

*Проф. др Мирко Васиљевић,
редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду,
и председник Удружења правника у привреди Србије и Црне Горе, Београд*

Привреда и приватизација

Резиме

У овом чланку аутор критички разматра позитивноправни режим регулативе привреде уопште и посебно приватизације код нас. Аутор сматра да су процеси који су последњих година донели у овим областима још више оснажили идеју и праксу командне привреде, уместио да оснаже идеју и праксу приватне привреде. У условима такве централизације и ефикасности није могуће развијати привредну иницијативност, предузетништво, конкуренцију, као ни владину права. Владина права у свим својим елементима могућа је, по схватању аутора, само у условима приватне привреде и државе „ослобођене“ привредних функција, без чега нема ни сигурности својине и уговора. Аутор критикује разне форме одсуства владине права код нас, како у сфери законодавне равни (закони изнад устава или међусобно супротстављени закони), иако и у сфери животног права у пракси (стављање суда у неким случајевима изван закона или мимо закона и слично). На крају, аутор се залаже за доношење низа нових или значајније доградње постојећих закона који регулишу област привреде и приватизације, мотивисаних филозофијом приватне привреде, пошребом хармонизације са правом ЕУ, али и одређеним транзицијским пошребима, као и за њихову доследну примену у пракси, без чега би идеја законитости и заштите својине и уговора, као и идеја приватне привреде, остале само декларације.

Кључне речи: привреда, приватизација, приватност, либерализација, својина, уговор, регулатива.

1. Уместо увода

Приватизација је обележје светске привредне сцене краја прошлог и почетка овог века. Ово никако не значи да су разлози за приватизацију и модалитети приватизације исти, напротив, они се разликују како у развијеним земљама, тако и у земљама у развоју. Масовна приватизација у Великој Британији, *ишв. тшачеризам*, изведена је углавном преко јаког финансијског тржишта и била је мотивисана троструким разлозима: прво, идеолошким - промоција либерализма у економији; друго, економским - доказана већа ефикасност приватних компанија од државних; треће, политичким - моћ синдиката у В. Британији је тада била огромна и приватизација је имала за циљ да разбије њихов утицај. У Немачкој приватизација никад није била идеолошка, јавни сектор је био слабији него у другим западним земљама и био је више на покрајинском него на федералном нивоу. У масовну приватизацију у Источној Немачкој кренуло се кроз државну контролу и углавном не преко финансијског тржишта већ директним преговорима са стратешким инвеститорима. У Италији је била слаба снага финансијског тржишта да би се покренуо покрет масовне приватизације на овој основи, па је прихваћен пројект широког укључивања становништва у приватизацију банака и телекомуникација, који су били за становништво најатрактивнији, јер се веровало да могу дати дивиденду која је примамљивија од камате, којој је становништво традиционално било више окренуто. У Јапану су постојали велики државни концерни који нису могли да се приватизују одједанпут, већ је држава преузела водећу улогу у приватизацији одређујући редослед њихове приватизације и контролишући улаз стратешких инвеститора (нпр. услов за инвеститоре у приватизацији јапанске дуванске индустрије била је куповина одређеног процента јапанског дувана као сировине). Према француском искуству, да би приватизација успела потребно је: прво, имати независну и кредибилну државну Комисију за приватизацију; друго, одредити јасну стратегију шта треба прво приватизовати: мала и средња предузећа или велика предузећа; треће, подршка од радника предузећа;¹⁾ четврто, приватизација великих предузећа по траншама (деловима), а не одједном и, пето, имати јасну стратегију по питању дуга предузећа - да би се умирили инвеститори чини се да је боље прво санирати дуг, па приватизовати. У сваком случају, у Француској се дуго лутало у одређењу циља и спровођењу поступка приватизације, што је могло и може, ако већ није касно, да буде добра поука за нас.²⁾

Кад је реч о земљама у развоју, генерално посматрано, разлози за приватизацију су униформни: недостатак свежег капитала и отуд потреба за страним инвеститорима, што није био случај са развијеним земљама; ослобађање државе од

1. У случају Air France пилоти, који су иначе били 15 пута више награђени од пилота у конкурентним авио компанијама, су умирени и придобијени за приватизацију тако што су за смањење зарада добили акције и гаранције да ће на њиховој продаји зарадити кад буду могле да се продају (после пет година од добијања), као и уз право на куповину акција по нижој цени уз гаранцију минималне дивиденде по акцији.

предузећа која стварају губитке, што по правилу опет није био случај са таквим предузећима у развијеним земљама; велики јавни сектор и оптерећеност са социјалним моментом, што такође није случај са приватизацијама у развијеним земљама.

2. Након напуштања ере национализација око 1986. године, Француска је дефинисала три циља приватизације: први, стабилизација акционара при приватизацији - стални акционари; други, креирање алијансе (савеза) индустријског и финансијског сектора, како би финансијски сектор ушао у приватизацију и како би се на тој основи индустријски сектор учинио конкурентним и како би могао конкурисати јапанском и америчком; трећи, спречавање преузимања контроле од странаца (стoga нису примењене методе отворене приватизације јер су стране фирме јаче од француских). На овој основи креирана су тзв. чврста језгра акционарства (stable core) са стабилним акционарима и са везом индустријског и финансијског сектора. Поред партиципације у капиталу, за формирање тзв. тврдог језгра важна је и узајамна партиципација у управним одборима, на основу тзв. укрштеног власништва акција. Неколико конститутивних елемената је веома битно за одржање овог језгра. Први, акционари који га чине се обавезују узајамним споразумом да држе своје акције и да их не продају. Други, узајамни савез индустријског и финансијског сектора. Трећи, ограничење на овај начин могућности за стране компаније да уђу у ове компаније и да их контролишу. Четврти, форсирање модела тзв. народног капитализма - укључивање становништва у куповину акција ових компанија на берзи и то по повољнијем режиму од тржишног, с тим да ко задржи и не прода ове акције одређено време (обично година и по до две) добијао је и додатни сет бесплатних акција. Време од 1988. до 1992. обележено је као време у коме није било национализација, али ни приватизација. Ипак, форсиран је пројект који је назван „дисање јавног сектора“, што значи да је јавном сектору дозвољено да приватизује своје филијале (у овом периоду их је приватизовано око 500). Од 1993. године настаје други талас приватизације, у коме је приватизована 21 група друштва са капитализацијом од око 400 милијарди франака. У овом периоду појачана је улога Комисије за приватизацију коју је формирала Влада, као би се отклонили приговори око одређивања цена акција у ранијим приватизацијама. За разлику од првог таласа приватизације, овде се отвара широк фронт за страни капитал, посебно из ЕУ (на самој берзи је одвојена квота акција резервисаних за стране улагаче, како би се поштовала правила о слободном протоку капитала). Одлике ове фазе приватизације су биле: прво, отворен простор за стране инвеститоре; друго, појачана улога берзе; треће, фаворизовање становништва за куповину акција под посебним условима; четврто, институционализација тзв. златне акције за државу (l'action spécifique, golden share). У садашњем тренутку у Француској је период тзв. благе приватизације. Оно што се могло релативно лако приватизовати приватизовало се, а остала су предузећа или јавне установе у којима је статус запослених практично као у државним установама (државни службеници) и они су против приватизације. Одлика приватизација у овом периоду је фаворизовање учешћа запослених и становништва у власништву и то под повлашћеним условима, с једне стране, и, с друге стране, неизлажење на тржиште за предузећа која нису успешна, већ се за њихову приватизацију траже стратешки инвеститори (успешне компаније се ипак и даље приватизују уз тржишне методе). У одређеним случајевима предузећа која нису тржишно интересантна за приватизацију се прво економски оздрављују па приватизују („улепшавање младе пре удаје“).

