

*Проф. др Славко Царић,
Правни факултет, Нови Сад*

Доградња основних закона из области привреде код нас

Уводна разматрања

Правници наше земље, теоретичари и практичари, имају изузетно много посла и велику одговорност у реконструкцији нашег правног система у целини, посебно из области привредног система. После 12 година дубоке привредне кризе, мрака, распада СФРЈ и грађанских ратова на територији целе државе пробудили смо се као из неког трансa после победе демократије на изборима и тада смо тек схватили до краја у каквој пустоши живимо и тоталној привредној сиротињи. Веома је тешко нешто преко ноћи урадити да буде од опште користи када се у ствари ради о једној дубокој привредној кризи и кризи друштва у целини која је толико дуго трајала. Сви смо пуно изгубили и нико од нас није добио оно што му је обећано или што је очекивао. Комплентарност једне привреде која је грађена, а која је постојала више од 70 година разбијена је у великом броју малих државица које природно и нормално привредно теже једна другој. Бројеви су застрашујући и увек се своде на нашу штету. Све је изгубљено, шта је све уништено, колико је младих способних људи напустило нашу земљу, колико запослених и све више незапослених код нас, колико је људи испод линије биолошке егзистенције итд.

Све је то страшно и неподношљиво, али се мора поднети и мора се кренути даље и то са новом енергијом и снагом уз дубоко уверење да може бити много боље него пре. То обавезује сваког добронамерног грађанина ове земље, а посебно научне раднике и врхунске стручњаке којих је толико мало у односу на потребе.

После победе демократије код нас, уместо златне кише долара коју смо очекивали добили смо углавном кишу обећања без долара. Демократске институције

се слабо развијају, а неке недемократске које смо циљали према целом свету, као на пример Закон о универзитету и Закон о информисању, још увек су на снази са својим дубоким недемократским и штетним садржајем.

Још увек не знамо које су то државне границе наше земље, да ли је у законодавном и привредном смислу Косово део Србије или није, да ли постоје границе непротивуставности у понашању појединих федералних јединица итд. итд.

Ипак, основно је и централно да се наука и струка максимално посвети реконструкцији и обнове наше земље и привреде у сваком погледу и на сваки начин. Правни хаос, висок степен правне несигурности, корупција свих облика, монопол и њихова злоупотреба и низ других проблема морају се решавати под хитно и веома упорно. Те проблеме треба да решавају југословенски правници јер они најбоље познају стање и односе код нас, а не страни правници којима је страно и непознато наше друштво и наше право. Они нам могу само помагати о начину решавања истих или сличних проблема у њиховом праву, али како је за нас најбоље то ми сами треба да одлучимо. Истина, и то наше право је оправдано угрожено јер овај хаос у праву за последњих десетак година није нико други направио него ми сами. Било како било ово мало стручњака које имамо треба да усмеримо на израду што бољих закона код нас, јер су се и у том погледу појавиле веома штетне појаве. Разбијамо стручњаке по појединим политичким странкама што дубоко не ваља јер немамо толико стручњака, затим поједини активисти појединих политичких странака од самих себе или од других су проглашени за стручњаке, иако то нису, а најмање за универзалне стручњаке који сви све знају, па и да направе катастрофалан закон. Кумулација функција, да не спомињемо имена, довела је до тог степена да је блокиран сваки рад и сваки прогрес. Саморекламерство појединаца уз велику подршку државне телевизије вулгаризује демократију. Уместо да буде одговоран онај министар, па и да буде смењен онај који није у стању да направи нацрт Закона о универзитетима за више од годину дана, иако је речено да ће се то урадити првог радног дана после победе демократије. То мало научника и стручњака из области права треба максимално ангажовати на изради новог и примени постојећег права, али без секташења уз једини критеријум шта је то најбоље за наше друштво и привреду.

У избору судија морамо изнаћи стручне критеријуме и мерила оцене њихове стручности као основу њиховог избора и унапређења. Ако останемо и даље на томе да судије бирамо по припадности појединих политичких странака онда нисмо ништа урадили. Тада је та грешка још тежа јер је у поврату, односно на слично понашање прошлости.

Наставни планови и програми на правним факултетима се практично нису мењали више од 20 година. Учи се много непотребног, а нове појаве и односи пролазе поред нас. Тзв. правник поливалентног карактера по свим важећим документима европске цивилизације није довољно образован за животне потребе и неопходна је специјализација.

Терминолошки проблеми у вези назива Закона о предузећима

Као претходно питање се истиче обим односно садржина будућег закона. Можда би најбоље било, као што је то учињено у многим другим земљама, да се донесу посебни закони о акционарским друштвима, друштвима са ограниченом одговорношћу, командитним друштвима, ортачким друштвима, задругама, привредним коморама, холдинзима итд. На тај начин би се олакшао развој права и прилагођавање новонасталим животним потребама.

Могуће је да се донесе и јединствен закон о свим статусним облицима, само не може се тада звати “Закон о предузећима”. Тада би његово име могло да буде Закон о привредним друштвима или Закон о трговинским друштвима. Иако сматрамо да је бољи назив Закон о привредним друштвима, не можемо занемарити чињеницу да су нам се, преко ноћи и без икаквог разлога Законом о судовима привредни судови претворили у трговинске судове.

