

*Снежана Павловић, дипл. правник,  
ЈП "Електропривреда Србије" Београд,  
Руководилац службе за имовинско-правне послове*

## **Приватизација - Нова законска решења у светлу постојећих закона-**

Приватизацију за сада регулишу три закона и девет подзаконских аката, чиме још није заокружен пакет прописа из ове области. Законски термин "својинска трансформација" замењен је термином "приватизација" чиме треба да се истакну значајне разлике у овом процесу.

Законом о приватизацији («Службени гласник РС» број 38/01) прописано је да је предмет приватизације друштвени, односно државни капитал у предузећима и другим правним лицима (субјекти приватизације). Не улазећи у то ко све потпада под режим овог Закона задржаћемо се само на предузећима као субјектима приватизације.

### **Правни субјективитет**

Предузеће је у нашем праву правни субјект који има уставом гарантовану самосталност и равноправност. Као правни субјект предузеће је власник свих средстава која улазе у његову имовину и са њом може слободно располагати. Економска теорија истиче значај организационог и циљног аспекта предузећа и не спори значај самосталности и равноравности у остваривању основног циља, а то је стицање добити односно профита.

Устав СРЈ у члану 69. јамчи слободу, рад, привређивање и својину. Нико не може бити лишен својине, нити му се она може ограничити, осим кад то захтева

општи интерес утврђен у складу са законом, уз накнаду која не може бити нижа од тржишне.

Члан 74. Устава гарантује да се предузећа и други облици организовања за обављање делатности или услуга оснивају, организују и повезују слободно и самостално, у складу са савезним законом. Привредни субјекти су самостални и равноправни, а услови привређивања једнаки за све. Чланом 75. Устава СРЈ утврђено је да се само Законом може ограничавати располагање делом средстава правних лица или утврђивати посебан начин њиховог коришћења за време ратног стања, непосредне ратне опасности или ванредног стања и то само док то стање траје.

Поступак приватизације покреће се сагласно члану 16. Закона о приватизацији иницијативом надлежног органа предузећа, односно писменим актом којим се изражава намера за спровођење приватизације и припремом проспекта. Закон оставља рок за спровођење поступка приватизације предузећима са друштвеним капиталом од најдуже четири године од дана ступања на снагу овог закона.

Међутим, поступак приватизације може се покренути и иницијативом министарства надлежног за послове приватизације и заинтересованих купаца. Уколико иницијативу покрене министарство у року краћем од четири године, предузеће мора да достави проспект у року од седам дана. У противном предузеће и одговорно лице у предузећу одговарају за привредни преступ.

Предузеће у овом случају нема самосталност у доношењу одлуке о времену и начину приватизације. Тиме се нарушава принцип самосталности предузећа. На тај начин Закон о приватизацији предузеће третира као објект а не као субјект приватизације.

### **Имовина и капитал предузећа**

Наша правна теорија а затим и пракса прихватила је становиште да је предузеће субјект у праву, да има своју имовину којом располаже и којом одговара за своје обавезе. Имовину предузећа чини скуп ствари, новца, хартија од вредности и стварних и облигационих права. У имовину предузећа не улазе обавезе.

Закон о предузећима у члану 50. прописује да имовину предузећа чине право својине на покретним и непокретним стварима, новчана средства и хартије од вредности и друга имовинска права. Почетну имовину предузећа чине улози оснивача (основни капитал).

Предмет приватизације је друштвени и државни капитал па је значајно одредити појам капитала и утврдити власништво над њим.

Закон о основама промене власништва друштвеног капитала, у члану 3. дефинише вредност друштвеног капитала као пословну активу предузећа умањену за непокривене губитке и за вредност капитала других власника.

Економски посматрано имовина као део капитала предузећа је скуп различитих средстава која се користе за обављање делатности предузећа. То су основна средства (земљиште, зграде, опрема), затим залихе, потраживања и новац. Бруто

имовину чине укупна средства предузећа која се састоје из сталних и обртних средстава и у рачуноводству се још називају пословна средства или актива. Целокупна имовина тј. сва средства предузећа имају своје изворе којима се одређује порекло, односно власништво или начин њиховог прибављања. Извори средстава називају се заједничким именом у рачуноводственом смислу пасива.