2. Циљеви приватизације (економско-политички и социјални)

Иако петнаестак година након практичног отварања процеса приватизације у нашој земљи изгледа депласирано постављање питања циљева приватизације, чини се да је код нас то питање и даље присутно и лебдеће. Основни циљеви приватизације у економској, политичкој и социјалној сфери, иако са делимичним специфичностима од земље до земље, су ипак универзални: прво, повећање ефикасности привреде (приватне компаније су тржишне и конкурентне и морају имати идеја за развој, док државне не морају); друго, привилеговање економије над политиком (успоставља се економски избор кадрова а не политички, одређен првенствено економским интересима, чиме се успоставља континуитет, што код државних компанија није могуће због честог мењања кадрова на политичкој основи); треће, унапређење аутономије управљања (аутономија компанија, финансијска самосталност, тежња ка профиту, смањење неекономске запослености); четврто, смањење јавних дефицита (улаз новца у државну благајну, смањење буџетског дефицита и смањење државног дуга); пето, повећање важности финансијског тржишта (приватизација доноси капитал који иде на берзе, што увећава масу финансијског тржишта и тиме капитала расположивог за докапитализацију уместо кредитног новца, што је јефтинији новац, јер се плаћа дивиденда а не камата, с тим што до овог новца могу да дођу и мала и средња предузећа и да тако обезбеде свој развој - циљ је дакле што мање кредита а што више финансијског тржишта); шесто, прилагођавање хармонизованој европској регулативи (ова регулатива не обавезује на приватизацију, приватизација формално није обавезна, али је обавезна демонополизација и због на тој основи настале конкуренције компанијама је боље да се приватизују, што је управо и кључни подстицај за убрзану приватизацију у источно и централно европским земљама); седмо, учешће у прерасподели капитала на међународном финансијском тржишту.

Приватизација, дакле, са економског, политичког и социјалног аспекта, нема алтернативу, чак су јој сада склоне и западне социјалистичке владе, које је идеолошки прихватају и тако лагано иду ка социјалдемократији (гесло немачке социјалдемократије још шездесетих година било је *“економија у приватне руке, а политичка у државне руке”*). Држава се дакле све више повлачи из економске сфере уз одређивање правила игре у економији, све мање учествујући као играч у тој игри. Степен приватизованости у западним земљама данас у доброј мери зависи од величине јавног сектора у тим земљама (не треба заборавити да су ове земље после Другог светског рата имале потребу за јаком државом, која је била регулатор и диригент обнове земље и зато се тако развио јавни сектор, који је био релативно снажан у неким земљама; уз ово у Француској је овај сектор и оснажен великим национализацијама које су вршене осамдесетих година).³⁾

3. Приватизација и владавина права (закон изнад услова и суд изнад закона)

Основни циљ приватизације у правној сфери је свакако успостављање владавине права – власт политичке воље изражене у законима и пратећим прописима („институционализована политичка воља“), а не власт „слободне неинституционализоване политичке воље“. Без владавине права, приватна својина као исходите приватизације, нема гаранцијско тле за реализацију економско-политичких и социјалних циљева приватизације. Отуда се, по нашем виђењу, владавина права промовише у основи као примарни циљ приватизације, будући да без успостављања тако институционализоване политичке воље нема реализације осталих циљева приватизације. У Србији, нажалост, тек се назире обриси владавине права. Манифестације одсуства владавине права у Србији видљиве су и у сфери законодавне равни и у сфери практичне равни.

Одсуство владавине права у законодавној равни није ипешко пронаћи. На овом месту нашу пажњу задржаћемо само на важећем Закону о приватизацији.⁴⁾ Закон о приватизацији, наиме, приватизацију предузећа у Србији, по изабраном моделу, чини и обавезном и ороченом. Не улазећи овом приликом и на овом месту у економску оправданост овог приступа (нека нам буде дозвољено да успут приметимо да форсирани модел продаје у одсуству адекватне тражње, посебно домаће, чини озбиљну неравнотежу на страни понуде и тражње, чије су економске последице аксиом ниске цене) и евентуалну политичку потребу тог става (успут буди речено ЕУ, ни њене чланице, никад нису орочиле и учиниле обавезним приватизацију свог државног сектора, већ су томе приступали на заобилазни начин, чинећи обавезним антимонополска правила, што је по правилу погађало државни сектор као монополски, који се тако морао приватизовати да би могао издржати конкуренцију као обавезну категорију), желели бисмо да укажемо на правне тешкоће (тешкоће легалности) таквог решења у постојећем уставном окружењу. Овим се ни у ком случају не желимо представити као браниоци једног неефикасног својинског облика, али се у сваком случају желимо представити, одговарало то неком или не, као непоколебљиви браниоци принципа легалитета, што нам је за наш стручни легитимитет и дигнитет и посебно стало. Ово не само због тог легалитета и дигнитета као таквог и као самог по себи, већ стога што нам је то у хроничној бесправности ове државе потребно као насушни хлеб и коначна, неповратна и трајна, легитимација за инвеститоре свих боја, које управо и овај закон о ком

3. Рачуна се да у земљама ЕУ, према подацима из 1997. године, држава контролише још бруто националног производа (БНП): прво, у Финској и Грчкој око 15%; друго, у Француској, Италији, Аустрији, Португалији и Шведској око 12-15%; треће, у Немачкој, Ирској и Белгији око 10-12%; четврто, у Данској и Шпанији око 8-10%, и пето, у В.Британији, Луксембургу и Холандији око 3-6%. Разуме се да је ово учешће за ових седам година још више смањено, будући да су у међувремену приватизације у овим земљама биле доста интензивне.
4. Службени гласник РС, 38/01 и 18/03.