Променом назива привредних судова у трговинске судове, а које је брзоплето извршено републичким Законом о судовима, нането је много више штете, него користи. Пре свега, поставља се претходно питање, ако у Југославији постоји јединственост привредног подручја на основу Устава СР Југославије, онда је противуставно да материју привредних судова регулишемо републичким законом. У све већој мери у целом свету се све чешће примењује израз “привредни”, него “трговински”, нарочито онда ако се ради о новим законима и новим институцијама. То је учињено из разлога поштовања традиције и поштовања тековина Француске буржоаске револуције, јер у процесу разбијања сталешких привилегија и опште сталешке организације друштва, било је неопходно укинути и сталешку привилегију трговачког сталежа да имају своје трговачко право и трговачке судове. Уместо сталешке привилегије за трговце чланове трговачког сталежа створено је тзв. “трговинско” право, које је универзално доступно сваком грађанину. Међутим, термин “трговина” је знатно ужи од израза “привреда” и због тога је садржина шира од назива. Мењати назив без разлога и без уставног основа ствара огромну штету у примени укупне организације рада (фирме, печати, меморандуми итд.). Све је то непотребно, а два основна и суштинска питања која је требало решити овим законом нису решена на исправан начин. Прво је питање везано за стручно усавршавање и вредновање стручности сваког судије појединачно. Нећемо ваљда поново бирати судије по припадности појединим политичким странкама? Друго је питање везано за избор судије. И у систему стриктне поделе власти није допуштено да судије искључиво бирају саме судије. То личи на феудализам и феудално уређење друштва, а ако у неким земљама постоје таква правила, она су реликт прошлости и превазиђена су ширењем демократије у друштву и концепцијом да свака власт одговара народу, па да самим тим власт бира народ, а не власт саму себе. Изостављена је, такође, још једна битна компонента решавања спорова у привреди, а то је арбитражно решавање спорова. Законом треба максимално демократизовати и стимулисати арбитражно решавање спорова, јер је природно и нор-

мално да привредне спорове решавају она стручна лица којима странке у спору верују и које су они изабрали.

Дакле, пуно је проблема не само са старим и превазиђеним законима, него и са новима који су брзо плето донети.

Појава слабих у законодавно-техничком смислу, па и по садржини закона код нас је резултат недемократичности поступака у доношењу закона. Нема јавне расправе, нема стручне расправе, нема стручних комисија, државни чиновници су свезналице за области права, правни факултети уопште нису укључени у стручну израду закона, многи закони су веома чудни компромиси између појединих политичких странака, а штетни су за друштво у целини и неопходне друштвене реформе. Све се то мора битно превазићи и доста је парола о транспарентности, о усаглашености, о хармонизацији и сличних парола нашег права и европског права, јер је наш правни систем и изграђен као неодвојиви део европске правне традиције и европског права.

Са аспекта бржег развоја права и боље заштите интереса сваког грађанина наше земље, боље је да се донесу појединачно способни закони за сваки облик привредног друштва. Нарочито у том погледу треба да буде значајан закон о акционарским друштвима, у коме треба да се регулише целокупна ова материја на јединствен начин, а не као што је то сада у већем броју закона, на различите начине (Закон о предузећима, банке, осигурања, Закон о хартијама од вредности, Закон о облигационим односима итд.). Пошто градиме такво друштво у коме ће практично сваки грађанин ове земље бити и акционар, онда је нормално да је најбоље да се прецизно, и то само на једном месту, регулишу акције и права и обавезе акционара.

Доношење новог Закона о привредним субјектима је неопходно

Закон о предузећима не може се ни изменама и допунама поправити до оне мере до које је то неопходно. Разлога има изузетно много, али основни најважнији је тај да је закон препун непотребних ситница и превазиђених схватања, а да за многа битна и суштинска питања не садржи никаква решења. Годинама се улагало у његово доношење, па се затим годинама одлагала његова примена, тј. последњи датум за усаглашавање са тим законом, па су ипак резултати крајње мршави, јер се свега око 30% усагласило са тим законом. Уместо таквог закона на бази традиције европског права треба израдити нови закон о привредним друштвима који треба да има што мање обавезујућих одредаба и да садржи диспозитивне сугестије, ако у конкретним ситуацијама у пракси нису изнађена боља решења. Копирање правила англосаксонског права у овој области код нас може нанети много више штете него користи, јер се наш правни систем већ више стотина година усаглашава са европским правом, а таква је и организација државе код нас.

Тек када се донесе такав закон о привредним друштвима, који треба да буде универзалног карактера, без обзира на карактер привредних делатности које се

обављају у тим друштвима, може се размишљати о доношењу статусних прописа из области банкарства и осигурања.

