

*Др Небојша Јовановић,  
ванредни професор Правног факултета,  
Универзитета у Београду*

## **„Грлом“ у приватизацију<sup>1)</sup>**

### **Увод**

Недавно је у Србији заведен нов систем приватизације, уместо досадашњег, који је био заснован на Закону о својинској трансформацији из 1997. године (даље: Закон из 1997).<sup>2)</sup> Нов систем је заснован на три закона и три уредбе. Закони су Закон о приватизацији, као основни закон (даље: Закон),<sup>3)</sup> те Закон о Агенцији за приватизацију и Закон о Акцијском фонду, као пратећи закони.<sup>4)</sup> Уредбе су: 1) Уредба о продаји капитала и имовине јавним тендером, 2) Уредба о продаји капитала и имовине јавном аукцијом, 3) Уредба о методологији за процену вредности

1. Аутор је јуна текуће године већ објавио сличан чланак под насловом “Опет приватизација” у пет наставака у новинама “Привредни преглед”, Београд (бр. 11999, 12001, 12002, 12003 и 12004, све на стр. 13). Главна разлика је у томе што је чланак из Привредног прегледа заснован на Предлогу закона о приватизацији из маја 2001. године, док је овај чланак заснован на изгласаном тексту Закона о приватизацији и на почетним искуствима његове примене.
2. “Службени гласник Србије” бр. 32/97. О том систему в. Васиљевић др Мирко, Ђуричин др Драган, Познанић Драган, „Водич за примену Закона о својинској трансформацији“, Економски институт, Београд, 1997.
3. Закон о приватизацији се састоји из 79 чланова, подељених у седам делова: 1) Основне одредбе, 2) Припрема за приватизацију, 3) Приватизација капитала, 4) Намена средстава остварених у поступку приватизације, 5) Надзор над применом закона, 6) Казнене одредбе и 7) Прелазне и завршне одредбе.
4. Сви цитирани закони су објављени у “Службеном гласнику Србије” бр. 38/2001.

капитала и имовине.<sup>5)</sup> Прошло је пар месеци од увођења новог система, те могу да се сагледају његова битна обележја и последице у пракси.

### Приказ новог система

СУШТИНА – Основни циљ новог система је да се у приватизацији “нађе” стварни власник друштвеног капитала. Тај капитал га до сада није имао, услед чега је био недовољно заштићен и ефикасан у пословању. Идеја је добра, јер се враћа коренима својине. Још је Валтазар Божишић, учени српски правник и професор права у Швајцарској, у Општем имовинском законнику за Црну Гору из 1888. године, истакао да “свака ствар (читајте “капитал” - пишчева напомена) свога господара тражи”. Тиме друштвени капитал коначно добија “газду”, претварајући се у приватни, чиме бива ваљано правно и фактички заштићен, а у пословању знатно ефикаснији.

И досадашњи Закон из 1997. године вођен је истим циљем. Разлика у “проналажењу” власника друштвеном капиталу у односу на нови систем ипак је битна. Закон из 1997. предвиђа расподелу друштвеног капитала *многићву ситних* власника (акционара), у виду емисије (доделе или продаје) акција, уз знатне повластице (бесплатне акције и акције с попустом) лицима која су учествовала у његовом стварању (садашњи и бивши запослени у друштвеном и државном сектору). Насупрот томе, идеја водила новог Закона је да се друштвени капитал у предузећима прода у већинском делу (бар 50%, а највише 70%) *шићо мањем броју крућних* улагача (великих акционара). Након те продаје акција крупним акционарима, остатак капитала (највише 30%) се расподељује у виду бесплатних акција ситним акционарима (запосленима и грађанима).<sup>6)</sup> Тиме би требало да се код нас брзо установи “тржишно” најпогоднија структура власништва у привредним друштвима, у које се приватизацијом претварају друштвена предузећа.<sup>7)</sup> Та структура иначе постоји у успешним компанијама у привредама развијених држава. У њима, један или неколицина крупних акционара (чланова) имају део капитала, који им омогућава одлучујући утицај на управљање и пословање компанијом (најмање 15%, па нависше). Остатак капитала тих компанија држи, у виду акција, велики број малих акционара, обично спремних да их продају по повољној цени, или да их купе, ако им акције обећавају сигурно улагање новца и/или велике дивиденде. Ситни акционари углавном нису заинтересовани за управљање компанијом, већ само за ваљану дивиденду, тако да управљање препуштају крупним акционарима и кад у укупном капиталу друштва заједно имају више акција од крупних акционара.

5. Уредбе су објављене у "Службеном гласнику Србије" бр. 45/01.

6. Изгледа да су писци прописа, којим је нов систем приватизације уведен, били веома инспирисани хрватским и босанско-херцеговачким системом приватизације. За разлику од тога, досадашњи систем приватизације се угледао на словеначки систем.

7. Jensen & Macling, „Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure“, 3 J, Financial Economy, 305, 1976.

САСТОЈЦИ – Ради стварања описане тржишне структуре капитала у нашим предузећима, Закон уређује низ састојака приватизације. То су: предмет, субјекти, надлежни органи, модели, купци, стицаоци акција, поступак приватизације и надзор над њом.

*Предмет* приватизације је, као и по Закону из 1997., друштвени и државни капитал у предузећима или другим правним лицима, ако посебним законом друго није одређено. Изузетно, природна богатства и добра у општој употреби не смеју да се приватизују (чл. 3). Допуштена је и постепена (фазна) приватизација, како искрсавају прилике на тржишту, кроз продају појединих делова друштвеног капитала у субјекту приватизације.<sup>8)</sup> Фазна приватизација није била допуштена у досадашњем систему, јер је започети поступак приватизације морао да се оконча у прописаним роковима јединствено за цео друштвени капитал субјекта приватизације.

*Субјект* приватизације је предузеће или друго правно лице, које у својој имовини има друштвени или државни капитал. То би требало да буду, пре свега, друштвена предузећа и привредна друштва, која још нису приватизовала у целости “свој” друштвени капитал по ранијим прописима о приватизацији. И задруге, болнице, културне и образовне установе и друга правна лица са друштвеним или државним капиталом би могла да буду субјекти приватизације. Правна лица са државним капиталом, међутим, могу да га приватизују само уз сагласност Владе Србије (чл. 17).<sup>9)</sup>

*Органи* надлежни за приватизацију су: 1) Агенција за приватизацију, 2) Министарство за приватизацију, 3) Акцијски фонд, 4) Централни регистар хартија од вредности (чл. 4–8).<sup>10)</sup>

Кључни орган је Агенција, као правно лице које је надлежно да рекламира (“промовише”), покреће, спроводи и контролише приватизацију у сваком субјекту са друштвеним капиталом (чл. 5). Уређена је посебним законом. Министарство за приватизацију је управни орган, који контролише рад Агенције и Акцијског фонда у приватизацији, „иницира“ приватизацију у субјектима са већинским државним капиталом (уз сагласност Владе), као и што извештава Скупштину о току приватизације у земљи (чл. 17, 62). Акцијски фонд је правно лице, на које се преносе ак-

8. Рецимо, ЈАТ би, због велике вредности своје имовине, тешко могао да спроведе потпуну приватизацију одједном, као што би морао по Закону из 1997. Ако би и успео у томе, тешко да би она била спроведена повољно по њега и опште интересе земље, јер би продајна цена акција вероватно била прениска. Отуда нови систем допушта да постепено приватизује поједине делове своје организације, за које су улагачи најзаинтересованији (нпр. техничку и механичарску службу, па пољопривредну и индустријску авијацију, а вероватно и поједине авионе путем сувласништва), да би коначно спровео потпуну приватизацију кључног дела капитала (летачку службу и путничке авионе).

9. Субјекти су били готово на исти начин уређени у Закону из 1997. (чл. 1).

10. Закон их правнотехнички нетачно назива „надлежним субјектима“ (чл. 4), јер неки од набројаних „субјеката“ (нпр. министарство за приватизацију) нису правна лица.

ције, које субјекти приватизације и Агенција нису успели сами да продају, ради организовања поновног покушаја њихове продаје (слично Закону из 1997.). И он је уређен посебним законом. Централни регистар хартија од вредности би требало да буде организација, која евидентира све хартије од вредности (акције, обвезнице, записе и др.), укључујући и акције у приватизацији, емитоване од свих емитената у земљи, на посебним рачунима, као и све промене у вези са тим хартијама (отуђење, залагање, плодуюживање, ...). Идеја је да се хартијама, ради уштеде, веће сигурности и ефикасности, послуже "безготовински" преко централног регистра, без њиховог штампања у физичком облику, слично безготовинском промету новца преко рачуна у банкама. Проблем је што још није установљен, а није извесно ни када ће бити, јер то захтева велики рад на прикупљању и уношењу података.<sup>11)</sup> Због тога је Законом предвиђен Привремени регистар акција, који током приватизације треба да замени Централни регистар, док се овај не успостави (чл. 76).

Закон предвиђа два "модела" приватизације (чл. 9): 1) продаја друштвеног капитала и 2) његов пренос без накнаде (у ствари, поклањање). Најпре мора да се спроведе продаја друштвеног капитала (чл. 11). Ако се у продаји купи више од 50% друштвеног капитала, субјект приватизације може да расподели бесплатне акције овлашћеним лицима у прописаним границама (највише 30% друштвеног капитала). У супротном, забрањена је расподела бесплатних акција (чл. 43). Ако се прода више од 50% друштвеног капитала субјекта приватизације, али мање од предвиђене сразмере за његову продају (70%, 80% или 90%, зависно од модела и времена спровођења приватизације), продаја се сматра успелом, али се непродате акције преносе на Акцијски фонд, ради организовања поновног покушаја њихове продаје.

*Продаја* друштвеног капитала може да се спроведе на један од два начина (чл. 10): 1) јавним тендером и 2) јавном аукцијом.<sup>12)</sup> О начину на који ће се продати друштвени капитал сваког предузећа одлучује држава, преко републичке Агенције за приватизацију. Предузеће може начин да предложи Агенцији, али је његов предлог не обавезује. Законом није уређено на које се субјекте примењује тендерска, а на које аукцијска приватизација,<sup>13)</sup> те правна логика налаже закључак да је Агенција потпуно слободна. Из изјава министра за приватизацију се закључује да је тендерска продаја намењена великим, а аукцијска средњим и малим предузећима. Купци могу да буду сва лица (физичка или правна, домаћа или страна), осим зависног предузећа кад се продаје капитал његове "мајке" (матичног предузећа; чл. 12). Домаћа лица (физичка и правна), међутим, могу да буду купци само ако пруже доказ да су испунила обавезе по прописима о опорезивању екстра профита и екстра имовине, стечене искоришћавањем посебних погодности због везе са претходним режимом, или да се ти прописи на њих не односе. Страним лицима,

11. Закон о Централном регистру хартија од вредности је у припреми већ дужи низ година у Савезној влади.

12. Оба начина су уређена посебним уредбама.

13. То не уређују ни Уредба о тендеру, као ни Уредба о аукцији.

