

*Др Радомир Бусарац,
секретар сектора за Законодавно-правне послове
у Савезној скупштини, Београд*

Усаглашавање са Законом о предузећима и својинска трансформација

Уводна напомена

Од 1946. године када је донет Основни Закон о државним привредним предузећима, па до доношења важећег Закона о предузећима 1996. године, наша предузећа су се десет пута усаглашавала са новим прописима, односно сваке пете године. Процес усаглашавања практично није ни престајао, јер тек што је завршавано једно усаглашавање, наговештавано је ново, односно доношени су нови прописи који су на то обавезивали. Рокови за усаглашавање били су различити, од пола године до две године. У односу на раније рокове, усаглашавање са важећим Законом о предузећима траје дуже и, за сада, период усаглашавања је четири године. За разлику од усаглашавања према новијим прописима, ранији прописи нису предвиђали санкције, односно последице због неусаглашавања, вероватно и због тога што је утицај политике био такав да се и без законских санкција обезбеђивало усаглашавање у предвиђеним роковима. Полазећи од тога да важећи ЗОП-а, као пројекат за власничка предузећа који је прожет решењима и о друштвеној својини и друштвеним предузећима, треба доградити, како би се створиле правне основе за свеобухватну корпоративну трансформацију предузећа и уградила недостајућа решења, тј. попунила правна празнина о привредним друштвима и акционарству уопште, заиста се поставља питање да ли предузећа и даље обавезивати на усаглашавање на начин како је то у важећем ЗОП-а предвиђено, поред осталог и приме-

ном санкција, или изабрати неки други погоднији начин, који ће стимулисати предузећа на процесе усаглашавања, а санкције усмерити према управи предузећа. Ово питање не може се, наравно, посматрати једнострано, тј. полазећи само од обавеза предузећа, али је овде изнето и због тога што је, нпр. рок за усаглашавање задруга са Законом о задругама већ раније истекао, а задруге које се нису усагласиле наставиле су са радом без икаквих последица.

Ранија усаглашавања била су изузетно сложена, јер је не ретко требало напустити у целини предходни систем о положају и управљању предузећима и применити нови. Чини се, ипак, да процес усаглашавања са Законом о предузећима, комбинован са својинском трансформацијом, представља такву промену у погледу положаја и управљања предузећима да се може говорити о дисконтинуитету са ранијим системом, заснованом на друштвеној својини. Без обзира, међутим, на сву сложеност текуће трансформације, рок од четири године је сасвим довољан да се ваљано обаве сви послови ради усаглашавања. Управе предузећа које у овом року не обаве послове усаглашавања, требало би да добију разрешницу, јер престанак предузећа због тога што управе нису обавиле послове усаглашавања није мера која је примерена класичним условима за престанак предузећа. Боља је и принудна управа за овај случај него престанак предузећа, које иначе може успешно да послује.

Својинска трансформација, иако се посматра одвојено од усаглашавања предузећа према ЗОП-а, ипак чини саставни део укупне трансформације предузећа и тако би је требало схватити, без обзира на то да ли се промена власништва започне у року за усаглашавање са ЗОП-а или по истеку тог рока. Сасвим је, наиме, јасно да је основно полазиште и циљ ЗОП-а успостављање предузећа на власничким основама. У том смислу су дата нормативна решења о основним статусним елементима и имовини предузећа. Тако, нпр. одредба ЗОП-а о имовини предузећа (члан 50) дефинише имовину предузећа као право својине, што се односи на све облике предузећа, па и на друштвено и јавно предузеће. Питање се, међутим, поставља да ли оваква дефиниција о имовини предузећа може у свему да се односи на све институте имовине друштвеног предузећа, јер оно само нема власнике, а јавља се као правно лице које има право својине кад је реч о имовини. Осим овога и неки други институти, који су својствени друштвима капитала, сходно се примењују и на друштвена предузећа, иако је то за неке заиста немогуће. Тако је, дакле, у ЗОП-а и друштвено предузеће подведено под неке правне институте који се односе и могу да се односе само на власничка предузећа, примена тих института није дала резултате. Зато би се, а посебно и по месту који је друштвеним предузећима дат у ЗОП-а, могло закључити да ЗОП-а друштвени капитал друштвена предузећа третира као прелазне категорије. Другим речима у самој концепцији ЗОП-а изражен је став о потреби својинске трансформације друштвеног капитала. У прилог овоме стоје и одредбе Устава СРЈ. Наиме, Устав СРЈ јамчи својину (члан 69), при томе не помиње облике својине, за разлику од Устава Републике Србије који јамчи својину а помиње и друштвену (члан 56). Ако би се прихватило мишљење да друш-