је реч жели да постави, и то с правом, на примарни пиједестал. Ако је то тако, а по нама уистину и јесте, онда не може један закон, макар који и са којом тежином, практично и формалноправно укидати друштвену својину као уставну категорију (Устав Србије је изричито промовише). Ако је то тако, а јесте, онда друштвену својину и организациони облик предузећа који послује са тим својинским обликом - друштвена предузећа, на недвосмислено легалној основи може (и треба) укинути само највиши правни акт земље који их и институционализује - Устав.⁵⁾ Како у овој земљи то није учињено тако, већ је један уставни институт укинут законом, извесно је очекивати да ће уставни суд бити позван да оствари своју мисију и каже своју реч, коју није тешко претпоставити у оваквом стању ствари (није ли недавно у истоветном случају овај суд прогласио закон којим се утврђује поступак промене устава на други начин од уставом предвиђеног неуставним), ако и сам суд не жели да изневери себе, као што је то понекад чинио и до сада на своју и нашу заједничку штету. У оба случаја, и кад закон укида уставне институте, и кад уставни суд изневерава своју мисију, поверење инвеститора у степен правности једне државе и правне сигурности инвестирања у њу, што управо и лежи у самом фундаменту и овог закона и без чега би и његова мисија неповратно била неделотворна, било би изневерено, чему овим путем и сам овај закон даје свој немерљив прилог, компромитијући тако и идеју права и идеју економије.

Одсуство владавине права у законодавној равни у нас има и друге изражајне модалитетне, који у својој укупности нису далеко од тога да принцип владавине права сведу на ранг изузетка. Овде мислимо на две ствари. Као прво, досадашњу честу праксу супституисања законодавне власти извршном влашћу, односно доношење уредби уместо закона, евидентан је пример правне неуређености једне земље и високог нивоа правне несигурности, што је залога инвестиционог неповерења и лоше инвестиционе климе. Класичан пример за ово је Уредба о поступку и начину реструктурирања предузећа и других правних лица, која уређује типичну законодавну материју.⁶⁾ И, као друго, различито правно уређење истих правних института у различитим законима. Класичан пример за ово је уређење института заступања акционара на скупштини акционара путем пуномоћја у Закону о предузећима и путем тзв. заступничке изјаве у Закону о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената.⁷⁾ Од оправдане жеље да заштити мале акционаре од одређених злоупотреба које су се испољиле у пракси у примени института пуномоћја из Закона о предузећима, законодавац је институтом „заступничке изјаве“ (какав правни новум?!) отишао у другу крајност, те је, уместо потребе прописивања форме и садржине овог института својим актом, што би обавезивало отворена акционарска друштва (санкције евентуалног непрописног поступка сазивања скупштине акционара), прописао обавезност „одобрења“ те изјаве решењем Ко-

5. Став о несагласности Закона о приватизацији са Уставом Србије, који признаје и друштвену својину, заузео је и Савет за борбу против корупције. Види: Извештај о политици и процесу приватизације, 2004., стр. 1-2.

6. Уредба..., Службени гласник РС, бр. 1/02.

мисије за хартије од вредности. Кад се има у виду да су по истом закону сва акционарска друштва отворена (sic!), као и да су у изменама Закона о предузећима брисањем решења да друштва с ограниченом одговорношћу у поступку приватизације могу имати више од 30 чланова, сва предузећа која су приватизована практично морала из тог поступка изаћи као отворена акционарска друштва, те да се број акционара због система бесплатних акција у свим приватизационим законима креће близу милион, те да Комисија за хартије од вредности поводом сваке „заступничке изјаве“ мора доносити појединачно решење, онда су јасне размере ове бирократске самовоље и тираније права.⁸⁾

Како се у практичној равни испољава одсуство владавине закона? Одсуство владавине закона испољава се применом закона од случаја до случаја, селективно и са арбитрерношћу која је несвојствена правно уређеној држави, што сведочи о томе да стварни центри одлучивања у судској власти чини се нису судови, што би требало да буду, већ су то изгледа политичке формалне или неформалне полуге моћи (посебно из сфере извршне власти свих нивоа), које уместо закона као формалног извора права постају све више стварни извор права. Овим право и метаправо замењују своја места на владалачком пиједесталу, чиме право у стварном животу губи битку која му је на формалном плану и уставно гарантована.

Међу бројним примерима *владавине својеврсног метаправа над правом*, нека нам овом приликом буде дозвољено да дамо свој сумарни осврт на једну одлуку Вишег трговинског суда Србије, која свесно или несвесно, у сваком случају *отворено противзаконично враћа у наши правни животи теорију ultra vires* англосаксонског права (која је у ЕУ напуштена пре 35 година усвајањем тзв. Прве директиве),⁹⁾ која у својој суштини значи да интерни акти органа компаније обавезују трећа лица која са њом послују, без обзира да ли су депонована у регистар или не. У овој одлуци се, наиме, каже: „Својство законског заступника предузећа стиче се

7. Закон о предузећима (чл. 258.): „(1) Акционар право гласа остварује лично или преко пуномоћника...(3) Пуномоћје се, по правилу, даје за једну скупштину, а важи и за поновну скупштину.“
Закон о тржишту хартија...(чл. 66.): „Акционарско друштво је дужно да, уз позив за одржавање скупштине акционара, акционарима с правом гласа достави обавештење о њиховом праву да именују заступника за ту скупштину и образац заступничке изјаве, осим ако акционарско друштво има мање од 15 акционара или је оснивачким актом или статутом акционарског друштва давање те изјаве искључено...“
“Комисија за хартије од вредности утврђује облик и садржину заступничке изјаве из овог члана и доноси решење о одобрењу те изјаве“.
8. Анахроност овог решења потврђује и развој овог института у пракси америчке Комисије за хартије од вредности (SEC), која је имала правило да акционар отвореног акционарског друштва који заступа више од 10 других акционара морао је да има њихово овлашћење одобрено од SEC пре ступања на снагу, али које је због своје непрактичности напустила елиминацијом улоге SEC као цензора за проху овлашћење, уз тражење само доставе његове копије. Види: N. Minow, Corporate Governance for the 21- st Century, Cambridge, Massachusetts, 2000, стр. 143.
9. Прва директива ЕУ, ОЈ бр. 1968 L 65/8 (одредба члана 9.). Види више: Васиљевић, Пословно право, Бгд, 2001., стр. 70-75.