која су то исто постигла на исти начин у нашој земљи, то се не тражи као услов (чл. 12, ст. 3).<sup>14)</sup>

*Јавни тендер* се састоји у упућивању јавног позива свим заинтересованим лицима да Агенцији доставе писмене понуде, у затвореним ковертама, за куповину понуђеног пакета акција у оквиру друштвеног капитала субјекта приватизације, најмање под објављеним условима (чл. 26 – 33). Тендерска комисија, коју образује министар за приватизацију за сваки тендер, одлучује о најповољнијој понуди (једној или више), уз сагласност Агенције.<sup>15)</sup> Потом Агенција, субјект приватизације и изабрани понудилац закључују уговор о куповини акција, по основу кога купац (понудилац) уплаћује уговорену цену на рачун буџета Србије (чл. 41). На основу тога постаје акционар приватизованог субјекта. *Јавна аукција* се састоји у упућивању јавног позива свим лицима да у заказано време и место дођу ради надметања у куповини понуђеног пакета акција субјекта приватизације, давањем што повољнијих понуда организатору продаје (аукционару), почевши од услова одређених у позиву (чл. 34 - 40). Спроводи је аукцијска комисија, коју за сваку аукцију образује Агенција, а не министар, као код тендера.<sup>16)</sup> Она утврђује најповољнију цену за продају понуђених акција и проглашава купца, или проглашава аукцију неуспелом, када није продат минимум понуђеног пакета акција (више од 50% друштвеног капитала) субјекта приватизације (чл. 37). Ако је аукција успела, продаја се, као код тендера, завршава закључивањем уговора о продаји субјекта приватизације, Агенције и купца, те купчевом уплатом цене на рачун буџета Србије.

*Пренос капиталa без накнаде* (поклањање друштвеног капитала) у субјекту приватизације, као друга фаза приватизације, може да се спроведе само ако је

14. Чудно је да су у домаћој земљи страна лица повлашћенија од домаћих, макар да се ради о ратним профитерима и "брзопотезним" богаташима.
15. По Уредби о тендеру, „Комисија“ прати спровођење тендера и на предлог Агенције одобрава резултате тендера (чл. 3). Из употребе почетног великог слова „к“ у Уредби у називу комисије, закључује се да постоји само једна Комисија за тендере свих субјеката приватизације у земљи. Она се састоји од три представника Владе Србије, једног представника локалне самоуправе према седишту субјекта приватизације и једног представника субјекта приватизације. Председник Комисије именује се из редова представника Владе. Очигледно је да је држава желела да има одлучујући утицај на одлучивање о купцу и кроз састав Комисије. Члан Комисије не може да буде: 1) лице које има својинска права у субјекту приватизације, чији се друштвени капитал продаје тендером, 2) учесник (понудилац) тендера и 3) његов сродник до трећег степена сродства у правој линији (чл. 3). Чини се да поменуте забране нису довољне за спречавање злоупотреба чланова Комисије, јер могу лако да се изигравају. Осим тога, никакве посебне санкције нису предвиђене у случају повреде описаних забрана, те незадовољнику остаје могућност да се позива само на на општа правила имовинског и казненог права, која често нису довољна.
16. По Уредби о аукцији, комисија спроводи и надгледа аукцију, региструје лица која учествују у такмичењу, именује аукционара, одржава ред у аукцији, проглашава купца или проглашава аукцију неуспелом (чл. 9). Састоји се од пет чланова, који међу собом бирају председника (чл. 8). Одлуке доноси већином гласова свих чланова (чл. 9). образује се за једну или више аукција. Њени чланови, њихови сродници у првом наследном ред и правна лица у њиховој својини немају право да учествују у аукцији (чл. 14).

претходно успешно окончана продаја прописаног пакета акција. Исто тако, она је забрањена у субјектима у којим је спроведено реструктурирање (чл. 25, ст. 3). Обим капитала намењеног расподели бесплатних акција, као и лица овлашћена на њихово стицање различити су, зависно да ли је у субјекту приватизације претходно капитал продат методом тендера или аукције. У сваком случају, тај обим је по новом Закону (до 30%) знатно мањи него по Закону из 1997 (до 60%).

У *тендерској* приватизацији 30% друштвеног капитала бесплатно се расподељује овлашћеним лицима. Овлашћена лица су запослени и бивши запослени у субјекту приватизације, с једне стране, и грађани, с друге стране. И једнима и другима додељују се бесплатне акције у обиму од по 15% друштвеног капитала субјекта приватизације. Сваки запослени има право на бесплатне акције у номиналној вредности од 400 немачких марака у динарима за сваку пуну годину радног стажа на дан објављивања јавног позива у тендеру, а највише за 35 година укупног радног стажа.<sup>17)</sup> Грађанима се сматрају сви пунолетни држављани Србије у часу кад одлука Владе Србије о "поклањању акција" ступи на снагу. До тада се те акције евидентирају у "Приватизационом регистру" (који би, вероватно, требало да се води за све субјекте приватизације у земљи). На основу њих се нема право управљања у субјекту приватизације, док се не уступе грађанима. Сви грађани, који се пријаве поводом јавног позива Владе на упис бесплатних акција у одређеном субјекту приватизације, имају право на њихов једнак број у том субјекту (чл. 49, 52, 54).<sup>18)</sup> По стеченим акцијама грађани одмах имају право на учешће у управљању приватизованим субјектом и право на дивиденду. Грађани који су остварили право на бесплатне акције по ранијим прописима о приватизацији (нпр. по Закону из 1997.), немају на њих право у новом систему приватизације.<sup>19)</sup>

У *аукцијској* приватизацији, за разлику од тендерске, право на стицање бесплатних акција имају само запослени у субјекту приватизације, а не и грађани.<sup>20)</sup> Није значајно да ли запослени, у часу приватизације, још раде у субјекту приватизације или су у њему некад радили. За бивше запослене није значајно ни да ли су у часу приватизације пензионисани или раде код другог послодавца (приватног, државног или друштвеног). Наследницима умрлих запослених лица субјекта прива-

17. По Закону из 1997. године максималан радни стаж прихватљив у приватизацији био је 40 година (чл. 12).
18. На пример, ако је грађанима понуђено 10000 бесплатних акција у неком предузећу, а пријави их се 1000, сваки ће добити по 10 акција. Сваки од њих, међутим, може да добије бесплатних акција највише до границе прописане Законом (400 ДЕМ највише за 35 година стажа). Грађанин може да оствари прописани максимум бесплатних акција у једном предузећу (ако то хоће и успе), или у више њих.
19. Изгледа да се ова забрана односи и на лица која нису остварила своје право на стицање бесплатних акција у целости по ранијим прописима. Тиме се она битно дискриминишу, како у односу на лица која су то право у целости остварила по ранијим прописима, тако и у односу на лица која га уопште нису остварила, јер сада могу да га остваре у пуном обиму.
20. Тиме се битно умањује отвореност новог система приватизације, јер ће вероватно већина друштвених предузећа да се приватизује на овај начин.

тизације није признато право на стицање бесплатних акција, јер оно није наследиво (чл. 45 - 48).<sup>21)</sup> Да би се подстакла бржа приватизација, нови Закон предвиђа да је обим друштвеног капитала субјекта приватизације, који може да се бесплатно расподели запосленима, већи што се приватизација раније спроведе. Тако, ако се она спроведе у року од 18 месеци од дана ступања Закона на снагу, запосленима може да се подели, у бесплатним акцијама, 30% друштвеног капитала субјекта приватизације. Ако се спроведе након тога, али до истека 30 месеци од ступања Закона на снагу, запосленима бесплатно може да се подели 20% (значи, мање) капитала, а након тога само 10%. И појединачна граница за стицање бесплатних акција по "глави" запосленог у аукцијској приватизацији се снижава, што се приватизација касније спроведе. Тако, ако се она спроведе у првих 18 месеци важења Закона, сваки запослени у субјекту приватизације има право на 400 ДЕМ у динарима номиналне вредности бесплатних акција за сваку пуну годину свог радног стажа.<sup>22)</sup> Након тога, па до истека 30 месеци важења Закона, запослени у субјекту приватизације има право на по 300 ДЕМ у динарима номиналне вредности бесплатних акција за сваку пуну годину радног стажа. После тога има право само на 150 ДЕМ у динарима номиналне вредности бесплатних акција по свакој пуној години радног стажа.

Ако се све акције намењене за бесплатну расподелу ипак не расподеле запосленима (нпр. због незаинтересованости), прелазе на Акцијски фонд, исто као и непродате акције, ради организовања покушаја њихове продаје улагачима. Ако је укупан обим права на бесплатне акције свих запослених у субјекту приватизације у аукцијској (као и у тендерској) приватизацији већи од законом одређеног дела друштвеног капитала, који им припада (30%, 20%, 10% одн. у тендерској приватизацији - 15%), свим запосленим се смањује удео у расподели бесплатних акција сразмерно укупном вишку њихових права (чл. 50).<sup>23)</sup>

*Поступак* приватизације се састоји из две фазе: 1) припремне и 2) главне. Битно је да је приватизација *обавезна* (орочена), јер су субјекти са друштвеним капиталом дужни да спроведу поступак његовог приватизовања у року од 4 (*четири*) *године* од дана ступања на снагу Закона (чл. 14). Ако се тај рок не испоштује,

21. По Закону из 1997. године, право на стицање бесплатних акција имали су и запослени ван субјекта приватизације у "друштвеном и државном сектору", као и земљорадници.
22. Исто као по Закону из 1997. с тим што се не предвиђа максималан радни стаж од 40 година.
23. Рецимо, ако је понуђено за расподелу 1000000 динара номиналне вредности бесплатних акција у неком субјекту приватизације, а запослени (одн. грађани, у тендру) пријаве укупно 1500000 динара номиналне вредности, вишак преко границе (1000000 дин.) износи 33%. То значи да сваком овлашћенику припада за 33% номиналне вредности бесплатних акција мање, него што је пријавио. Отуда, Срђан, који је пријавио, на пример, 10000 динара бесплатних акција, на које има право према свом радном стажу, добија бесплатне акције само у износу од 6.666 динара њихове номиналне вредности. Јер: 33% од 10000 јесте 3333, а 10000 - 3333 = 6.666. Ако се претпостави да свака да свака акција номинално вреди 100 динара, Срђан добија 66 акција у том субјекту приватизације.

Агенција принудно спроводи приватизацију друштвеног капитала „задоцнелог“ субјекта.

*Припремна* фаза служи да се "осмисли" начин приватизације одређеног субјекта са друштвеним капиталом и да се испитају тржишне могућности за продају тог капитала. Покреће се "иницијативом" у писаној форми (чл. 16). Она се доставља синдикатима у субјекту приватизације и Агенцији за приватизацију, у року од пет дана од дана кад ју је субјект приватизације утврдио. Њом се синдикатима и запосленима у субјекту приватизације, као и Агенцији, најављује намера да се приватизује друштвени капитал у том субјекту. Иницијативу даје првенствено субјект приватизације, али је може дати и Министарство за приватизацију, па и купац, који је заинтересован за да купи друштвени капитал субјекта приватизације (чл 16, ст. 5). Испитивање тржишних услова и заинтересованости улагача за приватизацију у припремној фази се обавља састављањем и оглашавањем "проспекта" у средствима јавног обавештавања (чл. 18). Проспект, са основним подацима о субјекту приватизације, оглашава Агенција о трошку субјекта приватизације у року од 15 дана од дана кад га је од субјекта примила, заједно са иницијативом. Улагачи обавештавају Агенцију о својој заинтересованости за куповину акција субјекта приватизације у року, који она одреди. Након истека тог рока, у следећих пет дана Агенција одлучује о методу продаје друштвеног капитала (тендер или аукција), обавештавајући о томе субјект приватизације.