Закон о приватизацији прописује да се у поступку приватизације може продати имовина или део имовине субјекта приватизације, односно поједини делови субјекта приватизације. То значи да се имовина не третира као јединствена, а поготово не као власништво предузећа. Закон није јасан у погледу средстава од продаје имовине. Продајом имовине или дела имовине предузећа, односно појединих делова предузећа и преносом средстава фондовима, смањује се имовинска маса предузећа. Ако предузеће за своје обавезе одговара својом имовином поставља се питање како се то одражава на повериоце предузећа. Уколико се средства од продаје капитала не преносе фондовима него остају предузећу онда су те одредбе сувишне у овом закону. За продату имовину добија се адекватна накнада у новцу, чиме се вредност имовине предузећа не мења а власник имовине је и даље исто предузеће.

### **Јавност рада предузећа**

Закон о предузећима уредио је питање информисања акционара, власника удела и запослених у друштвима капитала и у друштвеним и државним предузећима. Начин остваривања јавности рада органа предузећа уређује се статутом или другим општим актом предузећа.

Чланови и акционари обавештавају се о раду предузећа и раду органа предузећа, о рачуноводственим исказима, о извештајима управе о пословању, надзорног одбора и ревизора. Члан и акционар предузећа имају право да прегледају пословне књиге и документа предузећа и да органима писмено постављају питања о управљању предузећем, на која се мора писмено одговорити. У супротном заинтересовани члан, односно акционар предузећа може поднети захтев надлежном суду за остваривање права. Осим тога друштво капитала доставља суду који води регистар изводе из рачуноводствених исказа предузећа, консолидованог рачуноводственог исказа повезаних предузећа, извештаја управе о пословању и извештаја ревизора.

Повериоци предузећа и трећа лица обавештавају се о пословању предузећа увидом у акта предузећа.

Запослене обавештава управа предузећа: о свом раду и пословању предузећа, о развојним плановима и њиховом утицају на економски и социјални положај запослених, кретању и променама зарада, заштити и безбедности на раду и мерама за побољшање услова рада, о расподели добити, статусним променама, промени облика предузећа и др. Савет запослених има право да од управе предузећа захтева информације о питањима која се односе на права запослених по основу рада и да о свом ставу о тим питањима обавести управу предузећа.

Једно од начела овог закона о приватизацији је и обезбеђење јавности мада је законом јавност доследно обезбеђена за трећа лица док је за запослене уређена само у фази покретања поступка приватизације. Закон не садржи одредбе којим се уређује информисање управе предузећа у коме се врши приватизација ако се обавља на иницијативу министарства или потенцијалних купаца.

### **Реструктурирање у поступку приватизације**

Закон о приватизацији чланом 19. уводи реструктурирање у поступак приватизације, што подразумева статусне, односно организационе промене или поравнање из дужничко-поверилачког односа и друге промене које се односе на субјект приватизације које омогућавају продају његовог капитала или имовине.

Ако Агенција процени да капитал или имовина субјекта приватизације не могу бити продати методом јавног тендера или јавне аукције без претходног реструктурирања, субјект приватизације дужан је да се реструктурира у поступку приватизације, у складу са овим законом. Агенција може одлучити да спроведе реструктурирање субјекта приватизације или да упути захтев надлежном органу субјекта приватизације да достави програм реструктурирања.

На овај начин под широк појам реструктурирања може се подвести све “што омогућава продају капитала или имовине предузећа”. Поред прешироко дефинисаног појма реструктурирања закон даје овлашћење Агенцији за приватизацију да “може одлучити да спроведе реструктурирање” што значи да се предузећу даје прилика да донесе одлуку на иницијативу Агенције у покренутом поступку приватизације а ако органи предузећа не донесу такву одлуку онда “Агенција може одлучити да спроведе реструктурирање”.

На тај начин се одлуке доносе ван предузећа, супротно одредбама Закона о преузећима и Закона о принудном поравнању, стечају и ликвидацији, чиме се елиминише његов правни и пословни субјективитет.

У оквиру реструктурирања субјекта приватизације: повериоци могу, у целини или делимично, отписати главницу дуга, припадајуће камате или друга потраживања, док повериоци са већинским државним капиталом могу своја новчана потраживања у субјекту приватизације конвертовати у капитал тог субјекта. У току спровођења реструктурирања повериоци не могу да предузимају радње ради принудне наплате својих доспелих потраживања ако Агенција одлучи да спроведе приватизацију.