одлуком Управног одбора о избору на њу функцију, а не уписом у судски регистар лица овлашћеног за заступање субјекта уписа. Разрешени в.д. директор предлагача не може се више сматрати законским заступником и као такав лицем овлашћеним за заступање субјекта уписа, будући да је донета одлука надлежног органа о разрешењу са те функције. Разрешени в.д. директор ништа не може добити евентуалним укидањем решења регистарског суда о упису промене лица овлашћеног за заступање. Ово стога што и даље остаје пуноважна одлука о његовом разрешењу и именовану новог в.д. директора субјекта уписа...¹⁰⁾ Управо овако рече Виши трговински суд Србије и не поцрвене. А шта рече закон? „Ко се у правном промету, постојању савесно, поузда у податке уписане у регистар, не сноси шtetне правне последице које из тога настану“.¹¹⁾ Све док у земљи Србији судови овако примењују право, које је у цитираном сегменту и хармонизовано са директивама ЕУ (са одређеним нијансама), не може се очекивати трајно поверење озбиљних инвеститора, који овим примерима добијају класичне доказе да овој земљи ни усклађени закони са правом ЕУ нису гаранција, што би морало да буде (јер није овде реч ни о „неподношљиво неправедним законима“), да ће ти закони у стварном животу и владати.

4. „Допринос“ важећих закона либерализацији привреде (модел централизације по сваку цену)

У економској науци неспорно је да се под либерализацијом привреде подразумева смањивање ингеренција државе у привреди и на тој основи јачање самосталности привредних субјеката. Ако је то тако, а неспорно јесте, поставља се питање како се може даљим либерализовањем привреде назвати беспримерно јачање ингеренција државе и парадржавних тела у односу на предузећа, упоредиво једино са концептом централизоване привреде какав смо и ми имали пре више од педесет година. Ово јачање ингеренција иде дотле да се граничи са поништавањем субјективитета предузећа, од чега је остала само фасада. О којим се новим овлашћењима државе ради читамо, на пример, из текста Закона о изменама и допунама Закона о предузећима.¹²⁾

(1) „Предузеће које послује већинским друштвеним капиталом не може, без прелиходне сагласности агенције републике чланице надлежне за послове приватизације (курзив М.В.) доносити одлуке о:

- смањењу или повећању капитала,
- реорганизацији или реструктурирању,
- инвестиционом улагању,

10. Решење Вишег трговинског суда, Пж. 7237/03 од 30.10.2003. године, објављено у: Право и привреда, 1-4/2004., стр. 214-215.

11. Закон о предузећима (Службени лист СРЈ, 29/96), чл. 97. ст. 1.

12. Закон о изменама и допунама Закона о предузећима (Службени лист СРЈ, бр. 36/02), чл. 13. мења члан 398. ком се додаје нови члан 398а.

- продаји дела имовине,
- оптерећивању имовине залагањем ствари или успостављањем хипотеке,
- дугорочном закупу,
- поравнању са повериоцима,
- узимању или одобравању кредита или издавању гаранција, ван тока редовног пословања.

(2) Одлуке донете супротно одредби става 1. овог члана поништиће агенција републике чланице надлежна за послове приватизације.“

Истовремено, у Закону о изменама и допунама Закона о предузећима прописује се:¹³⁾

(2) „Ко у предузећу са већинским друштвеним капиталом, без претходне сагласности владе републике чланице (курзив М.В.), учествује у доношењу одлуке о:

- смањењу или повећању капитала,
- реорганизацији или реструктурирању,
- инвестиционом улагању,
- продаји дела имовине,
- оптерећивању имовине залагањем ствари или успостављањем хипотеке,
- дугорочном закупу,
- поравнању са повериоцима,
- узимању или одобравању кредита или издавању гаранција, ван тока редовног пословања,

са намером прибављања користи себи или другом, казниће се за кривично дело затвором од три месеца до пет година.“

Компарацијом ове две одредбе остаје нејасно који је орган уистину надлежан за прописане сагласности: Агенција за приватизацију или Влада републике? Јер, према првој одредби (чл. 13. измена) за давање претходне сагласности за прописане одлуке надлежна је Агенција за приватизацију, али према другој одредби (чл. 20. измена) ко „учествује у доношењу одлука о...“ (ради се о истим одлукама) без претходне сагласности Владе републике одговараће за прописано кривично дело. Заиста, риплијевски?! Ко је за давање ове сагласности надлежан: Агенција за приватизацију, али ако се то учини без сагласности Владе републике одговараће се за кривично дело?! Да ли се хтело да оба органа буду надлежна? Шта препоручити привредним субјектима на које се ова одредба односи? Према тексту закона, без обзира каква била пракса, испада да требају обе сагласности, јер дословце ако се има сагласност Агенције, а нема сагласност Владе одговараће се за кривично дело. Свако друго тумачење, у присуству оваквог решења, у основи је *contra legem*, без обзира што ће се евентуално покушати са тумачењем да је реч о „шаховском слепилу“ при редакцији закона. Ако је и од законодавца онда је доиста много!

13. Закон о изменама и допунама Закона о предузећима: чл. 20. мења одредбу чл. 437. Закона о предузећима додавањем ст. 2.

Да се доиста ради о недостатку концепције, лутању, па и неодговорности, видљиво је и из следеће промене:¹⁴⁾

(1) „Одлуке о статусним променама и променама облика предузећа које послује већинским друштвеним капиталом не могу се доносити без претходне сагласности владе републике чланице.

(2) Одлуке донете супротно одредби става 1. овог члана ништаве су.“

Интересантно је да је непоштовање ове одредбе санкционисано, као и у првом случају, грађанском санкцијом (ништавост) и административном (привредни преступ), али за разлику од првог случаја не и кривичном санкцијом, иако се то уопште не уклапа у филозофију ових промена Закона о предузећима, што је још један од доказа да се у ствари и није знало шта се хоће. Оно што се без сумње хтело то је стављање под капу државе већине привредних субјеката, при чему је то правно учињено на такав начин да се то може назвати дилетантско-приправничким.