Ако, на основу података добијених по оглашавању проспекта, Агенција оцени да је немогуће да се друштвени капитал субјекта приватизације прода, због његовог лошег економског стања (пре свега због велике задужености, малог обима пословања у односу на капацитете и другог), наредиће му да се *реструктурира*. Закон одређује да субјект тада мора да предузме све потребне мере, како би се санирао у што већој мери, ради омогућавања продаје његовог друштвеног капитала (чл. 19). То значи да мора да изврши потребне организационе промене, статусне промене, поравнање са повериоцима (нпр. отпис или смањење дугова субјекта, претварање тражбина поверилаца у њихов удео у капиталу субјекта, ...) и слично. О мерама у реструктурирању субјекта одлучује Агенција, по сопственој иницијативи или тако што тражи од субјекта приватизације да јој достави програм за реструктурирање.

После успешног реструктурирања, или без њега, ако оно није било потребно, субјект приватизације саставља програм приватизације у складу са методом продаје, који је Агенција одредила и доставља га у року од 90 дана Агенцији. У даљем року од 30 дана Агенција може да програм одобри, да субјекту наложи његову исправку, или да га измени. Ако субјект уопште не састави програм или га, по налогу Агенције, не исправи, саставиће га или изменити Агенција, што је обавезује за субјекта приватизације. Иста правила Агенцијиног одобравања важе за програм реструктурирања, ако је субјекту било наложено реструктурирање пре приватизације (чл. 22, 23). Кад Агенција одобри програм приватизације, може да отпочне главна фаза њеног поступка. Претходно, ипак, субјект приватизације мора да процени свој капитал (чл. 24), уз Агенцијину сагласност, и да га изрази у ак-

цијама. Од процене се полази у одређивању почетне продајне цене акција, с тим што се она одређује зависно од "тржишних услова". Методологију процене уређује Влада Србије, а предузећа која су по прописима о приватизацији из 1997. године, извршила процену капитала, уз одобрење Дирекције за својинску трансформацију, не морају поново да је обаве (чл. 75).<sup>24)</sup>

*Главна фаза приватизације се састоји од продаје друштвеног капитала у субјекту приватизације тендером или аукцијом, расподеле бесплатних акција, закључивања уговора о куповини акција, уплате куповне цене у буџет Србије и закључења уговора о промени облика организовања субјекта приватизације. Продаја се обавља на основу јавног позива, који објављује Агенција у средствима јавног обавештавања. Трошкови јавне продаје, који су обично високи, надокнађују из средстава добијених продајом. Остале радње у тендеру односно аукцији су већ објашњене у оквиру метода продаје, а и Закон их само узгред помиње. Приватизација се окончава закључењем „уговора о промени облика организовања субјекта приватизације“.<sup>25)</sup> Уговор се закључује у писаној форми потписима акционара, који имају већину свих акција субјекта приватизације (чл. 55). Тај уговор мора да садржи све елементе, које по Закону о предузећима мора да има оснивачки акт организационог облика у који се претвара субјект приватизације, као и све друге потребне одредбе, како би се промена облика остварила у приватизацији.*

*Намена средстава* које купац акција у приватизацију уплати буџету Србије оквирно се предвиђа Законом (чл. 60 - 61). Та средства Србија користи за финансирање: 1) пензијског и инвалидског фонда (10% од продајне цене), 2) подстицања развоја, при чему се мора издвојити 5% од продајне цене за финансирање развоја инфраструктуре територијалне аутономије, на којој субјект приватизације има седиште; 3) накнаде лицима чија је имовина одузета у национализацији (тзв. денационализација; 5% од продајне цене), 4) враћања дугова чији је обвезник или гарант република Србија; 5) трошкова продаје акција у поступку приватизације, 6) других намена. Влади Србије је дато овлашћење да у осталом делу самостално расподељује средства добијена у приватизацији за подстицање развоја и враћање дугова, чији је обвезник или гарант држава Србија.

*Надзор* над применом одредаба Закона спроводи Министарство за приватизацију. Оно би требало и да контролише продају акција у приватизацији, док оне не буду примљене у берзанску котацију. Министарство приватизације и Владу у приватизацији контролише надлежни одбор Скупштине Србије (чл. 62, 63).<sup>26)</sup>

24. Уредба о методологији за процену вредности капитала тим предузећима, ипак, налаже обавезу усклађивања старе процене са њеним прописима (чл. 14 – 16).
25. Овде се вероватно се мисли на промену облика друштвеног предузећа у акционарско друштво или друштво с ограниченом одговорношћу. Тај уговор вероватно није потребан ако субјект приватизације већ има облик акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу, јер тада не мора да мења свој облик.
26. Аутор указује на могућност сопствених заблуда у схватању правила Закона, те се читаоцима и законописцима извињава ако је услед тога нешто погрешно написао.

## Врлине

Систем приватизације који је осмишљен Законом има добре и лоше стране. Најпре би требало да се истакну врлине, јер се кроз њих прави битан заокрет у односу на досадашњи систем приватизације из 1997. године.

Највећа врлина Закона је што је уопште урађен, чиме је, након вишемесечне забране, омогућено да приватизација поново "заживи" код нас. Ипак, неповратно је изгубљено много времена, током којег би, вероватно до сад, највећи део привреде већ био приватизован по Закону из 1997. године. Овако смо опет, по ко зна који пут у својој историји, у великом закашњењу у односу на конкурентске нам земље из окружења и остале Европе.<sup>27)</sup>

*Опвореноси* приватизације је врлина која посебно треба да се истакне. Она се састоји у томе што свако лице може да учествује у куповини акција понуђених у приватизацији. Даљна последица тога је омогућавање настанка "отворених" компанија од субјеката приватизације, у којим је допуштен слободан промет капитала (тј. акција). Изузетно, у расподели бесплатних акција након јавне аукције, приватизација је потпуно затворена, јер њихови стицаоци могу да буду само запослени у субјекту приватизације (чл. 12, 42). И након продаје акција тендером, приватизација је исто затворена, али само делимично. Ту половину расположивог друштвеног капитала субјекта приватизације за доделу бесплатних акција добијају запослени (15%), као "унутрашњи" акционари, а другу половину добијају грађани, као спољни акциоари (15%). Осим тога, укида се право запослених на пречу куповину акција у субјекту приватизације, како у њиховој емисији ради приватизације, тако и у каснијој препродаји (тзв. секундарној продаји) тих акција трећим лицима од њихових стицалаца у приватизацији, које је било чврсто утврђено Законом из 1997. године (чл. 73). Тиме се "разбија" досадашњи законски монопол запослених на стицање својине над већинским делом друштвеног капитала и на управљање у субјектима приватизације.<sup>28)</sup> Закон предвиђа и ретроактивност своје одредбе о укидању права прече куповине (чл. 73, ст. 3). Отуда ће и досадашња затворена акционарска друштва, настала приватизацијом, постати отворена, јер ће сваки акционар слободно моћи да прода акције трећим лицима, без обавезе да их најпре понуди осталим акционарима и да чека на њихов одговор прописани рок од 30 дана. Због тога, једина заштита од неконтролисаног преузимања контроле над компанијама насталих приватизацијом моћи ће да се спроведе путем одредби њихових статута о праву прече куповине у корист постојећих акционара или о сагласности одговарајућег органа за отуђење акција у предвиђеном већем броју (нпр. преко

27. Примера ради, у часу кад је 14. фебруара текуће године била забрањена "аутономна приватизација" по Закону из 1997. године, у поступку приватизације је било више стотина друштвених предузећа. Данас, три месеца након доношења новог закона и читавих седам месеци након укидања Закона из 1997, у приватизацији је, према новинским извештајима, једва четрдесетак друштвених предузећа. Из тога се види да је очекивање масовне, ефикасне и брзе приватизације твораца новог система било узалудно.

1% укупног капитала). Мана нашег правног система је што лоше уређује преузимање контроле над акционарским друштвима, што омогућава тзв. "ратове" између заинтересованих преузималаца (тј. финансијских моћника, тзв. ајкула) и економско исцрпљивање нападнутог друштва.

Посебна врлина новог система приватизације састоји се у њеној *обавезности*, јер мора да се спроведе у прописаном року од 4 године од дана ступања на снагу Закона (чл. 14). Ипак, може да се приговори да ће тај рок сигурно у неким случајевима да буде прекратак. Услед тога ће се један број предузећа исхитрено приватизовати, што може да изазове штетне последице, како по њих, тако и по целу привреду. Досадашња приватизација је била необавезна, тако да је њено покретање зависило од воље запослених у друштвеном предузећу. Због тога се споро одвијала, при чему су директори из бившег режима, тај процес још више кочили, вероватно из партијских и политичких разлога. Отуда је релативно мали број предузећа до сада у целости приватизовао друштвени капитал којим је пословао. Новим Законом се могућност одуговлачења отпочињања приватизације скраћује само на четири године. Ако правно лице са друштвеним капиталом не спроведе приватизацију у том року, спровешће је Агенција, без његове сагласности. Треба, ипак, указати да обавезност и ороченост приватизације може да има добре и лоше стране. Добра страна је што друштвени капитал у прописаном року мора да добије власника, док је лоша страна што ти власници могу да постану лица лоших људских и пословних својстава и способности (ратни профитери, преваранти, манипуланти и други). Позитиван пример одуговлачења приватизације је Словенија, чија привреда је у врло добром стању, иако је још увек 60% средстава у друштвеној и државној својини. Дobar пример брзе и орочене приватизације је Пољска, чија привреда већ низ година цвета. Ипак, она је приватизацију спровела уз обилну и планирану финансијску помоћ западних држава и улагача. Негативан пример брзе и орочене приватизације су Хрватска, Мађарска и Чешка, чије привреде се већ низ година опорављају од приватизационог шока, још увек покушавајући да достигну предприватизациони ниво националног дохотка.

Са обавезношћу је повезана *ефикасност* предложеног система приватизације. Она се састоји у томе што приватизацију покреће Агенција, било на иниција-

28. Затвореност досадашње приватизације и из ње насталих компанија, запослени су схватили као поновно враћање самоуправљања у њихова предузећа, јер су постали већински акционари у односу на спољне акционаре. Своја управљачка овлашћења и законску немогућност слободне продаје акција стечених у приватизацији, због права прече куповине акционара, запослени, као унутрашњи акционари, често су до сада злоупотребљавали на штету спољних акционара. Злоупотребе се састоје, примера ради, у исплати "тринаесте плате" запосленима из добити приватизованог предузећа, уместо дивиденди свим акционарима (па и спољним), иако се дивиденда опорезује нижом стопом (20%) него зараде (укупне дажбине око 40%), прегласавање у скупштинама у погледу избора чланова у управним и надзорним одборима, предвиђања у статутима да само запослени могу да буду чланови управе, а не и спољни акционари (упркос забране тога у Закону о предузећима) и слично.

тиму субјекта који има друштвени капитал, заинтересованог купца или државе (Министарства за приватизацију). Она води и цео поступак приватизације, као и што одлучује о свим кључним питањима, која се у њему јављају. Тиме се спречава претерано одлагање и одуговлачење приватизације, које је у досадашњем систему било уобичајено, кад год су управе друштвених предузећа или њихови запослени имали такав интерес.