Законом је регулисано да су предузећа у којима је спроведено реструктурирање дужна да капитал, односно имовину, укључујући и капитал који су повериоци са већинским државним капиталом конвертовали у капитал, продају методом јавног тендера или јавне аукције. То значи да је предузеће овлашћено да продаје капитал за који би, по природи ствари, повериоци са већинским државним капиталом требало да имају акције или уделе, за износ извршене конверзије.

### **Вредност капитала и смањење вредности капитала**

Закон о приватизацији код утврђивања вредности капитала или имовине даје могућност да предузеће проценом утврђује распон вредности капитала или имовине док Агенција врши контролу процене. Предузеће је дужно да вредност капитала који је процењен искаже у акцијама.

Цена по којој ће капитал или имовина бити продати формира се зависно од услова на тржишту. То значи да се уговор са купцем капитала (70%) закључује по тржишним условима односно процењена вредност капитала у току преговора који се воде може бити умањена и испод вредности која је утврђена проценом.

Ове одредбе Закона о приватизацији треба посматрати у склопу одредаба које садрже Закон о рачуноводству и Закон о ревизији рачуноводствених исказа.

Ревизија рачуноводствених исказа је испитивање рачуноводствених исказа ради давања мишљења о томе да ли они објективно и истинито приказују стање имовине, капитала и обавеза, као и резултате пословања правног лица. Осим ревизије рачуноводствених исказа, по захтеву правног лица, могу се обављати и други облици ревизије, и то: пословања, бонитета, солвентности и специјалних биланса (оснивачки, санациони, деобни, ликвидациони и стечајни биланс и биланс спајања).

Закон о рачуноводству уређује процењивање позиција рачуноводствених извештаја као утврђивање вредности позиција биланса стања и биланса успеха на дан билансирања. Правно лице врши попис имовине и обавеза на крају пословне године, а попис и усклађивање стања и приликом статусне промене, промене облика организовања, продаје правног лица, власничке трансформације и у другим случајевима предвиђеним законом.

Имајући у виду ове одредбе поставља се питање који смисао има процена вредности капитала, са распонима вредности, ако се продаја може извршити испод ликвидационе вредности утврђене проценом. Ово се одражава на стање у пословним књигама после извршене продаје капитала јер се у пословне књиге мора унети вредност из уговора о продаји. Нова, прокњижена, вредност непокретности у пословним књигама предузећа требало би да истовремено чини и основицу за утврђивање висине пореза на имовину.

### **Уговор о продаји капитала**

Закон о приватизацији регулише у члану 41. садржину уговора о продаји капитала, односно имовине. Тај уговор садржи одредбе о: уговорним странама, предмету продаје, уговореној цени, року плаћања, коришћењу земљишта и друге одредбе о којима се споразумеју уговорне стране.

Уговор о продаји капитала, односно имовине субјекта приватизације продате методом јавног тендера и јавне аукције сматра се закљученим кад га потпишу купац, предузеће и Агенција. Средства остварена од продаје капитала у поступку

приватизације уплаћују се на уплатни рачун буџета Републике Србије. Уговор мора бити судски оверен.

Уредбом о аукцији у члану 11. предвиђено је да учесници на аукцији пре одржавања аукције потписују нацрт уговора о продаји који израђује Агенција.

Нацрт уговора садржи обавезу купца да ће обезбедити континуитет пословања субјекта приватизације, услове коришћења земљишта, средства и услове плаћања цене а може да садржи обавезу купца за улагање средстава у субјект приватизације, решавање питања запослених и заштиту животне средине. Нацрт уговора не садржи продајну цену.

Нацрт уговора у који је унета продајна цена и подаци о учеснику аукције који је проглашен купцем на аукцији и који је потписан од овлашћеног лица Агенције и предузећа које се приватизује постаје уговор о продаји. Продајна цена је последња цена утврђена на аукцији.

Одредбе које је требало да садржи закон налазе се у уредби чиме се умањује њихова правна снага и домет. На тај начин Агенција, као потписник уговора, није озбиљан гарант да ће купац извршити све одребе уговора.

Пакетом прописа који се односе на тендер и аукцију није уређен поступак вођења преговора са купцима и оквирни критеријуми за избор најповољнијег понуђача.

Овим законом није уређен ни поступак по коме би било извршено додатно улагање ако је оно предмет уговора о продаји капитала или имовине. С обзиром да овај закон не упућује на Закон о предузећима ни на Закон о хартијама од вредности у поступку продаје капитала остаје отворено питање како се врше додатна улагања у поступку приватизације. Закон о приватизацији не регулише да ли је додатно улагање истовремено предмет посебне одлуке о емитовању акција, на основу Закона о хартијама од вредности, које по овом закону доноси надлежни орган акционарског друштва. Нерегулисано је и питање врсте хартија од вредности за будуће улагање из нацрта уговора, права која ће оне давати и питање односа акционара из ранијих емисија и емисије у приватизацији.