Потпуно неоправдано, ми имамо најмање три облика акционарства у нашем праву, који узајамно нису усаглашени. Један је изражен у Закону о предузећима, други у прописима о банкама, а трећи у области осигурања. Са аспекта акционара и функционисања и управљања акционарским друштвима, као и о многим другим питањима, нема никакве разлике и не треба да буде никакве разлике у положају акционарског друштва уопште о банкама и осигурању. У томе погледу све непотребне разлике су штетне и резултат су произвољности мишљења састављача тих закона. Статусни закони из области осигурања морају сасвим друкчије да изгледају од овог постојећег и мора у потпуности друкчије да буде изведен до неопходног вишег степена конкретизације из закона о привредним друштвима.

Акције, приватизација, акционарска својина

То су опште категорије које морају да имају исти законодавни третман код нас и у том погледу не би смеле да буду допуштене никакве разлике.

Акционарска својина је најсавременији облик усаглашене приватне својине на колективној својини. У тој комбинацији постоје толико различитих интереса и циљева који сви морају бити усмерени, а то је да се боље и квалитетније послује и да се оствари што већа добит.

Код акција најважније од свега је промет акција. Ако су акције у будућем правном и привредном систему основни инструменти зараде, односно вредновање раније уложеног рада, онда њихов промет мора бити крајње поједностављен, јер без тога акције не представљају никаву вредност.

У области приватизације треба максимално поштовати и вредновати раније уложени рад у стварању тих вредности које се сада продају. Монопол државе у продаји друштвених предузећа није добар, јер државна својина није никада код нас била исто што је и друштвена својина. Исто тако, тзв. јавна предузећа у државној својини не треба да постоје, јер су то две сасвим различите ствари. Једна је јавни интерес који се мора остварити од стране сваког субјекта који обавља те делатности, а које су проглашене јавним интересом. Друго је карактер својине, јер сви својински облици по нашем Уставу, а исто тако и у целом свету на тржишту имају равноправан карактер. Дакле, друштво у државној својини не може имати никакве привилегије или погодности за друштво у приватној својини.

Монополи и њихова злоупотреба

Управо таквим погрешним путем неконтролисаног проглашавања свега за јавни интерес, који се може остваривати једино у државном предузећу, непотребно су код нас створени монополи који су без икакве контроле и отуда толико широка појава злоупотребе монопола код нас.

Такав монополски карактер организације наше привреде из корена се мора регулисати, јер онемогућава бржи привредни развој. Сваки монопол је кочница, а свака његова злоупотреба расипање, а и једно и друго је супротно друштвеном интересу да се што брже привредно развијамо. Посебно су опасни фактички територијални монополи, који се правдају неком рационалношћу, а уствари представљају најчешће највиши степен нерационалности.

Ови оскудни прописи о монополима и о заштити лојалне конкуренције су крајње неефикасни, практично се и не примењују. Уместо таквих и сличних прописа треба израдити нове, много ефикасније прописе и створити посебне институционалне облике заштите друштвених интереса у овој области. Треба, такође, у потпуности променити управљачки кадар у овим монополима, који је деценијама скоро непроменљив, уз изразито политичко вредновање припадништву једној или другој политичкој партији, који, уз масовно стално ускакање у политичку странку која је на власти. Такве послушне слуге политици а не струци не воде уопште рачуна о развоју и као такви нису никоме потребни. Тај “послушни” кадар који средствима предузећа финансира предизборну кампању своје политичке странке је директно штетан за то предузеће. То је и уништило конкуренцију способности и стручности, а оно се не може увозити из иностранства, него се једино може стварати у нашој земљи за сопствене потребе. Одговарајућим законима треба спречити и напред наведене штетне појаве у вези руководећег кадра у нашој привреди.

Закључна разматрања

У доградњи нашег правног система, а посебно у изради нових закона, правници наше земље, појединачно или преко стручних организација, морају имати много већи утицај и морају бити много више ангажовани него до сада, јер је стање у законодавству и у примени права код нас катастрофално. То се односи на нове законе које доносимо, као и на добро уочене негативне појаве које не решавамо. Под таквим условима страни капитал који нам је попоходан неће доћи у нашу привреду, јер он, природно и нормално, код нас мора бити заштићен, а такве заштите код нас за сада нема. И тај страни капитал је створен нечијим радом и залагањем и тај ко га је створио сигурно неће допустити његово расипање.

Ако је природно и нормално је очекивати да акционарска својина буде доминантни својински облик код нас, јер ће сваки грађанин наше земље бити и акционар, онда је нормално да израдимо један нови, на достигнућима савремене науке заснован, закон о акционарским друштвима.

Посебан проблем наше привреде је појава тзв. државних предузећа од јавног интереса. То су монополи које треба хитно разбити, а јавни интерес, ако он постоји, може се много ефикасније и боље заштитити без монопола и без државних предузећа. Управо монополска организација наше привреде у великој мери спутава наш привредни развој и због тога много бољим и ефикаснијим прописима треба заштитити лојалну конкуренцију као светињу прогреса.

Проблема има изузетно много и треба пуно енергије и напора да се они превазиђу, али добронамерност огромне већине правника и њихових стручних организација, као и њихова спремност да се укључе у решавање тих проблема, стварају реални оптимизам да ће се ови и слични проблеми брзо и ефикасно код нас решити.