*Тржишности* је још једна врлина новог система приватизације (чл. 2). Закон "настоји" да приватизацију што више прилагоди потребама тржишта, како у погледу њених услова, тако и у погледу поступка. У том циљу је и предвиђена продаја друштвеног капитала јавним надметањем (тендером или аукцијом), како би се кроз такмичење више купаца постигла што виша продајна цена друштвеног капитала на тржишту. Похвална је и опрезност у продаји, јер је претходни поступак продаје намењен испитивању тржишта, ради приближног одређивања почетне цене у јавном надметању, упознавања улагача и припреме будуће приватизације одређеног субјекта. Посебно годи краткоћа рокова у поступку приватизације, кад је већ започет, ма колико да су они невестшто постављени, јер се тиме омогућава брзо окончање поступка приватизације.<sup>29)</sup> Најзад, тржишност се огледа и у праву стицалаца акција у приватизацији, да их слободно препродају другим лицима, без претераних законских сметњи. Једини услов је да се та "секундарна трговина" обавља преко берзе (чл. 59). То је знатно унапређење у односу на Закон из 1997. године. Такво решење новог Закона, међутим, не забрањује приватизованим субјектима да својим унутрашњим актима (нпр. статутом) ограниче акционарима право располагања акцијама стеченим у приватизацији, у складу са правилима Закона о предузећима. У регулисању промета акција стечених у приватизацији, нарочито бесплатних, у Закону је, ипак, учињен битан пропуст. Он се састоји у томе што приватизована предузећа нису обавезана да акције у приватизацији пријаве у берзанској котацији, иако је предвиђена обавеза да се оне продају само преко "финансијске берзе". Тиме им се допушта да непријављивањем акција у берзанској котацији, изигравају одредбу Закона о обавези слободе њиховог промета, јер се тада акционарима битно ограничава могућност проналажења одговарајућег купца.

*Увиђавности* према бившим власницима друштвеног или државног капитала субјекта приватизације, који је створен национализацијом њиховог приватног капитала након наше "социјалистичке револуције", такође је за похвалу. Она се огледа у обавези да се из продајне цене друштвеног капитала у приватизацији обавезно издваја 5% новца, ради накнаде вредности национализоване имовине њеним бившим власницима или наследницима (чл. 15, 60).<sup>30)</sup>

Могућност "*иосијеиености*" у приватизацији, кроз продају делова капитала субјекта приватизације у више фаза је значајна новина, која није постојала у досадашњем систему приватизације. Тиме се омогућава постизање повољније (више) цене акција у аукцији или тендеру ради продаје појединих делова друштвеног ка-

29. Тромост приватизације и њена неприлагођеност тржишним потребама главне су мане досадашњег система из Закона из 1997. године.

питала, него кад би се све акције субјекта приватизације одједном понудиле на продају на тржишту.

Најзад, законописци ваља да се похвале и због нове *терминологије*. То се односи како на прави назив процеса, који Закон уређује ("приватизација", уместо досадашњег идеолошког израза "својинска трансформација"), тако и на остале изразе (нпр. "акције без накнаде" уместо досадашњег камуфлирајућег израза "акције по основу уписа"). Досадашњи закони су користили неодговарајуће изразе, због идеолошке потребе претходног режима да прикрије нужност приватизације, због неуспеха "експеримента" друштвене својине.

### Мане

ОСНОВНИ ПРОБЛЕМ – Систем приватизације, како је замишљен у Предлогу, лепо изгледа, али је у нашим условима изузетно тешко спроводив, без врло штетних последица по домаћа лица, како компаније, тако и грађане. Његов основни циљ је да се у привреду брзо уложи што већи "свеж" капитал, како би се она, а тиме и цела земља, што пре извукла из тешке кризе. Како тај капитал немају домаћа лица, или га, због великог неповерења у политички, правни и економски систем, не желе да уложе, писци Закона су одлучили да га прибаве од странаца. Иако је циљ је оправдан, чини се да замишљени систем приватизације, као средство прибављања потребног свежег капитала, није оправдан, нити је подесан за његово остваривање. Приватизација је само процес претварања постојећег друштвеног или државног капитала у приватни, а не и процес његовог увећања кроз прибављање свежег (додатног) капитала. То значи да купци приватизованог субјекта, правно гледано, нису у обавези да у њега уложе нов капитал, како би побољшали његово пословање.

Заговорници новог система на ту примедбу обично истичу, да ће се за куповину многих предузећа улагачима поставити услов давања "гаранције" запошљавања, социјалних програма и "ревитализације" тог предузећа. Но, шта ако купци и дају ту гаранцију, али касније не испуне обавезе из ње (нпр. отпусте раднике, не уложе свеж капитал, ликвидирају предузеће и слично)? Закон о томе ћути, не предвиђајући било какве санкције (чл. 38, ст. 4). Ћутање је и разумљиво, јер би санкција у том случају морала да буде, по општим правилима грађанског права, једностранни раскид уговора о куповини контролног пакета акција са несавесним

30. Закон из 1997., уопште није водио рачуна о потреби „денационализације“. То му је битно умањивало морално-правни значај, због грубе неправде према бившим власницима. Тиме је омогућавао могућност настанка правно бесмислене ситуације, да се имовина, коју је држава одузела од једних лица и бесплатно користила, у облику државног или друштвеног капитала више пола века, у приватизацији поклања другим лицима. Тако се, са становишта грађанског права, силом државе и политике, омогућавало правно неосновано обогаћење државе, лица која су приходовала радом на национализованој имовини и, најзад, њених нових власника на штету опљачканих бивших власника.

купцем. Таква санкција би била врло непопуларна из два разлога. Први је правни, а састоји се у изазивању правне несигурности и неповерења улагача према нашој држави. Други разлог је економски, а састоји се у имовинској оскудици наше државе. Наиме, она би била обавезна да несавесном купцу, са којим је раскинула уговор, врати новчани износ, који јој је платио на име куповне цене, умањен за износ претрпљене штете због неиспуњавања његових обавеза. То јој сигурно не би одговарало, јер вероватно да би тешко одвојила средства у буџету за ту сврху.

Осим ове главне примедбе, новом систему приватизације могу да се ставе и друге примедбе. Једне су економске, а друге правне природе.

**ЕКОНОМСКЕ МАНЕ** – Економске мане се састоје у наступању четири штетне последице, које ће нам се вероватно десити услед примене новог система приватизације.

Прва је да ће нашом привредом углавном да "загосподаре" странци, и то првенствено стране компаније. У досадашњем систему приватизације, само су домаћа лица имала право на бесплатне акције, док су у куповини акција (са попустом) наши запослени имали право прече куповине у односу на остала лица, па и на странце. Напротив, Закон предвиђа да су странци правно равноправни са домаћим лицима у куповини акција у приватизацији, што им, због економске премоћи, даје премоћ у приватизацији у односу на домаћа лица. Чак су и правно повлашћењи у односу на једине озбиљне домаће конкуренте. То су наши нови богаташи. Они, за разлику од странаца, прво морају да докажу да су платили порез на "екстра профит или имовину", коју су стекли због повластица у претходном режиму или да своје богатство нису на тај начин стекли, па тек онда могу да учествују у куповини акција у приватизацији. То ће још више отерати домаће улагаче. Отуда ћемо вероватно страним власницима углавном убудуће служити као радна снага у својој земљи. Тиме ће својинска структура наше привреде задуго убудуће да буде промењена у корист страних власника, што ће довести до још веће економске зависности наше земље од иностранства. При томе, треба да се укаже да странци нису "овце", које ће да дођу на "пашу" (тј. предузећа у приватизацији), где их наш "пастир" (тј. држава) тера, а то су лоше стојећа велика друштвена предузећа (тзв. губиташи). Напротив, они ће, као сви нормални пословни људи, да купују првенствено наша добростојећа предузећа, у којим могу одмах након куповине да почну да зарађују, а то значи да убирају профит. Ако за лоше стојећа предузећа уопште буду били заинтересовани, купиће их знатно испод стварне вредности њихових средстава.<sup>31)</sup>

Друга штетна последица, која може да нам се догоди услед приватизације уз битно учешће странаца, тиче се будућег пословања приватизованих субјеката. Пошто ће странци њима да управљају, као власници, имаће и право на учешће у добити, коју она буду остваривала. То значи да ће се добит од тих предузећа одли-

31. Тачност овог предвиђања потврђује чињеница да су се за приватизацију по новом Закону, углавном пријавила наша најбоља и најпрофитабилнија предузећа, из као што су „Невена“ из Лесковца, „Зорка“ из Шапца, „Дуга“ из Београда, „Нисал“ из Ниша и тд.

вати у иностранство, уместо да остаје у нашој земљи. Само можемо да пожелимо да страни улагач унапреди пословање нашег приватизованог предузећа, те да оствари већу добит, тако да се тиме и сразмерно повећа њен део који ће да остане у земљи, ситним домаћим улагачима, кроз дивиденде, и запосленима, кроз плате. Али, шта ако га не унапреди, или ако, по исцрпљивању постојећих пословних могућности, купљено предузеће једноставно угаси, јер му се више исплати да нам продаје своју робу из иностранства по вишим ценама, него да је код нас производи? То се, рецимо, десило Хрватима са цементарама (чудно, купио их је баш француски "Лафарж", који купује и београдску цементару код нас), Мађарима са шећеранама и уљарама, као и бројним другим источноевропским народима. "Опчињени" западним улагачима, похрлили су им у загрљај, па никако да се из њега извуку, иако их већ годинама гуши.

Трећа штета, коју ћемо претрпети, јесте мала исплативост новог система приватизације, због ниске продајне цене друштвеног капитала. Она ће вероватно бити знатно испод његове стварне вредности. То ће се дешавати због велике понуде друштвеног капитала на продају у виду акција на тржишту у кратком року, а мале тражње. Тражња ће свакако бити мала, без обзира на "оптимизам" министра за приватизацију и владајућих политичара. То је нужно због нашег општег сиромаштва и неповерења у "разорени" привредни и правни систем. Кад сами немамо то поверење, како ће га странци имати?

Истиче се да ће се продаја обављати аукцијом или тендером, што значи јавним надметањем купаца, као да су они чаробни штапић за постизање пристојне цене. То су узалудна надања, јер ће се често дешавати, да ниједан учесник (ако се ико и одазове) не понуди ни почетну аукцијску цену. Тада се, по аукцијским правилима, она мора да снижава, све док такмичарима не постане прихватљива. То се, уосталом, дешава у Црној Гори, која исто спроводи аукцијске и тендерске приватизације. Исто се дешава свуда у свету где за понуђену "робу" у аукцији нема довољно тражње. Зашто би код нас било друкчије? Дај Боже да буде!

Прениска цена продаје друштвеног капитала, практично значи да ће држава, којој новац од продаје у приватизацији треба да се уплаћује, врло мало да се "окористи", јер ће врло мало новца да сакупи. Та сума ће бити још мања, због високих трошкова новозамишљеног система приватизације у односу на досад важећи. Наиме, аукцијска и тендерска продаја су скупи начини продаје, што ће морати да се плати из средстава добијених приватизацијом, било од субјекта приватизације, било од саме државе. Малом исплативошћу приватизације ће економски циљеви наше државе, које планира да оствари приватизацијом (пуњење пензијског фонда, накнада у денационализацији, отплата државних дугова, подстицање привредног развоја и др.), бити битно угрожени. Зар се онда исплатило да се приватизација укочи читавих пола године, да се плате трошкови доношења нових закона о приватизацији и да се створи још већа правна неједнакост, несигурност и неповерење међу грађанима, него што је досад била? Зар ти циљеви нису могли да се остваре и

на основу досадашњег закона о приватизацији, који је, такође, допуштао продају друштвеног капитала, поред расподеле бесплатних акција?