Истом филозофијом централизације надахнут је и Закон о приватизацији. Основна одлика овог закона је промовисање Владине Агенције за приватизацију у централног органа одлучивања о свим субјектима приватизације и присвајање у том смислу широких дискреционих овлашћења. У расподели надлежности код овог посла парламент (закон) је очигледно изгубио битку у односу на Владину агенцију (која према овом закону суштински ипак директно не прописује само „услове и поступак продаје капитала“, већ одређује и метод и поступак приватизације сваког субјекта). Не заборавимо да је друштвено предузеће и даље уставна и законска категорија, а шта је онда остало од владавине права? Оваквим концептом демократска концепција приватизације „доведена је у питање“, будући да је „потпуно подвргнута ингеренцијама Владе уместо Паламента“.¹⁵⁾ Закон о приватизацији филозофију централизације привреде и процеса приватизације додатно појачава и изабраним моделом приватизације, који је искључив и тиме и монополски – модел продаје („аукција или тендер“) „субјеката приватизације“ (каква правна иронија да се неко ко не одлучује ни о чему, па чак и не потписује ни уговор о сопственој продаји назива „субјектом приватизације“!),¹⁶⁾ што се додатно заокружује обавезом предузећа која по ранијим законима нису у целости приватизована да пренесу неприватизовани капитал на државни Акцијски фонд, који тај капитал продаје на берзи, као и стечајним законом („продаја стечајног дужника“). Овим је „приватизација централизована и бирократизована, како би бирократе могле да контролишу темпо приватизације и коришћење приватизационих прихода. Нема никаквог оправдања да приватизацију више хиљада фирми обавља једна једина Агенција за приватизацију, уместо да се све мање и средње фирме препусте локалној организацији за приватизације, а да се држава на централном новоу концентрише на 30-50 највећих фирми, чија приватизација је због великог броја запосле-

14. Члан 19. Закона о изменама и допунама Закона о предузећима (којим се после одредбе члана 421. Закона о предузећима додаје члан 421а).

15. Савет за борбу против корупције, Извештај..., стр. 1-2.

16. Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији (Службени гласник РС, 18/03, чл. 11).

них (и великог броја гласова) више социо-политички, него економски проблем¹⁷⁾.

Централизованост приватизације доведена је до свој савршенства: централизован метод (отуда није ни форсиран метод оснивања нових малих и средњих предузећа као адекватна алтернатива која води настанку нове „привреде“, као ни решавање проблема реституције и денационализације или подела бесплатних акција, осим у рудиментираним облику); централизована контрола (оперативну контролу врши исти орган који и спороводи приватизацију и који је у уговорном односу једна од уговорних страна – Владина Агенција за приватизацију, што је својеврсни корпоративни инцест - исти орган и спроводи и надзире исти процес, играч једне уговорне стране је истовремено и судија за обе уговорне стране које играју утакмицу према предметном уговору!); централизовани приходи (чијим инвестирањем се опет врши заобилазним путем или директна етатизација привреде или политички одбир лојалних приватних инвеститора); централизован поступак (процеса, одбира саветника, симулације јавности, комисија, одлука, надзора). Промоцији овог својеврсног „патента“ у јавности својим некритичким прилазом много су допринели и економски новинари, који су ово или мало разумели или су радили по „задатку“ своје партије, као и политички исфорсирани „експерти“, чија се стручна легитимација мери степеном политичке лојалности партији на власти или Влади. Није ли крајње време да се утврди друштвена цена „експертизације“ стручних медиокритета и анонимуса?!¹⁸⁾ Ово важи и за струковно анонимне а медијски гласовите разне тзв. невладине организације (од којих многе ову своју независност учврстују без стида огромним владиним дотацијама или донацијама разних страних фондова и фондација са крајње контроверзним намерама и према овој земљи, њеној привреди и народу), од чије заглушујуће медијске буке, а струковне испразности, не може да се чује глас референтних струковних организација и асоцијација.

5. „Допринос“ измена Закона о предузећима приватизацији (да ли измене спречавају „сиву“ приватизацију и подстичу процес регуларне приватизације?)

Не спорећи чињеницу да је до измена Закона о предузећима у поступку приватизације било одређених злоупотреба, што је подстакло законодавца да одређеним интервенцијама у текст Закона о предузећима предупреди такве појаве и процесе, чини се међутим да се овде реаговало „непримереном употребом власти“, чиме се од потребе подстицања приватизације, даље либерализације привреде и

17. М.Прокопијевић, Приватизација за потребе бирократије, Економски анали, април 2003., стр. 144.

18. Исто питање поставио је и Д.Ђурићин, Три питања транзиције Србије, СЕС Копаоник Бизнис форум, 2003. године, стр. 15.

спречавања „сиве“ приватизације иде у другу крајност: даље успоравање процеса приватизације и мамутско јачање ингеренција државе, непокривене адекватном одговорношћу, које привредне субјекте чине неиницијативним и инертним, чиме се успорава привредна активност и на заобилазан начин тек улази у токове „сиве“ приватизације. Тако ћемо доћи у позицију да су циљеви који су желели да се постигну овим променама у основи неоствариви, а да је оно што се желело спречити нашло погодно тле за своје практично ухљебљење.

Како је могуће да држава верује да досадашњи институти државне контроле токова приватизације или токова статусних промена, попут овлашћених процењивача, обавезне процене вредности капитала, контроле државе законитости те процене, уписа структуре капитала у судски регистар и слично, нису дали резултате, те је сада потребно практично условити све одлуке којима се у ствари реализује правни субјективитет предузећа, сагласношћу Агенције за приватизацију и/или Владе републике (како је то изложено код излагања питања централизације или либерализације привреде овим променама), те да ће тај механизам спречити „сиву“ приватизацију?! Контролор не верује од себе постављеном контролору, па уводи нову контролу, а остаје питање *ко ће контролисати контролора?!*

Ово, наравно, није довољно. Јер, у логици овог законодавца, не треба отварати расправу око питања колико централизације и колико либерализације, најбоље је све централизовати. Да је то тако сведочи нам одредба члана 14. Закона о изменама и допунама Закона о предузећима (којом се брише члан 400. Закона о предузећима и додају одредбе чланова 400а. до 400в.). За ову анализу релевантна су два става одредбе члана 400а. која гласе:

(1) „ У предузећу *које њослује друштвеним или државним капиталом* (није битан проценат, може бити било који изнад „позитивне нуле“ - курзив М.В.) влада републике чланице именује представнике друштвеног или државног капитала у скупштини или управном одбору од лица из предузећа или изван предузећа, кад орган надлежан за спровођење поступка приватизације утврди да је орган предузећа донео *одлуку којом се спречава или отежава спровођење поступка приватизације*, као и кад овај орган пропусти да донесе одлуку, закључи уговор или предузме друге мере у поступку приватизације.