твена својина није својина, већ да је реч о несвојинској категорији, онда би се могао заузети и став да Устав СРЈ јамчи само познате облике својине, односно да друштвену својину зато треба трансформисати у познате облике својине. О овоме правници, а и други, могу имати веома различита мишљења, али полазећи од одредби Устава СРЈ, на које се ослања ЗОП-а, не би имало сметњи да се својинска трансформација друштвеног капитала посматра као обавезно усклађивање тог несвојинског облика у познате облике својине. У том смислу, а посебног и због потребе успостављања предузећа као самосталних привредних субјеката, својинска трансформација друштвеног капитала јавља се као неминован процес, дакле са већом потребом за променом него што би то била законска обавеза. Зато питање да ли је својинска трансформација обавезна или није, тј. да ли се може прогласити обавезном, треба оставити по страни и присупити својинској трансформацији што пре. Уосталом процена капитала, као добар део послова својинске трансформације већ је утврђена као обавезан посао за сва предузећа са друштвеним капиталом, па зашто то не би могло и за наставак тог процеса, јер процена свакако није сама себи циљ. Дакле, по истом уставном основу по којем је донет закон да се обавезно изврши процена друштвеног капитала, може се оорочити и обавеза да се друштвени капитал трансформише у познате облике својине.

Усаглашавање појединих облика предузећа

Сва постојећа предузећа, други облици који обављају привредне делатности, облици организовања и повезивања предузећа и предузетници дужни су да се усагласе са ЗОП-а. Усаглашавање подразумева успостављање организације, тј. положаја и усклађивање важећих општих аката. Треба, међутим, имати у виду да се усаглашавање односи и на друге субјекте који нису предузећа, а који обављају различите делатности по основу којих стичу добит на тржишту. То су разне организације, удружења, радне заједнице и сл. , које обављају делатности и које по том основу стичу добит на исти начин као и предузећа. Како се те организације по свом положају не могу понашати као профитне организације, који положај има предузеће, то су и оне дужне да се усагласе у погледу обављања постојећих делатности, тј. или да их напусте, редуцирају само на оне послове који се уклапају у циљеве и њихов положај или да оснују предузеће ако им то допушта њихов положај, тј. циљеви постојања.

Усаглашавање свих предузећа и свих других наведених субјеката заправо значи успостављање нове организационе структуре привредног сиситема, за коју треба успоставити и нову нормативну надградњу у сваком погледу. Наравно битан услов за све то је да држава функционише по правилима о правној држави.

У погледу самог усаглашавања поједини субјекти налазе се у различитом положају, од оних који су већ основани као власнички, нпр. приватна предузећа и који треба да се трансформишу у одговарајући облик друштва, до оних који се већ налазе у форми друштва и треба да наставе процес успостављања друштва по

свим основама. У том смислу дају се краће напомене о усаглашавању појединих постојећих облика предузећа.

Већи број постојећих приватних предузећа, која се иначе јављају у највећем броју у односу на друга предузећа и која су по капиталу, оснивачима и делатностима веома различита, налазе се пред важним питањем поводом свог организовања, јер не мали број ових предузећа неће се ни организовати према ЗОП-а, будући да су лако оснивана према ранијим прописима, а према важећим решењима неће испунити услове за даљи рад као привредна друштва. Приватним предузећима ЗОП-а иначе иде у сусрет, јер сва предузећа сврстава у одређене облике, тако да више не познаје приватна предузећа као посебан облик, при чему је друго питање власништва предузећа. У том смислу сви негативни предзнаци приватних предузећа нестаће њиховим организовањем према ЗОП-а. Ова предузећа у погледу свог организовања имају следеће могућности: прва, да престану са радом и да спроведу поступак ликвидације; друга, да се сама или са другим организују као друштва капитала ако им је то повољније; треће, да се организују као друштва лица; четврто, да се организовањем споје са другим предузећем које није приватно; пето, да се организује као предузетник и да се на другачији начин организују, нпр. поделе на два или више предузећа, организују као матично и зависна друштва и сл. Без обзира коју варијанту изаберу, треба донети одлуку о организовању и одговарајуће акте, у зависности од облика и начина организовања. Новоорганизовани облик предузећа је правни следбеник ранијег приватног предузећа.