Најзад, четврта штетна последица новог система приватизације, тиче се претпоставке да домаћа лица буду купци акција. Одмах може да се запита ко ће од домаћих лица економски моћи и бити вољан да купује те акције. То свакако неће бити обични грађани, јер имају ниске текуће приходе, из којих тешко плаћају и свакодневне животне трошкове. Ако и имају какву уштеђевину, највећи број њих, осим кладионичара и ризичара, сигурно неће да је троши на куповину акција у приватизацији друштвених предузећа, макар да су у њима и запослени. Због тога, и у досадашњем систему приватизације из 1997. године, у другом кругу, у коме су се акције продавале (у првом су се делиле бесплатно), у већи друштвених предузећа готово уопште није бло купаца понуђених акција, иако су се нудиле уз велике попусте запосленим лицима и уз права отплате на рате у више година. Откуд онда министру за приватизацију чврсто убеђење, изражено у бројним јавним наступима, да ће наши грађани, а пре свега запослени, масовно да купују акције у аукцијским продајама акција предузећа у којим су запослени, кад по новом систему немају никакве повластице у тој куповини?

При таквом стању ствари, међу домаћим лицима могуће је да се издвоје само две групе заинтересованих купаца. Прва група су новопечени богаташи и ратни профитери, који су се последњих година обогатили на штету већине грађана, а уз везе за пропалим комунистичким режимом, које брзо успостављају и са новим. Ни поменута препрека у вези са опорезивањем "екстра" профита и имовине их неће много омести, јер могу да је заобиђу оснивањем нових компанија, које ће уместо њих, као пореских обвезника, бити купци у приватизацији. Ниским ценама у приватизационим аукцијама такви богаташи ће само бити награђени за своје раније малверзације, јер ће им се тиме олакшати да увећају богатство, кроз преузимање контроле над друштвеном предузећима. Ваљда је то нужност у свакој "првобитној акумулацији" капитала, која се код нас тренутно опет дешава, после Карађорђа и Милоша Великог. Друга група домаћих купаца се састоји од домаћих предузећа (приватних, друштвених или државних). Она од њих која имају довољно новца, настојаће да у приватизацији купе друга друштвена предузећа, ако од тога могу да имају имовинских користи. Често ће се имовинска корист састојати у куповини конкурентског предузећа у привредној грани или у куповини предузећа, које производи робу, потребну предузећу купцу. Последица ће бити стварање нових или ојачавање постојећих монопола, који су у нашој привреди врло изражени, нарочито након распада социјалистичке Југославије. То ће им бити посебно олакшано, јер наше антимонополско право уопште не забрањује стварање монопола груписањем предузећа, нити те процесе контролише. Даља последица ће бити још више уцењивачко пословање монопола према конкурентима и потрошачима него што је данас, што ће још више умањивати конкурентску способност домаће привреде.

Због објашњених економских мана, очигледно је да нови систем приватизације тешко може да оствари свој основни циљ, а то је брзо оживљавање наше привреде.

**ПРАВНЕ МАНЕ** – *Правне* мане новозамишљеног система приватизације су бројније него економске. За разлику од економских, правне мане су мање опасне по животни стандард наших грађана, али су знатно опасније по њихову правну сигурност. Оне могу да се сврстају у две групе: начелне и техничке.

**НАЧЕЛНЕ ПРИМЕДБЕ** – Начелне примедбе тичу се самог система приватизације и његових особина.

Основна начелна правна мана тиче се самог увођења новог система приватизације у наш правни систем. Тиме се по четврти пут мења правни режим приватизације у последњих десетак година (1988., 1992., 1997.). Грађанима, а пре свега запосленима, се тиме по четврти пут мењају права и положај у приватизацији. То ствара правну неједнакост међу грађанима, који су учествовали у различитим приватизацијама, јер они то схватају као повлашћивање једних, а ускраћивање других. Последица је њихова *правна несигурност* и осећање неповерења у правни систем и државу, поготово због тога што се новим системом приватизације њихова права битно умањују у односу на досадашња. Ако ни једна партија на власти у нашој држави не поштује прописе које је донела ранија власт, него их мења и прилагођава својим потребама и амбицијама, ко грађанима може да јемчи да нова партија, која буде освојила власт убудуће, неће исто то да ради са системом приватизације који је усвојила данас владајућа групација?

*Правна незашићеност* субјекта приватизације и његових запослених је следећа начелна правна мана. Она се састоји у његовој правној немогућности да утиче на ток своје приватизације и бирање новог власника, јер му Закон не даје никаква правна средства у том циљу.<sup>32)</sup> Испољава се кроз низ његових правила. Најпре, субјект са друштвеним капиталом не може да одлучи о покретању своје приватизације, већ само да поднесе "иницијативу" Агенцији, која о томе одлучује (чл. 16). Осим тога, Агенција може да отпочне приватизацију, по иницијативи државе (тј. Министарства за приватизацију), чак и заинтересованог купца, без икакве сагласности субјекта на кога се то односи (чл. 16, ст. 5).<sup>33)</sup> Кад је иницијатор држава или купац, управа субјекта приватизације се ништа не пита, нити се обавештава. Обавештавају се само синдикати његових запослених, као да су они меродавнији да од-

32. Изузетно, по Уредби о тендеру, Комисија за тендер, која припрема тендер и одобрава његове резултате, има једног члана, који је представник субјекта приватизације (чл. 3). Његов глас у избору најповољније понуде ипак је мањински у односу на гласове четири преостала члана Комисије. Због тога он не може битније да утиче на одлучивање о купцу.

33. Омогућавање купцу да покреће поступак приватизације субјекта, на кога је „бацио око“ врло је опасан преседан у праву. Имајући у виду велику корумпираност нашег државног апарата, лако је да се замисле злоупотребе, које могу да проистекну из таквог купчевог овлашћења.

лучују о приватизацији. Након покретања поступка приватизације, даљим његовим током Агенција, такође, суверено "господари", јер у свим питањима самостално одлучује. Субјект приватизације, о чијој судбини се ради, постављен је само у положај њеног "сарадника". Тако, Агенција може да му нареди "реструктурирање", па и да га спроведе, ако је незадовољна начином на који он то ради. Она одлучује и о методу продаје његовог капитала (тендером или аукцијом), припрема и организује ту продају, преко одговарајућих комисија, те одлучује о најповољнијем купцу. Субјект приватизације нема ни право на приговор другостепеном органу (Министарству), ако је незадовољан одлукама Агенције, макар и да су противправне, јер то право имају само незадовољни учесници јавног надметања ради продаје друштвеног капитала. Чини се да му се то право, ипак, не би смело да оспори по општим правилима управног поступка. Субјект приватизације израђује само проспект и програм приватизације (или реструктурирања), али Агенција је овлашћена да и то уради уместо њега, ако није задовољна његовим програмом или ако он то сам не уради. Запослени и синдикати субјекта приватизације једино се обавештавају о иницијативи за његову приватизацију, без давања икаквих процесних права, да даље на њу утичу (чл. 16, ст. 3).<sup>34)</sup> Правна незаштита субјекта приватизације, његових запослених, па и акционара, ако их има, свакако да битно доприноси њиховој правној несигурности током приватизације, што може врло лоше да се одрази на пословање субјекта.

Правна несигурност се свакако појачава следећом маном, а то је *протошвајство* новог система приватизације. Противустановност је двојака. Прво, Устав Србије утврђује друштвену својину као један од облика својине у нашем правном систему, поред приватне, државне и задружне. Новим системом друштвена својина се укида, што је свакако противустановно. Друго, Уставом је предвиђена и равноправност свих својинских облика, укључујући и друштвену својину. Новим системом се предвиђа обавеза претварања друштвене својине у приватну. Тиме се крши уставна равноправност друштвене својине у односу на приватну, којој се правно „подчињава“. Закон, који је тај систем увео у наш правни живот, свакако је, у хијерархији правног поретка, правни акт ниже правне снаге него што је Устав. Отуда он не сме да га крши. Пошто га крши, неуставан је и Уставни суд може да га поништи. Тако, обавеза приватизације, која је свакако једна од економских предности новог система приватизације у односу на досадашњи, правно гледано јесте његова битна мана. У сукобу економске нужности и права, свакако да право временом мора да изгуби. Овај сукоб је правно могао да се реши тако што би се најпре изменио Устав Србије, у смислу предвиђања могућности укидања друштвене својине у поступку утврђеним посебним законом. Тек након тога је требало да се донесе и Закон о приватизацији. Није јасно зашто владајућа коалиција није тако поступила, кад је већ има потребну већину у Скупштини за измену Устава. Изгласа-

34. Због тога за државу нису били правно обавезни, нити потребни, споразуми који је Агенција за приватизацију закључила са синдикатима предузећа „Застава“ из Крагујевца, ради његове приватизације.

вањем противуставног закона показује да се понаша самовољно, као што се раније понашала у сличним ситуацијама комунистичка власт.

Мана је и претерана *централизација* приватизације. Она се састоји у томе што Предлог овлашћује Агенцију за приватизацију, као централни државни орган Србије, да одлучује о свим питањима приватизације друштвеног капитала у сваком субјекту који њим послује. Она покреће поступак приватизације, припрема приватизацију (одобрава, а по потреби и израђује тзв. путоказни проспект, сакупља и анализира тржишне податке, одлучује о методу продаје), организује и спроводи продају и расподелу бесплатних акција и утврђује резултате приватизације сваког субјекта у целој земљи. Иако Закон допушта да субјект приватизације сам изради "иницијативу" ради покретања поступка приватизације, да припреми проспект, па и јавни позив, и да у њима предложи Агенцији метод приватизације, Агенција суверено и искључиво о томе одлучује. То свакако није "децентрализација" приватизације, како министар за приватизацију упорно истиче. Агенција чак може да наложи, па и да спроведе, "реструктурирање" субјекта приватизације, ако оцени да се приватизација без тога не може да спроведе. Питање је да ли Агенција може цео посао у приватизацији у земљи сама да обави. Ако и може, сигурно ће бити потребно да запосли велики број лица. Ето решења проблема наше велике незапослености! Можда ће њихове плате и остали трошкови рада Агенције, ипак бити мањи од средстава добијених продајом друштвеног капитала, те ће тиме моћи да се покрију. Централизованост приватизације не ублажава ни обавеза издвајања 5% средстава, добијених од продаје у приватизацији, за развој инфраструктуре територијалне аутономије, где је седиште субјекта приватизације (чл. 61), као ни постојање посебне организационе јединице Агенције у Војводини (Закон о Агенцији, чл. 4).<sup>35)</sup>

Тако се долази до следеће начелне правне примедбе, а то је *преишерано администрирање* државе у приватизацији. Како су Агенција и остали државни органи у приватизацији (Министарство, Акцијски фонд, регистри и др.) надлежни за предузимање свих радњи у приватизацији сваког субјекта у земљи, то практично значи, да се у том питању потпуно укида самосталност привредних субјеката. Последица је да се, макар привремено, до окончања приватизације, у сваком субјекту са друштвеним капиталом заводи државно управљање. Тако нешто се ни комунисти нису усудили да отворено раде у нашој привреди након укидања државног управљања привредом педесетих година двадесетог века. Закон чак не предвиђа ни могућност судске заштите субјекта приватизације и грађана од незаконитих аката и радњи Агенције и других државних органа у приватизацији, што је ноторна ствар у свим иоле правно сређеним државама.

Најзад, последња начелна правна мана новог система приватизације је његова правна *неуређеност*, која омогућава државну *самовољу*. Закон не поставља ни ми-

35. Ни чланство представника локалне самоуправе где је седиште субјекта приватизације у Комисији за тендер, не мења централизованост приватизације. Тај представник је мањина у односу на три представника Републике (Уредба о тендеру, чл. 3).