(2) Одлука којом се спречава или отежава поступак приватизације ништава је.“

Време инспектора „Жунића“ поново се враћа?! Мисли ли законодавац да се и у друштвима капитала са већинским акционарским или другим приватним капиталом на овај начин могу увести својеврсне привремене мере, кад надлежни државни чиновник нађе да се у том предузећу одлукама легалних органа конституисаних према структури капитала или одређеним правним радњама „спречава или отежава спровођење поступка приватизације“? Изгледа да мисли, судећи према концепту ове одредбе. Типичан пример правног насиља и правног скандала! Замислите сада сигурност страног инвеститора (у кога се и даље декларативно куне-

мо, а иза леђа му и овакве прописе сервирамо)¹⁹⁾ који се нађе у овој позицији да је „ушао у брак“ на овој или оној основи са друштвеним или државним капиталом!

У техничком смислу нема тог државног апарата који је у стању да одговорно изврши све ингеренције које су овим променама Закона о предузећима стављене у надлежност Агенције за приватизацију и/или Владе републике. У економском смислу то ће значити неефикасност привредних субјеката због централизованих овлашћења државе. У правном смислу извршење ових овлашћења биће могуће једино ако се држава тако организује да ова овлашћења схвати само као пуку форму (а шта је онда са садржајем због ког су ваљда и ове промене учињене) комбиновану са селективним прилазом праву и правди (овог хоћу а овог нећу!). Од права и правде неће у том случају остати ни слово „п“. Аферим, за правну државу у којој влада право и у којој су сви једнаки пред законом!

6. Приватизација и принцип равноправности акционара

У контексту питања везаних за приватизацију посебно актуелно питање је *судбина универзалног принципа равноправности акционара*, који познаје и наш Закон о предузећима,²⁰⁾ посебно са становишта директне или индиректне (преко парадржавних организација попут Акцијског фонда) власничке позиције државе у акционарским друштвима. Ово посебно у контексту измене Закона о предузећима везане за „ништавост“ одлука органа предузећа којима се „спречава или отежава спровођење поступка приватизације“.²¹⁾

У поводу ове одредбе несрећно измењеног Закона о предузећима,²²⁾ као „органи надлежни за спровођење поступка приватизације“ у смислу ових измена осетили су се прозваним и позваним два органа. Први, Акцијски фонд Републике Србије је својим циркуларним *Обавештењем* приватизованим предузећима од 11.11. 2002. године, „упозорио да ће свака намера или покушај о повећању или смањењу друштвеног или државног капитала, којим се мења структура капитала, бити онемогућена тиме што ове промене неће бити уписане у Привремени регистар“.²³⁾ Други, Комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште Републике Србије²⁴⁾ својим *Саопштењем* поводом процеса повећања капитала предузећа, у ко-

19. Како гротескно у овом контексту звучи одредба члана 9. став 2. Закона о страним улагањима (Службени лист СРЈ, бр. 3/2002) о „гаранцији правне сигурности“: „Права страног улагача стечена у моменту уписа страног улагања у судски регистар не могу бити сужена накнадном изменом закона и других прописа.“

20. „Акционари с акцијама исте врсте и класе једнаке номиналне вредности равноправни су.“- ЗОП, чл. 223.

21. Закон о изменама и допунама Закона о предузећима (Службени лист СРЈ, 36/2002) , чл. 14. којим се додаје чл. 400а.

22. Критику види код: М.Васиљевић, *Измене Закона о предузећима-сигуран пут у централизацији привреде*, Привредни саветник, 18/2002, стр. 4-11; и у: *Право и привреда*, 9-12/2002, стр. 20-34.

23. Види *Обавештење Акцијског фонда* бр. 1949/02 од 11.11. 2002. године.

ме је заузела више ставова од којих ће за ове потребе бити коментарисана два.²⁵⁾ У једном ставу Комисија за хартије од вредности прецизира „да би се избегло значајно смањење вредности државне имовине, Комисија ће, сагласно својим ставовима, тражити *сагласности Акцијског фонда за нове емисије* у свим случајевима када се очекује да ефекти *докапитализације* буду праћени значајним разводњавањем капитала, односно у свим случајевима када Акцијски фонд има више од 20% капитала акционарског друштва“. У другом ставу Комисија за хартије од вредности истиче да „постојећа законодавства, а и упоредно право (изгледа да „постојећа законодавства“ нису „упоредно право“ – примедба аутора М.В.), познаје *институције преузимања, односно стицања значајног и већинског учешћа*, који подразумева уговором преузету обавезу од стране преузимаоца да купи акције постојећих акционара у одређеном року најмање по истој цени по којој су купљене акције у поступку преузимања, а преузимање предузећа као ванредна трансакција требало би да се обавља по транспарентним ценама и под фер условима који штите права постојећих акционара, што је један од основних принципа корпоративног управљања“.

Оба правна акта, и Обавештење Акцијског фонда и Саопштење Комисије за хартије од вредности, у делу ингеренција Акцијског фонда, немају правну основаност. Изворни Закон о предузећима формулисао је универзални принцип акцијског права – *принцип равноправности акционара*, што важи и за Акцијски фонд који поседује портфељ капитал учешћа у приватизованим предузећима сагласно приватизационим прописима. Једини изузетак од овог принципа који познају нека законодавства, али који на жалост важећи Закон о приватизацији Србије не познаје, је институт тзв. златне акције,²⁶⁾ који признаје нека специфична права држави или парадржавним организацијама у поступку приватизације. Како наши прописи не познају овај институт, то се и права Акцијског фонда и у вези с тим и Комисије за хартије од вредности морају сводити у таквим случајевима на права мањинских акционара. Наиме, Комисија за хартије од вредности и Акцијски фонд уместо да арбитрерно процењују које одлуке органа акционарског друштва, па чак и већински приватизованог, „спречавају или отежавају поступак приватизације“ и да их оглашавају ништавим (арбитрерна оцена по варијанти измењеног ЗОП-а), односно уместо да за докапитализације које „значајније разводњавају капитал“ (опет арбитрерна оцена по варијанти Саопштења Комисије) или за докапитализације друштава где овај фонд има више од 20% капитала (овде већ уместо арбитрерности ради математика) Комисија за хартије од вредности тражи сагла-

24. Према Закону о спровођењу Уставне повеље Државне заједнице Србија и Црна Гора (Службени лист Србије и Црне Горе бр. 1/2003, чл. 13. ст. 1. тач. 7.) Савезна комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште постаје Комисија за хартије од вредности и финансијско тржиште Републике Србије.