Друштвена предузећа у погледу свог организовања имају следеће могућности: прво, да остану у том положају и да изврше нормативну, имовинску и управљачку трансформацију; друго, да се по основу улагања других субјеката организују као друштва капитала без својинске трансформације; треће, да започну својинску трансформацију и да се по том основу организују као друштва капитала и, четврто, да се на другачији начин организују, нпр. да се изврши подела, успостави холдинг са зависним друштвима и сл. Ако друштвено предузеће остане у том статусу, поред исказивања капитала у обрачунским акцијама или уделима, треба настојати да се у највећој мери изврши управљачка трансформација, тако да се по том основу оно што више приближи друштву капитала и тако припреми за трансформацију у то друштво. Тако, нпр. и за чланове управе овог предузећа, иако немају акције, може се предвидети да прикажу своје имовинско стање, јер и чланови управе овог предузећа одговарају целокупном својом имовином за штету коју причине предузећу, у случајевима предвиђеним у ЗОП-а (в. став 3. члана 395. ЗОП-а). Треба имати у виду да се као друштвена предузећа сматрају и друштва која су тако раније основана средствима у друштвеној својини. Ова друштва, ако у року за усаглашавање не започну својинску трансформацију, обавезна су да се у свему организују као друштвено предузеће.

Предузећа са мешовитим капиталом, а која послују као ДД, или ДОО, такође, треба да се усагласе, тј. иако су већ друштва капитала, да предузму корак више у правцу свог организовања као друштва капитала, сагласно решењима ЗОП-а. У

овим предузећима састав органа треба да се успостави према структури капитала, сагласно чл. 83. и 404. ЗОП-а. Као и друга, тако и ова предузећа треба да донесу одлуку о свом организовању и све друге одговарајуће акте, који се евентуално могу усагласити и путем измена, али је ипак боље ићи на доношење нових аката. Треба, при томе, имати у виду да су се поједина од ових предузећа организовала као ДОО. по основу раније започете својинске трансформације, а имају већи број радника, па би ипак требало да се организују као АД., јер је то примеренији облик за предузећа са већим бројем запослених, иако нема формалних сметњи да остану у статусу ДОО. Будући да су друштва капитала, ова друштва треба да обезбеде и новчани део основног капитала и да о томе пруже доказ приликом пререгистрације.

Постојећа холдинг-предузећа налазе се у посебном положају у погледу усаглашавања. Ако је реч о холдингу који има власнике, као што је случај са холдингом у приватној својини, таква предузећа ће имати нешто једноставније послове поводом усаглашавања, мада и међу њима има и оних који се ни близу нису успоставила као матично и зависна друштва и то како по питању имовине, тако и у погледу нормативног уређивања и управљања. Остала холдинг-предузећа, како она са мешовитим капиталом, тако и она која послују само друштвеним средствима, налазе се пред озбиљним изазовом, све у зависности од тога како су настала, тј. да ли су раније пословали као самостална предузећа. Питање начине настанка холдинга везано је и за својинску трансформацију, па исто треба посматрати и у вези са чланом 14. Закона о својинској трансформацији. Ова предузећа имају, у зависности од конкретних околности, следеће могућности и то: да се организују тако да се задржи постојећи статус и холдинга и друштва, да се изврши спајање, тако да холдинг настави са радом као јединствено предузеће, да се изврши редуцирање власништва холдинга над друштвима, од смањења или повећања власништва, па до враћања капитала, да свако друштво настави са пословањем као самостално предузеће, да поједина друштва постану холдинг у односу на друга, да се успоставе односи са узјамним учешћем у капиталу, да се потраживања од друштва претворе у трајни улог, тако да се поред холдинга јаве и нови власници, да на друге начине изврше усаглашавање.