нимум објективних критеријума по којим би државни органи, а пре свега Агенција, одлучивали о приватизацији. Тако, Агенцији је остављена потпуна слобода у избору редоследа предузећа која ће да приватизује, метода њихове приватизације, "стратешког партнера" и у одлучивању у бројним питањима приватизације, која ће се нужно јављати. Они могу да уваже вољу субјекта приватизације, али на то нису обавезни ни у једном случају, као да је држава искључиви власник друштвеног капитала и да једино она има право да њиме располаже. Закључак је да се Законом, у ствари, "национализује" (тј. претвара у државни) друштвени капитал од субјеката, који њиме тренутно послују.

Колико је нови систем приватизације правно неуређен показује и чињеница да је врло површно уређен положај Агенције. Она је, по Закону о Агенцији за приватизацију, правно лице, које послује по прописима о јавним службама (чл. 2). Отуда није јасно, да ли је она обичан управни орган, јавна служба, или што друго. Такође, није уређено да ли су функције њених руководилаца и запослених неспојиве са другим државним, политичким и привредним функцијама, ради обезбеђивања независности и непристрасности у раду. Требало је да се уреди, да је Агенција што независнија како од државе, тако и од субјеката приватизације. Тиме би се битно смањиле могућности за злоупотребе. Због тога може основано да се поставити питање имовинске одговорности Агенције и државе за штету коју нанесе пословању предузећа и његовим радницима (нпр. ако буду отпуштени), због лоше обављене приватизације (нпр. у случају затварања, или опадања пословања). Оправдано је да се то питање постави, кад већ Агенција, у име државе, у свему одлучује у приватизацији, без потребе да се осврће на вољу и интересе субјекта приватизације. Оштећена лица имају право на одштету и по општим прописима о раду државних органа, када штету начине намерно или крајњом непажњом. Како ни Закон о приватизацији ни Закон о Агенцији не предвиђају "имунитет" Агенције, биће сасвим допуштено да се тужи за накнаду штете.

**ПРАВНО-ТЕХНИЧКЕ МАНЕ** – Поред начелних правних мана, предложени Закон о приватизацији има низ *правно-техничких* мана.<sup>36)</sup> Због њих, Закон више личи на површан економско-политички програм, који је саставила група не одговорних менаџера, него на озбиљан закон о једном битном процесу, који треба да се организовано спроведе. Са гледишта иоле стручног правника, тако писан закон је непримењив, због своје претеране неодређености (празнина), те бројних нејасности и бесмислености. Отуда је могуће да такав закон функционише у пракси само уз обиље "политичке" (тј. ванправне) помоћи, као што је често била пракса у доба нашег комунизма. То омогућава самовољу, подмитљивост, преваре, стихијност и анархију. Узалуд смо се понадали да је томе дошао крај.

Укинутом закону из 1997. године могле су да се стављају многе примедбе (нпр. због затворености приватизације, претеране привилегованости запослених, нео-

36. "Правна техника" је начин на који је написан неки правни акт, као усклађена и логична целина. Од тога највише зависи могућност разумевања наког прописа и његове примене у пракси.

рочености и др.). Ипак, тај закон је правно-технички био релативно добро урађен. Отуда је свако лице заинтересовано за приватизацију (предузеће у приватизацији, запослени, грађани, купци и држава) тачно знало какава права, обавезе и могућности има у свакој ситуацији током приватизације одређеног субјекта. Због тога је свако заинтересовано лице знало шта да ради у свакој фази поступка приватизације и како може да се заштити од незаконитих радњи других лица. Напротив, нови Закон је правно технички врло лоше урађен, те се решење бројних празнина, нејасности и бесмислица своди на слободу државе (пре свега Агенције за приватизацију) у тумачењу одредби. То у крајњој линији значи да је држава слободна да одлучује о спорним питањима како јој драго, без икаквих механизма заштите лица заинтересованих за приватизацију. Непримерено је на овом месту, да се поближе објашњавају све правно-техничке мане новог Закона. Због тога се даје само неколико очигледних примера.

*Недоречености* Закона испољава се у шест најочигледнијих примера.

Први пример је најситнији и тиче се депозита такмичара у аукцији одн. тендеру (чл. 30, 39). У Закону се одређује да "подносилац понуде уплаћује депозит за учешће у тендеру", а министар за приватизацију утврђује висину и начин уплате тог депозита. Нема ни једног више правила овом институту, тако да многе ствари остају неуређене и нејасне. Ту се вероватно мисли на предујмљивање организатору аукције одн. тендера одговарајуће новчане своте, ради доказивања озбиљности намере такмичара и обезбеђења уплате остатка износа куповне цене, ако уплатилац победи у такмичењу. Онај који изгуби, вероватно, има право на повраћај депонованог износа. Ако се то хтело, онда је законом морало да се јасно уреди бројна питања, које могу да се јаве у вези са уплатом и повраћајем депозита. То су примера ради: 1) до ког времена депозит мора да се уплати, 2) коме се уплаћује (банци или и другом лицу), 3) чему служи, 4) како се њиме поступа, 5) у ком облику се даје (нпр. у новцу, полиси осигурања, банкарскј гаранцији, другој имовинској вредности), 6) да ли се урачунава у куповну цену победнику надметања, 7) да ли привремени депозитар (нпр. банка) мора да плаћа камату депоненту, 8) ако мора, по којој стопи, 9) када и како мора да се врати губитнику у надметању, и друго. То су све питања која морају да се уреде законом, а не вољом министра, јер се иначе ствара велика правна несигурност такмичара.<sup>37)</sup> У истом *површином* стилу написан је цео Закон, што значи и остали институти у приватизацији. Ако толико питања није уређено Законом само у вези са депозитом у јавном надметању ради продаје акција у приватизацији, онда може да се замисли која све питања нису уређена у вези са осталим много значајним институтима у приватизацији. Такав стил писања једног значајног закона, какав је овај, у најмању руку, неозбиљан је и неодговоран. Због тога, у поступку приватизације, а и након ње, могу да настану тешки спорови између заинтересованих субјеката, које ће судови морати да решавају. Проблем ће бити у томе, што неће имати правила за пресуђење, те ће морати да се довијају како знају и умеју, да попуне празнине у прописима у приватизацији.

Други пример недоречености Закона нешто је значајнији него питање депозита, а тиче се уређења тзв. "гаранције" стратешког улагача за производне, пословне и социјалне програме у субјекту приватизације. Ради се о својеврсном јемству купца субјекта приватизације, да ће га "оживети", ако је економски посрнуо, односно да ће наставити успешно пословање, ако је економски успешан. О њему творци новог система приватизације много говоре у јавности, кад год им се пребаца да он омогућава купцу да једноставно "затвори" предузеће, отпусти раднике или да предузме друге непопуларне мере противно интересима запослених, па и самог кулшеног предузећа. Каже се да ће такав улагач, а пре свега странац, морати претходно да пружи "гаранцију" улагања, сигурности и успешности пословања и запослености у кулшеном субјекту приватизације, на основу програма приватизације.

Шта, у ствари, у Закону о томе пише? И поред најбоље воље, писац овог текста је нашао само једну реченицу, која би могла да "звучи" у објашњеном смислу. Она гласи: "Јавни позив из ст. 3. овог члана (мисли се на јавни позив за учешће у аукцијској продаји акција - пишчева напомена) *може* да садржи и *обавезу* за улагање средстава у субјекту приватизације, решавања питања запослених, обезбеђивање континуитета пословања и заштите животне средине" (чл. 38, ст. 4).<sup>38)</sup> Јасно је да такмичар који победи, мора ту обавезу да прихвати у уговору о куповини акција, који накнадно закључује. Није, међутим, јасно према коме он ту обавезу има. Да ли је има према држави, оличеној у Агенцији, према субјекту приватизације, синдикату или неком другом? Одговор на то питање је битан, јер од њега зависи ко је овлашћен да од улагача (купца) тражи испуњење те обавезе након закључења уговора и његовог "уласка" у предузеће. Осим тога, није јасно ни како да се обезбеди испуњење те обавезе, које је преузео. Да ли се у том циљу може да тражи осигурање од неког јаког осигуравајућег друштва, или гаранција неке чврсте банке, полагање депозита, или слично? По општим прописима, свакако да може. Међутим, давање такве гаранције је скупо, те повлачи урачунавање њених трошкова

37. Нека од постављених питања уредила је Уредба о тендеру (чл. 13, 17), чиме је ублажена ова мана. Уредба одређује да се депозит уплаћује само у новцу и на начин "наведен у јавном позиву". Оређивањем начина уплате у Уредби повређен је Закон о приватизацији, који изричито одређује да висину и начин уплате депозита одређује министар за приватизацију. Како министар не саставља јавни позив за тендер, није јасно како ће да одреди начин уплате депозита. Уредба, такође, одређује да се учеснику тендера враћа депозит у прописаном року, ако му је понуда неважећа или му није прихваћена. Трошкове враћања сам сноси, с тим што нема право на камату ако му је депозит враћен о року. Уредба о аукцији не уређује детаљно питања депозита, иако обавезује сваког такмичара да пре аукције положи депозит. Пошто не садржи правило о аналогној примени одредаба о депозиту из Уредбе о тендеру, у аукцији се у вези са депозитом јавља проблем неуређености истих питања.

38. Ваља напоменути да се обавеза давања гаранције предвиђа само у аукцијској приватизацији, а не и у тендерској. Такво решење Закона је чудно, јер је у тендерској приватизацији она потребнија, пошто је тендер намењен за приватизацију лоше стојећих великих предузећа код нас. Није јасно да ли је то само омашка у писању закона, или је то намерно учињено, да би се великим улагачима више удовољило.

у продајну цену субјекта приватизације. То доводи до њеног још већег снижавања, а тиме до снижавања и средстава које наша земља треба да добије од приватизације. Ако се претпостави да је "стратешки" улагач дао и ту гаранцију, није јасно како ће се он натерати да испуни своју обавезу. Шта ако, и порет ње, обавезу не испуни? Да ли је то разлог за раскид уговора о куповини акција и његово истеривање из предузећа? Ако јесте, ко ће да тражи раскид, ради заштите интереса субјекта приватизације, кад њим влада, несавесни улагач? Хоће ли то да буде Агенција, синдикат, јавни правобранилац или неко други? Пошто питање лица овлашћеног на раскид није уређено Законом, суд из процесних разлога, због недостатка тзв. активне легитимације, може врло лако да одбаци захтев као недопуштен. Најзад, ако и захтев за раскид успе, те уговор са улагачем буде раскинут, држава ће свакако морати да му врати средства, која јој је дао по основу цене за куповину акција у приватизацији. Одмах се намеће економско питање, одакле ће да му да их врати, кад је врло вероватно да ће их одмах потрошити на исплату пензија и отплату својих дугова. Због тога је сигурно да држава раскид неће да тражи, ни кад безобзирни манипулатни свашта обећају (слично Језди и Дафини), ради јефтине куповине наших предузећа, без икакве намере да обећања испуне. Тада би се заиста радило о још једној организованој превари наших привредних субјеката и грађана од стране државе и таквих улагача, којих смо и нашој недавној комунистичкој прошлости имали на претек. Значи, опет се ради само о причама за неупућену и лаковерну јавност, срачунатим да је смире, како би нови Закон што лакше прихватила.