25. Објављено у: Политика од 13. 03. 2003. године.

26. О овом институту види: Cartelier, Privatisations et construction europeen, у: Les entreprises publique dans l'Union europeen (sous la direction de: Thiry et Vandamme), Paris, 1995, стр. 162-164; М.Васиљевић, нав. дело, стр. 249-250.

сност Акцијског фонда, будући да нема законског основа, исправнија би била *афирмација јединственог права мањинског акционара (сваког ња и Акцијског фонда) и код докапитализације и код преузимања* да, ако у одређеном року након докапитализације или преузимања којима се стиче значајно (Закон о предузећима га дефинише са 25% капитал учешћа)²⁷⁾ или већинско капитал учешће, понуди своје акције на продају, стицалац таквог капитал учешћа био би обавезан да најмање по истој цени откупи те акције. Уосталом, оваква обавеза је изричито и прописана изворним Законом о предузећима (што је Комисија за хартије од вредности заборавила у свом Саопштењу), с тим што се она везује за стицање већинског капитал учешћа (изменама прописа то би требало проширити и на значајно капитал учешће) у поступку преузимања (аналогно то треба да важи и за докапитализацију која води истом циљу), а прописани рок за одржавање цене је шест месеци од стицања таквог капитал учешћа.²⁸⁾ На овај начин се подједнако штите сви акционари, посебно мањински,²⁹⁾ а држава не арбитрира у пословној политици акционарских друштва, што је искључиво у компетенцији слободне воље скупштине акционара и од ње изабране управе. С друге стране, у контексту афирмације принципа равноправности (не и једнакости) акционара, треба поздравити одлуку Вишег трговинског суда Србије према којој: „Купац друштвеног капитала који је постао већински акционар субјекта уписа (приватизације) не може позивањем на своју уговорну обавезу додатног инвестирања у Уговору о купопродаји друштвеног капитала елиминисати остале акционаре, тако што ће без одлуке о емисији нових акција поднети захтев за упис повећања основног капитала субјекта уписа.“³⁰⁾

7. Приватизација и тржиште хартија од вредности (да ли важећи закони подстичу финансијско тржиште?)

Закон о приватизацији очигледно некритички верује у свемоћ њеног величанства и свеопштег усређитеља - берзе акција, тако да укида сва ограничења у трговини акцијама, посебно ограничење које се тиче права прече куповине (при оба-

27. ЗОП, чл. 406. ст. 3.

28. ЗОП, чл. 413. Нажалост, недавно усвојени Закон о тржишту хартија... регулишући као матични закон институт преузимања у овом контексту предвиђа само заштитни рок од 20 дана за непроменљивост цене од дана затварања понуде за преузимање, без обзира на исход понуде, али не конституише обавезу преузимаоца да откупи понуђене акције преосталих акционара у том року (чл. 76.).

29. Ово правило познато је у теорији акцијског права као *правило једнаких могућности* и оно је усвојено и на нивоу ЕУ. С друге стране, у САД је усвојено *изв. тржишно правило*, по ком се контролни блок преузима по премији и без обавезе на мандаторни (принудни) откуп акција преосталих мањинских акционара по истој цени у одређеном року. Ипак, компаније у својим статутима на аутономни начин штите мањинске акционаре предвиђањем овог права и тзв. фер цене. Дакле, приступи су различити, али је резултат у основи исти.

30. Решење Вишег трговинског суда Србије, Пж. 8221/03, од 4. 12. 2003. године, у: Право и привреда, 1-4/04, стр. 221-223.

везној продаји свих акција, из правних режима свих постојећих и овог закона, постојећи акционари по тексту овог закона „немају право прече куповине“;³¹⁾ а акцијама из приватизације стеченим на основу овог закона или било ког ранијег приватизационог закона на секундарном тржишту тргује се „преко финансијске берзе“.³²⁾ Не спорећи значај берзе за развој финансијског тржишта и тржишну (не политичку) алокацију финансијских ресурса, што је један од примарнијих циљева и саме приватизације, овакво решење не само што се чини економски неоправданим (о чему би економисти требало да кажу своју реч), већ је и потпуно правно неутемељено и представља врхунски правни нонсенс (читај: глупост!).

Правна неодрживост овог решења заснива се на следећим столетним и универзалним правним принципима:

Прво, један закон може да укине само законско право прече куповине хартија од вредности корпоративног типа, али никако и право прече куповине засновано на закону а предвиђено статутом (важи за акционаре тог друштва) или уговором (важи за конкретног акционара конкретног друштва). Тај принцип конституише и наш Закон о предузећима.

Друго, постоје у свим законима, па и у нашем Закону о предузећима, и затворена (без јавног уписа акција и тиме и промета) и отворена акционарска друштва (са јавним уписом акција и тиме и прометом), те би ово правило могло да важи само за отворена акционарска друштва (кључ разграничења отворених и затворених акционарских друштва није дао Закон о предузећима, па ни Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, иако је то његов *sacres materiae*).

Треће, сви компанијски закони, па и наш Закон о предузећима, познају два стандардна типа друштва капитала: друштво са ограниченом одговорношћу (које је по самом закону, а не логиком статута као код затвореног акционарског друштва у складу са законом, затвореног типа и код ког по самом закону постоји право прече куповине удела постојећих чланова друштва) и акционарско друштво (које је полузатвореног-полуотвореног типа у складу са статутом на основу закона и код ког су могућа одређена ограничења у промету акција или отвореног-незатвореног типа код ког нису могућа ограничења у промету акција). Уделима друштва са ограниченом одговорношћу, због законског права прече куповине, не тргује се на берзи и цена им се одређује проценом. У упоредном праву и пракси чак доминира овај тип друштва и процењује се да их је у просеку негде око 90%, док на остале форме друштва лица и акционарско друштво преостаје остатак од око 10%. Није ли у присуству ових поменутих (овде је то учињено само за најважнија правила, а њих подупиру и бројна друга) столетних и универзалних правила наш

31. Закон о приватизацији, чл. 73. ст. 5.

32. Закон о приватизацији, чл. 59. и 73. У пракси су, нажалост, бројни спорови које воде мањински акционари оспоравајући пуноважност уговора о продаји акција (директној или посредној преко залагања акција) склопљених са купцем ван берзе по цени која није тржишно (већ социјално) формирана. Види случај „Металопластика“ из Шапца, Политика, 15. 03. 2004.