Осврт на организовање и својинску трансформацију

Својинска трансформација је непосредно повезана са организовањем предузећа према ЗОП-а, јер она чини суштину имовинске трансформације предузећа. Наиме, док се не обави својинска трансформација предузеће није успостављено на власничким основама, како је то и предвиђено у ЗОП-а. Зато, како је већ речено, организовање предузећа и својинску трансформацију треба посматрати као један процес, без обзира на то да ли ће се својинска трансформација започети у року за усаглашавање или после тога. Својинска трансформација је уствари процес укупне трансформације предузећа и зато су неопходне одговарајуће припреме, јер сам

нормативни део тог процеса и није толико сложен колико је сложено овладавање тим новим системом. Овде није реч само о припреми кадрова да обаве послове својинске трансформације, већ знатно шире, тј. да се на одређени начин припреме, схвате и прихвате основна решења запослених као будући акционари предузећа, због тога што предузеће углавном постаје предузеће у власништву запослених. Зато за успешну својинску трансформацију, под претпоставком да су створени одговарајући услови, треба бар неколико месеци припрема у предузећу. Својинска трансформација обухвата више фаза и то, припремне послове, процену капитала, припрему документација о будућим акционарима, припреме аката и других докумената својинске трансформације, доношење тих аката, спровођење аката, тј. упис акција у оба круга својинске трансформације, остали пратећи послови који се односе на акције, успостављање органа сагласно структури капитала и др.

Основна питања аката и других докумената својинске трансформације уређена су законом и другим прописима, који се углавном преузимају у акте. Међутим, може се запазити да је у актима својинске трансформације, који су углавном исти или слични, мало решења која могу бити предмет аутономног права предузећа, управо у оном погледу који одговарају датим условима.

Иако скупштина усваја акте својинске трансформације, управа предузећа је одговорна за њихову припрему и реализацију, као и за располагање акцијама у току својинске трансформације. Од активности управе, сарадње са синдикатом и запосленима, управо добрим делом зависи успех уписа акција у оба круга својинске трансформације. Управа, а пре свега директор одговорна је и за све пратеће послове, као што су, нпр. увођење књиге акција и акционара, вођење списка учесника на седници скупштине и др. Због тога је неопходно да се у предузећу оспособе кадрови који ће успешно обављати све послове акционарства и управљања предузећем. У сваком случају својинску трансформацију не треба започињати док се не припреме сви акти и други документи својинске трансформације и не сагледају сви аспекти њихове реализације.

Неке појаве у процесу трансформације које су у супротности са законом

Процес усаглашавања и својинске трансформације прате и неке појаве које су не само у супротности са законом, већ одударају од основних правила о друштвима капитала и акционарства уопште. Разлози за такве појаве су непознавање прописа и општих правила о акционарству, али је у већини случајева разлог тим појавама настојање одређених лица, пре свега управе да се на противзаконити начин концентришу све полуге управљања предузећем у рукама мањег броја лица. Тако, нпр. уместо скупштине акционара, која би могла имати и више од стотину чланова, успоставља се скупштина од свега неколико лица као заступника свих акционара, па чак и тако да број тих заступника буде мањи од броја чланова управног одбора, а унапред се зна ко ће одредити те заступнике, тако да акционарима остаје

само да дају свој потпис којим овлашћују та лица да врше функцију скупштине. У неким друштвима капитала се скупштина успоставља и тако што се обрачунске и праве акције узимају као једне акције, распореде на запослене и тако добије број гласова и акционара и представника друштвеног капитала. Има и случајева да савет запослених представља друштвени капитал, уместо изабраних представника, па и тако да на седницу долази само председник савета који је уједно и члан управног одбора, што закон забрањује. Поред тога не води се увек рачуна о томе да састав органа одговара структури гласова, односно о томе ко све не може бити биран у органе у зависности од тога да ли је друштвени капитал већински или мањински и сл.

Уместо закључка

Процес усаглашавања са ЗОП-а мора се што пре завршити, јер у супротном остаје и даље организациона структура привредног система која није сагласна ЗОП-а, са свим последицама таквог стања, као и последицама које то стање производи на окружење привредног система. Својинску трансформацију, такође, не треба одлагати, јер задржавање друштвеног капитала као несвојинског облика ипак значи и продужавање ранијег система, са свим последицама тог продужавања. У сваком случају и усаглашавање и промене друштвене својине треба посматрати као јединствен процес трансформације предузећа и што пре тај процес започети и завршити, како би се превазишло постојеће стање и успоставио привредни систем примерен тржишним условима привређивања.