Трећи пример неодређености је лако схватљив, јер очигледно омогућава изигравање прописа о јавности приватизације. Састоји се у томе што *начин објављивања* јавног позива за тендер није уопште уређен. Само се предвиђа да "Агенција објављује јавни позив за учешће јавном тендеру" (чл. 28). У озбиљним правима о трговини хартијама од вредности (у које спадају и акције у нашој приватизацији) обично се уређује да се јавни позив за њихову продају мора да објави најмање прописано време пре отпочињања продаје бар у једним (или двама) новинама, које се *редовно* (значи, недељно или седмично) продају на територији *целе државе*, како би га прочитао што већи број лица. Цитирано правило у Закону, као и наши општи прописи о јавној продаји вредносних папира, уопште то питање не уређују.<sup>39)</sup> Тиме се Агенцији оставља слобода да објављује јавне позиве за продају различитих субјеката приватизације, како јој се "ћефне", у различитим облицима, што омогућава објављивање и у издањима саме Агенције (нпр. њеном рекламном материјалу) или публикацијама ограничене јавности (малог тиража и подручја про-

39. Уредба о тендеру, која је донета три недеље након Закона, ублажава овај пропуст. Она предвиђа да се јавни позив објављује „најмање у једном дневном листу и на интернету, а за значајније субјекте приватизације, кад то Агенција процени, и у страниој штампи“, о трошку субјекта приватизације (чл. 7). Уредба не одређује да ли је дневни лист, у којем се јавни позив оглашава, потребно да буде национални, или може да буде и локални. Уредба о аукцији садржи још скромнија правила о начину објављивања јавног позива. Она само одређује да се позив објављује „у средствима јавног информисања (штампа, телевизија, инернет) најраније 30 дана пре дана одржавања аукције“ (чл. 5).

даје, које ретко излазе), које читају само лица које Агенција жели за купце. Неуређеност начина објављивања позива за куповину акција у приватизацији омогућава изигравање јавности, а тиме и субјеката заинтересованих за приватизацију, нарочито кроз повлашћивање одређених купаца (нпр. на одређеном подручју, или у одређеном кругу лица). Због тога ће незадовољна лица (нарочито необавештени и губитници) у сваком случају приватизације често сумњати, да је Агенција, на основу личних веза својих службеника, продала субјект приватизације лошијем понудиоцу.

Нешто је боље Законом уређен начин објављивања јавног позива за аукцијску продају у приватизацији (чл. 38). Ту се одређује да Агенција мора да јавни позив објави најмање 15 дана пре одржавања аукције, и то "на посебном веб сајту Владе Србије, у домаћим и иностраним средствима информисања, чију листу утврђује министар надлежан за послове приватизације". Ако се занемари граматичка неисправност цитиране одредбе, могу јој се ставити два приговора у вези са јавношћу приватизације, коју треба да обезбеди. Прва је инсистирање на објављивању позива за аукцију преко интернета на компјутерима ("веб сајт"), као да смо ми компјутерски најписменија нација на свету, а једва да читамо и најпростије булеварске новине и викенд романе. Свакако да се тиме привилегују страни пословни људи, који вероватно прате пословне понуде објављене преко интернета. Други приговор је законска неуређеност "средстава информисања" у којим се објављује позив за аукцију, слично позиву за тендер. Свакако да није требало министру да се даје неограничена слобода одређивања њихове "листе", јер му омогућава самовољу.

Четврти пример недоречености Закона је процесно правни. Састоји се у томе што поступак јавне продаје уопште није уређен, као ни поступак доделе бесплатних акција. Отуда није јасно, да ли се на те поступке примењују општи прописи о емисији акција у Закону о предузећима и Закону о хартијама. Ако се прихвати њихова примена, онда остаје нејасно које правило из та два закона треба да се примени у одређеном питању, ако га они различито уређују.

Још је значајнија пета недореченост Закона, која се односи на избор метода продаје акција у приватизацији (тендер или аукција). О томе одлучује Агенција за приватизацију. Међутим, Закон јој не поставља никакве критеријуме, којим би морала да се руководи. Из изјава министра за приватизацију у новинама може само да се закључи да је тендерска приватизација намењена великим предузећима, која, због величине друштвеног капитала, не могу да се приватизују и оживе без великог улагања свежег капитала. Отуда је у тендеру нужно учешћа великих страних улагача, који су, наводно, врло заинтересовани да купе наше пропале велике системе. Насупрот томе, аукцијска продаја је намењена приватизацији средњих и мањих друштвених предузећа. По процени министарства за приватизацију, за њихову куповину домаћи улагачи, пре свега запослени у њима, имају довољно новца, тако да учешће странаца у њима није нужно. Питање је шта ако странац, ипак, хоће да учествује аукцији таквог предузећа. Како је он равноправан, а сигурно има

више новца него наши људи, моћи ће у аукцији да понуди повољнију понуду и да купи домаће предузеће, јер је равноправан са домаћим улагачима. Домаћа лица немају право прече куповине акција у приватизацији у односу на странце, тако да ће вероватно та средња и мала предузећа странци највише да купују, јер она много боље послују него велика предузећа. Ако је то тако, а немогуће да законописци тога нису били свесни, требало је да у Закон унесу одговарајуће заштитне механизме домаћих лица, макар и путем постављања критеријума Агенцији за избор метода продаје акција. Како у Закону то није учињено, Агенција ће, вероватно, као и сваки аутократа, потпуно слободно одлучивати о методу продаје акција сваког субјекта приватизације, без обзира на његову величину и интересе.

Посебно је чудно што министар за приватизацију објашњава критеријум величине предузећа за примену одговарајућег метода приватизације, а да ни у једном пропису о приватизацији нису постављени критеријуми за разликовање малих, средњих и великих предузећа. Вероватно ће се примењивати критеријуми из Закона о рачуноводству. Ако је то тако, онда ће већина наших предузећа да буде велика, јер је Закон о рачуноводству пре свега прилагођен пореским потребама, а не приватизацији. Даља последица је да ће већина наших предузећа да буде приватизована тендером, који је знатно мање јаван него аукција. То ће сигурно омогућити бројне злоупотребе. Осим тога, и тендер и аукцију спроводи нека "комисија". Комисију за тендер образује министар за приватизацију, док аукцијску комисију образује Агенција. Није јасно зашто их образују различити органи, кад обе врсте комисије практично раде скоро исти посао. Тај посао је готово исти, јер тендер који је Законом "овлаш" уређен, у ствари, је тзв. писмена аукција, без присуства такмичара при утврђивању победника, насупротив аукцији из Закона, која је усмена, уз присуство такмичара. Најзад, ни састав аукцијске комисије није уређен, што омогућава бројне злоупотребе, кроз повезаност њених чланова са лицима заинтересованим за приватизацију сваког појединог субјекта.<sup>40)</sup>

Најзначајнија недореченост тиче се орочености, као једне од кључних особина новог система приватизације. Иако је истакнуто да је то економска предност новог система приватизације, због неуређености рокова и последица њиховог истека она је битна правна мана. Мана постаје очигледна кад се до истека законског рока не могу да нађу заинтересовани купци за одређени субјект приватизације. Ту се нашло "соломонско" решење да непродате акције субјекта приватизације прелазе на Акцијски фонд, који је дужан да их прода, по налогу Агенције, у року од шест година од дана ступања Закона на снагу. То, међутим, не решава ништа, ако ни Акцијски фонд не успе да прода пренете му акције у прописаном року, јер, рецимо, опет нема заинтересованих купаца. Да ли се онда субјект приватизације ликвидира, или се он поклања неком лицу, или пренете акције прелазе у државну својину, или остају временски неограничено у Акцијском фонду, или што

40. Састав Комисије за тендере уређен је Уредбом о тендеру (чл. 3), али не и начин њеног рада. Ако та Комисија не уреди начин свог рада пословником имаће бројне проблеме у раду.

друго? Но, без обзира какав се став буде заузео, кад се то питање јави у пракси, безуспешан истек рока значи да приватизација није обављена на време, те да она, у ствари, није обавезна и орочена.

Следећа правно-техничка мана Закона је *нејасноси*. Нејасности су толико бројне, да би њихово приказивање на овом месту био сизифовски посао. Поменуће се само три примера.

Први пример нејасности тиче се саме суштине реструктурирања. Дефиниција реструктурирања у Закону гласи: "Реструктурирање ... подразумева статусне одн. организационе промене или поравнање из дужничко-поверилачких односа и друге промене које се односе на субјект приватизације, а које омогућавају продају његовог капитала или имовине" (деф. скратио аутор; чл. 19, ст. 2). О његовом спровођењу одлучује Агенција, кад процени да се продаја капитала субјекта приватизације не може да обави, без претходног реструктурирања. Из цитиране одредбе произлази да се реструктурирање може да састоји од четири врсте промена, вероватно у циљу стварања услова за оживљавање привредног субјекта након приватизације. То су: статусне промене, организационе промене, поравнање и друге потребне промене. Статусне промене су спајање, припајање и подела одређеног правног лица. Пошто о томе одлучује Агенција, то значи да она може да субјект приватизације, противно његовој вољи, споји са другим субјектом, припоји га другом или да га подели. Тако нешто је можда економски лепо замишљено и корисно, али правно је недопустиво због заштите поверилаца, постојећих чланова (власника) у субјекту приватизације и радника. Тиме се уводи државно управљање привредом, које смо давно напустили. Организационе промене су, вероватно, промене облика субјекта приватизације (нпр. из друштвеног предузећа у акционарско друштво), као и промене у унутрашњој организацији субјекта приватизације (нпр. смена управе, промене структуре органа, промене организационих делова, и слично). Ни оне не би смеле да се спроводе без сагласности постојечих власника у субјекту приватизације (нпр. акционара из ранијих приватизација), јер би им се тиме грубо кршила неповредивост права својине. Поравнање је нарочито занимљиво, због незаштићености поверилаца и могућности да се оно спроведе ван уобичајног судског поступка принудног поравнања. У "приватизационом" поравнању могу да се отпишу (опросте) тражбине поверилаца према субјекту приватизације, а тражбине поверилаца са већинским државним капиталом могу да се присилно претворе у уделе у капиталу дужника (чл. 20). Довољна је сагласност већинског повериоца на програм реструктурирања, који доноси надлежни орган субјекта приватизације (тј. дужника; чл. 23, ст. 2)! Најзад, остају "остале промене", потребне за припремање продаје субјекта приватизације. Њиховом неуређеношћу у Закону се оставља слобода Агенцији, као творцу новог привредног поретка и чуда, да смисли потпуно нове облике привређивања, слично нашим комунистима у давно укинутом у Закону о удруженом раду.

Други пример нејасности Закона састоји се у цитирању једне од одредаба, којим је реструктурирање уређено. Она гласи: "Субјекти приватизације, у којим је

спроведено реструктурирање, дужни су да капитал, укључујући и капитал конвертован у складу са ст. 1. тачка 2. овог члана, продају методом јавног тендера или јавне аукције" (чл. 20). Вероватно се овом одредбом хтело да нареди реструктурираном субјекту приватизације, да спроведе приватизацију продајом акција у тендеру или аукцији, како не би стао на реструктурирању. Међутим, писцима Закона се поткрала грешка, јер су обавезали субјект приватизације, да прода и оно што није његово, што је правно недопустиво, због начела неприкосновености права својине (приватне, овог пута, а не друштвене). Наиме, том одредбом се субјект приватизације обавезује да прода не само друштвени капитал, већ и уделе својих поверилаца, у које су им тражбине у реструктурирању претворене (ст. 1, тач. 2 истог члана, говори о присилној конверзији), што је њихов приватни капитал. Значи, повериоци у реструктурирању прво могу да буду натерани да претворе своје тражбине у уделе у капиталу свог дужника, чиме би постали његови чланови (сувласници). Онда у тендеру или аукцији могу да буду присиљени да продају и те уделе по, вероватно, багателним ценама. Заиста се ради о префињеној економској и правној "акробатици", срачунатој на изигравање поверилаца.