### **Врсте акција у приватизацији**

Закон о приватизацији регулише у члану 51. да акције које су пренете запосленима без накнаде јесу обичне и гласе на име и да дају право на: управљање, дивиденду и учешће у делу стечајне масе, после исплате поверилаца. Закон не уређује врсту акција и права из акција које стиче купац у висини од 70% вредности капитала нити прописује да ли се ради о акцијама једне емисије.

Промет акција емитованих у поступку приватизације слободан је на секундарном тржишту и одвија се преко финансијске берзе, али законом није регулисано да ли промет почиње да се одвија истовремено за све акционаре или према времену стицања, односно после уписа друштва капитала у судски регистар.

### **Упис у судски регистар**

После извршене продаје капитала, преноса акција запосленима без накнаде и евидентирања акција у Приватизационом регистру, акционари закључују уговор о промени облика организовања субјекта приватизације у друштво капитала. Уговор о промени облика организовања субјекта приватизације је правна форма која није предвиђена Законом о предузећима али упућује на оснивачки акт који је регулисановим законом.

Према Закону о приватизацији уговор о промени облика организовања субјекта приватизације у друштво капитала поред одредаба које садржи оснивачки акт у складу са законом којим се уређује правни положај предузећа, садржи и одредбе о другим питањима од значаја за организовање субјекта приватизације у друштво капитала.

Уговор се сматра закљученим када га потпишу акционари, односно представници акционара који располажу већином свих акција предузећа које се приватизује.

У регистар се уписују фирма, делатност, седиште, заступници, оснивачки улог и основни капитал (уписани и уплаћени) и други подаци прописани Законом о предузећима. О извршеном упису постоји законска претпоставка тачности. Предузеће пријављује за упис у регистар промене свих података који се уписују у регистар. Предузеће може променити један облик у други облик ако испуњава услове за оснивање тог облика предузећа утврђене овим законом.

Ако су субјекти приватизације правна лица која немају статус предузећа по Закону о приватизацији она продајом друштвеног или државног капитала постају друштва капитала.

### **Пословна тајна и тендер и аукција**

Према Закону о предузећима пословну тајну представљају исправе и подаци утврђени одлуком управе предузећа чије би саопштавање неовлашћеном лицу било противно пословању предузећа и штетило би његовим интересима и пословном угледу. Као пословна тајна не могу се утврдити исправе и подаци који су по закону јавни или исправе и подаци о кршењу закона, добрих пословних обичаја и начела пословног морала.

Начин чувања и одговорност лица за чување пословне тајне утврђује се одлуком управе предузећа. Исправе и податке који су пословна тајна предузећа обавезна су да чувају и лица изван предузећа ако су знала или су, с обзиром на природу тих исправа и података, морала знати да су пословна тајна. Дужност чувања пословне тајне траје и после престанка статуса оснивача, члана и акционара, престанка мандата члана органа предузећа и престанка радног односа запосленог.

Чланом 6. Уредбе о продаји капитала и имовине јавном аукцијом и чланом 8. Уредбе о продаји капитала и имовине јавним тендером уређено је да учесници аук-

---

ције односно тендера имају обавезу да потпишу уговор о чувању поверљивих података. Садржина уговора није прописана као ни гаранције за њихово чување и заштита од последица ако из тога за предузеће настане штета.

### **Смањење обима права за запослене**

Права запослених су значајно умањена. У погледу бесплатних акција Закон не регулише права запослених при стицању акција без накнаде у поступку тендера и аукције, ако се изврши сразмерно смањење вредности капитала до "вредности која је условљена условима на тржишту". Закон о приватизацији не обезбеђује ни изјашњавање запослених као ни заштиту права ако се изврши претходно продаја имовине, чиме се умањује вредност капитала, па се тек онда изврши подела бесплатних акција.

За тендерску продају закон није прописао програм приватизације али је предвиђен у поступку аукцијске продаје капитала. Међутим програм приватизације не садржи део којим се регулише решавање питања запослених.

По претходним законима о својинској трансформацији запослени су имали "иметак за почетак" док се по Закону о приватизацији запосленима нуди "почетак за иметак".