превземено 14.08.2014

http://nbrm.mk/WBStorage/Files/_FSR_2013_MKD.pdf

Commission. (1995). Commissions Recommendation of 12 May 1995 on payment periods in commercial transactions. *Official Journal of the European Union* L 127, 19–22. Преузето 12.08.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31995H0198&qid=1417613790224&from=EN>

Commission of the European Communities. (2009a). *Commission Staff working Document Accompanying Document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions (Recast)*. 1–8. Преузето 12.08.2014

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009SC0316&rid=1>

Commission of the European Communities. (2009b). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating late payment in commercial transactions (Recast) Implementing the Small Business Act*. 1–36. Преузето 12.08.2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009PC0126&qid=1417618792327&from=EN>

Šafranko Z. (2012). Kritički osvrt na provedbu Direktive 2011/7/EU u hrvatsko pravo, *Pravo u gospodarstvu*. 5. 1227–1250

Штерјов М. (2013). *Економска анализа на договорното право низ призмата на договорот за продажба – компаративен преглед* (магистерска теза). Скопје: Правен факултет „Јустинијан Први“

Aleksandar Josimovski LL.M
Teaching and Research Fellow,
University “Ss. Cyril and Methodius”
Faculty of Law “Iustinianus
Primus”, Skopje
Republic of Macedonia

Vesna Pendovska LL.D.
Full Professor,
University “Ss. Cyril and Methodius”
Faculty of Law “Iustinianus
Primus”, Skopje
Republic of Macedonia

**IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2011/7/EU ON COMBATING
LATE PAYMENT IN COMMERCIAL TRANSACTIONS IN THE
REPUBLIC OF MACEDONIA: THE FINANCIAL DISCIPLINE ACT**

Summary

In the Republic of Macedonia, the legislator has tried to solve the problem of late payment in commercial transactions by enacting the Financial Discipline Act. The justifications for enacting this Act were the illiquidity of the business sector and the implementation of the EU Directive on combating late payment in commercial transactions. Yet, the Act includes several differences in comparison to the regime envisaged in the Directive. The time limits governing the performance of monetary liabilities in transactions between economic operators (undertakings) are identical with those in the EU Directive; however, the Act does not regulate payment in installment and does not provide for an extension of time limits unless expressly agreed. On the other hand, public authorities have a few privileges: time limits for commercial transactions between public authorities and economic operators are identical with the time limits for transactions between economic operators (whereas in the Directive time limits for public authorities are shorter); contracts on perennial procurement are exempt from compliance with this Act; and particular categories of public authorities should comply with the general time limits for commercial transactions as of 1 January 2016. Additionally, considering the prescribed misdemeanor sanctions applicable in cases where the debtor has failed to pay within the prescribed time limits, the purpose of the Financial Discipline Act remains unclear. Has it been enacted to increase or to reduce the liquidity in the national economy?

Key words: commercial transactions, time limits on payments, Republic of Macedonia, combating illiquidity.