Трећи пример нејасности Закона односи се на тумачење израза "спроведена приватизација". Закон одређује да се приватизација мора да "спроведе" најкасније у року од њетири године од његовог ступања на снагу (чл. 14), као и што у аукцијској приватизацији везује обим права на стицање бесплатних акција за време спровођења приватизације (чл. 45, 46). Економски гледано, приватизација је спроведена (тј. завршена), кад је држава примила паре од купца приватизованог субјекта. Правно гледано, то уопште није јасно. Да ли је то момент кад је завршена продаја акција у субјекту приватизације, јер тек после ње могу да се деле бесплатне акције, или кад је закључен уговор о куповини акција са најповољнијим понудиоцем, или момент закључења уговора о промени облика субјекта приватизације или кад је промена облика уписана у регистар код суда, или кад је она објављена у Службеном гласнику Србије, или су писци Закона имали у виду неки други момент, ако су уопште о томе размишљали?

За правнике је нарочита "посластица" трећа врста право-техничких мана, која се састоји *бесмислености* многих одредаба Закона. Најпре треба да се истакне језичка бесмисленост "иницијативе", која иоле озбиљном правнику прво упада у очи. Иницијатива је, у ствари, писани акт којим се најављује намера субјекта приватизације, државе или заинтересованог купца, да се обави приватизација (чл. 16). Због тога је било правно стручније да се она назове "најава", или бар "предлог" или "захтев", јер израз "иницијатива" у праву баш ништа не значи. У вези са њом има и других нелогичности и бесмислица. Тако, одређено је да о њој у субјекту приватизације одлучује "надлежни орган". По општим прописима (Закон о предузећима), то би могла да буде скупштина, али и управни одбор, па и директор. Ако дође до неслоге о приватизацији између тих органа, питање је хоће ли Агенција усвојити иницијативу само једног од њих, којој се остали органи противе. Очигледно је да је држави, у доношењу Закона, било важно само да добије иницијативу за

приватизацију, не водећи рачуна о поремећајима коју она може да изазове у субјекту приватизације. Осим тога, упадљива је и неравноправност субјекта приватизације и државе у иницирању поступка приватизације. Док је субјект дужан да достави иницијативу Агенцији, кад је он иницијатор, Агенција нема обавезу да је достави субјекту, кад је иницијатор Министарство или купац. Отуда, Агенција може да изненади предузеће приватизацијом и довођењем новог власника. То је одраз бирократског менталитета, да држава има само права, а њени "поданици" само обавезе. Савремене државе су напредне баш због тога што почивају на узајамности права и обавеза према субјектима на својој територији, у складу са прописима.

Правно је бесмислено уређен и *предмет* приватизације. Он је одређен као друштвени односно државни капитал у субјекту приватизације (чл. 3, ст. 1), што је правно у реду. Међутим, предвиђа се и да се у поступку приватизације може да прода и *имовина* субјекта приватизације (чл. ст. 2). Одређивање имовине као предмета приватизације коси се са њеним појмом у праву, који се не поклапа са њеним економским појмом. Наиме, имовина, правно гледано, јесте скуп права и обавеза једног лица, који се могу новчано изразити. Међу правима у имовини једног лица можда је најзначајније право својине на стварима. У приватизацији се друштвена својина на одређеним стварима (капиталу), као облик својине, претвара у приватну. Отуда је правно бесмислено да се одређује у Закону да је предмет приватизације имовина. Њу чине права, а не ствари (капитал), тако да право својине не може да постоји на другом праву (нпр. тражбини).

Посебна бесмислица за стучњаке компанијског права, у које озбиљно задира приватизација, јесте начин на који Закон уређује *уговор о промени облика* субјекта приватизације. Према Закону, он се закључује након спроведене продаје акција између акционара са већином гласова рачунајући по капиталу субјекта приватизације (чл. 55). Циљ тога је да се изврши промена облика субјекта приватизације из друштвеног предузећа у акционарско друштво. Основна бесмислица је у томе што се промена облика субјекта приватизације спроводи тек након продаје акција, уместо пре тога. Тако може да настане правно бесмислена ситуација да субјект приватизације, који није акционарско друштво, продаје акције у приватизацији. Ако је то економски логично, правно је нелогично. Осим тога, из Закона произлази да се уговор о промени облика мора да закључи увек и у сваком субјекту у којем је спроведена приватизација. Могуће је, међутим, да субјект приватизације већ има облик акционарског друштва или други облик који жели већински акционар. Зашто би онда морао да се закључује уговор о промени његовог облика, кад се тај облик не мења. Најзад, пошто се уговор закључује вољом већинског акционара (вероватно замишљеног "стратешког партнера"), незадовољним мањинским акционарима, који нису пристали на његово закључење, мора се, по општим правилима Закона о предузећима, да пружи одговарајућа заштита. Они тада чак могу да судски траже исплату својих акција од субјекта приватизације до висине 10% његовог капитала.

Занимљиве су још две бесмислице мањег значаја. Прва је занимљива због своје "немуштости". Она се састоји у изолованој одредби Закона (чл. 57), којом се предвиђа *сходна примена* његових правила о акцијама на *уделе*. Ова одредба је буквално преписана из Закона из 1997. године, али је тамо била смислена. Тај закон је на систематичан начин одређивао да приватизовани субјект може да има облик или акционарског друштва или друштва с ограниченом одговорношћу. Да не би термилошки понављао акције и уделе у свакој одредби, његови писци су у тексту свуда помињали само акције, одредивши да правила која у приватизацији важе за њих, аналогно важе и за уделе у друштву с ограниченом одговорношћу. Писцима новог Закона такво претходно уређивање, свакако није било потребно. Отуда су вероватно хтели да омогуће да приватизовани субјект добије и облик друштва с ограниченом одговорношћу. Проблем је само што нису водили рачуна о томе да удели (због своје неједнакости) нису подобни за јавну продају у тендеру и аукцији. Друга бесмислица је занимљива због своје "превејаности". Тиче се средства плаћања купљених акција у приватизацији. Закон "великодушно" допушта српским држављанима, да плаћају купљене акције и обвезницама неисплаћене девизне штедње (које ни до данас нису добили). Услов је, међутим, да оне доспевају за наплату најкасније на дан куповине акција (чл. 13). Недоспеле обвезнице нису ваљано платежно средство. На тај начин се купцу „великодушно“ помаже у отплати цене акција, јер не мора најпре да уновчи обвезнице, да би платио акције, већ може обвезнице једноставно да замени за купљене акције, по утврђеној сразмери. Тиме државу само лишава доспелог дуга по старој девизној штедњи, коју је раније незаконито присвојила.

О правно-техничким манама може да се говори и пише у недоглед, често и код ваљаних законских текстова. Међутим, у Закону су толико бројне и озбиљне, да он претставља праву бруку за нашу државу и правну струку, којој се у последње време, иначе, пречесто подсмевамо и изругујемо. Правно-техничке мане ће сигурно изазвати бројна различита тумачења, несагласности и спорове у пракси. Сигурно је да ће уздрмати правну сигурност лица заинтересованих за приватизацију, а тиме и штету. То неће спречити ни хвалоспеви новом Закону у страним новинама (нпр. у британском "Тајмсу"), о којим, поводом његовог усвајања, пишу наше новине (нпр. "Политика"). Искуство у последњих десетак година нам говори да су нас странци са Запада хвалили само онда кад смо нешто радили на своју штету. Након тога увек смо западали у још тежу ситуацију. Надајмо се да то неће бити и овог пута.

### Закључак

Доношење новог закона је било је неекономично и нецелисходно. У времену његовог чекања већ би се највећи део привреде приватизовао по Закону из 1997., услед страха да се новим законом не погоршају услови за приватизацију по заполене и грађане. Овако, смо опет у закашњењу. Уместо доношења новог закона,

требало је само да се измени Закон из 1997., ради отклањања његових мана. То је могло да се учини једноставним укидањем права пречег стицања бесплатних и дисконтних акција запосленима или смањивањем обима друштвеног капитала на чије прече бесплатно стицање би имали право (нпр. са 60% на 30%). Остатак, који не би био подељен запосленима у субјекту приватизације (од нпр. 30%), требало је предвидети да се бесплатно расподељује грађанима (спољним акционарима). Тиме би се завела отворена приватизација, уместо затворене приватизације. Осим тога, требало је завести обавезу предузећа која су спровела приватизацију, да приватизационе акције котирају у берзи, како би својим акционарима омогућили њихову продају. Најзад, промет приватизационих акција требало је ослободити од пореза на промет апсолутних права, како би постигле што реалнију тржишну цену и како би се избегли фиктивни уговори са нереално нижим ценама, само из пореских разлога. Новом пореском реформом учињено је управо обратно, јер је стопа тог пореза повећана са 3% на 5%.

Уместо свега наведеног, донет је нов закон, са много нерационалнијим, неефикаснијим и скупљим решењима. Здравом уму је несхватљива толико чврсто настојање владајућих политичких кругова да нашу привреду јефтино предају у руке странцима, кад се зна да ни они нису чаробњаци да је брзо извуку из кризе, због објективних услова у којима се налази. Ако је разумљива жеља да се својина и управљање над лоше стојећим предузећима повери странцима, просто је бесмислено да им се предају у руке профитабилна предузећа уз симболичну накнаду. Изгледа да ће нам се то ипак десити, иако највећи број нас није због тога гласао за владајућу групацију. Но, по њу никаква штета не може да наступи, јер је свесна да ће се распасти до следећих избора. То значи да након њих неће бити никог ко ће да сноси бар политичку, ако не материјалну и кривичну одговорност за нанету штету привреди и друштву. Вероватно се због тога политичари из владајуће коалиције и понашају тако осино, надобудно, непромишљено и неодговорно у врло озбиљним пословима које раде, какви су и они у приватизацији.

Непристрасним посматрачима остаје само да разматрају разлоге таквог поступања "нове власти" у приватизацији, која тврди да је нови систем у националном интересу. Вероватно је да су суштина и систем приватизације тако намерно смишљени (наводно, по упутствима Светске банке). Питање је да ли је та намера по становништво ове земље добра или зла. Што се тиче техничких питања у Закону и новом систему приватизације, највероватније је да су грешке учињене случајно, пре свега из незнања и нестурчности. С тога, писцу овог текста остаје да закључи једном од Конфучијевих мудрости о разредима зналаца. Она гласи:

*“Ко не зна, а не зна да не зна, оћасан је. Чувај га се.  
Ко не зна, а зна да не зна, млад је. Научи га.  
Ко зна, а не зна да зна, сћава. Пробуди га.  
Ко зна и зна да зна, мудар је. Следи га.”*

---

Свако ко је иоле непристрасан према себи може да одреди којој врсти зналца из цитиране мудрости припада у одговарајућој области. Према ономе што је показано Законом, српско Министарство приватизације, као носилац целог пројекта, изгледа да спада у почетну врсту зналца. Према томе, чувајмо се и њега и његове приватизације.