законодавац преценио себе - мисли ли да може успоставити ход супротно универзално прихваћеној правној регулативи и пракси?!

У контексту ових разматрања, ако је право прече куповине код акционарских друштава у складу са законом установљено статутом или уговором (пошто законско право прече куповине легално има намеру да укине овај закон), односно уколико се ради о друштвима са ограниченом одговорношћу где ово право постоји на основу самог закона (Закон о предузећима) и не може бити укинута другим законом јер би то било супротно природи овог друштва (избор правне форме организовања предузећа између акционарског друштва и друштва са ограниченом одговорношћу, у складу са Законом о предузећима, као што је то и у свим другим правима, у сувереној и неотуђивој је компетенцији самог предузећа), онда би оно морало да важи и за откуп акција или удела постојећих акционара или чланова друштва од стране Акцијског фонда или ПИО фонда, у контексту приватизације по до сада важећим приватизационим законима, те им то право на легалној основи (супротно поступање је нелегално и не може имати правну заштиту у државама у којима влада право, што и ми свакако желимо да будемо и чему и овај закон жели да пружи свој, надамо се, трајни допринос). Супротно решење овог закона није дакле на закону утемељено и у основи је такође потребе реализације опсесије законодавца да и приватизованим предузећима по важећим законима обезбеди, уз помоћ овог и других механизма (слободна продаја акција Акцијског и ПИО фонда на берзи и сл.) већинског спољног власника. Ово и упркос чињеници да су ова предузећа са свим својим акционарима и члановима преузела приватизацијом ризик свог пословног успеха или неуспеха. Ово и упркос чињеници да су спољни власници заинтересовани за власништво успешних предузећа и тржишно перспективних предузећа и кад су мањински власници, ако је законом обезбеђена адекватна заштита права мањинских акционара и чланова (где нема озбиљнијих приговора ни нашем Закону о предузећима) и ако је обезбеђена адекватна судска заштита тих права (што је већ хронични проблем нашег правосудног система а не закона). Пример за ово је приватизација Телекома „Србија,“ где су страни акционари мањински, што није био разлог да не постану акционари (сетимо се само још у каквом окружењу и каквој неповољној инвестиционој клими за улагање у нашу земљу!).

У сваком случају, модел бесплатних акција и акција са попустом, из ранијих приватизационих закона, без обзира на нека законска ограничења у обиму и времену продаје, погодује развоју тржишта хартија од вредности, поготову у случају прописивања обавезности промета на берзи. Ово је најпогоднији метод и концентрације структуре акционарског капитала и пут да се од велике дисперзије акција направе *позв. чврста језгра акционара*, која би олакшала управљање акционарским друштвима (ово је и ефекат преузимања акционарских друштава). Чини се да је овај метод и мање арбитреран са становишта утврђивања тржишне цене капитала који је на овај начин предмет продаје у акционарским друштвима (што је природна логика кад акционар продаје своју имовину), од метода продаје тог капи-

тала путем „аукције или тендера“ или пак „продаје стечајног дужника“. С друге стране, овај метод има недостатке у томе што не задовољава буџетски интерес државе (финансирање јавних услуга, сервисирање спољног дуга, подстицање развоја неразвијених, подстицај пољопривреде и слично), као ни интерес брже концентрације власништва ради лакшег управљања. Недостатке овог модела отклања важећи модел приватизације – модел продаје друштвеног капитала, али овај модел осим арбитрности у одређивању цене (дебаланс у понуди и тражњи³³) и продаја од стране државе имовине која ако нема власника у сваком случају није њена), јача бирократизованост владајућих политичких структура, погодује корупцији, по правилу је спор, не подстиче докапитализацију и не подстиче финансијско тржиште и не штити мањинске акционаре (купац већинског пакета акција није мотивисан на продају акција на берзи, а цена акција мањинских акционара по правилу је неповољна). Да би се, отуда, задовољили сви интереси и комбиновале предности и недостаци и једног и другог модела, чини се да се ови модели могу и морају поново комбиновати (запослени и грађани задовољавају свој интерес кроз бесплатне акције у већем обиму него код важећег закона, а држава кроз вођење приватизације јавних предузећа и путем реафирмације института из ранијег закона „друштвена предузећа која се приватизују по посебном програму Владе“, за која то није касно због већ извршене приватизације, добија могућност да води активну и тржишну политику приватизације и да заштити своје стратешке интересе, чиме избегава замке постојеће командне економије и лишава се основаног приговора да јој се, с обзиром на улогу у поступку приватизације, даје већа моћ од тржишта у организацији привредног живота).

8. Приватизација и „принудно“ јавно акционарско друштво

Важећи Закон о предузећима разграничење отворених (јавних) и затворених (приватних) акционарских друштава учинио је на основици разграничења начина оснивања (*принцип слободе воље*), тако да затвореним друштвом третира оно које се оснива тзв. симултаним путем од стране самих оснивача без упућивања јавног позива (или и јавне понуде) за упис и уплату акција, док отвореним друштвом третира оно које се оснива тзв. сукцесивним путем (упућивањем јавног позива од стране оснивача трећим лицима за упис и уплату акција или упућивањем и јавне понуде).³⁴ Ово разграничење свакако се не може сматрати довољним (али је у складу с *универзалним принципом слободног одлучивања о преживљавању зајвореног у отворено друштво*), а и вокација овог закона, као што је то и случај са другим законима сличне природе у упоредном праву, није да чини ово разграничење

33. „У недостатку тражње модел продаје губи смисао, а бесплатна подела се намеће као алтернативно решење“ - Д. Цветичанин, Нека питања процеса приватизације, СЕС Копаоник Бизнис форум, 2003., стр. 343.

34. Закон о предузећима, чл. 189.

деталнијим, већ је то управо вокација закона који уређују динамику ових друштва, што су по правилу закони о тржишту хартија од вредности.

Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената ово управо и чини, прописујући да је „јавно друштво правно лице које хартије од вредности издаје јавном понудом на организованом тржишту, над чијим пословањем у вези хартија од вредности надзор врши Комисија за хартије од вредности и које је обавезно да обавештава јавност о свом пословању у складу са овим законом“;³⁵⁾ односно прописујући да је „затворено друштво правно лице које хартије од вредности није издало јавном понудом на основу проспекта за дистрибуцију хартија од вредности, односно које их је издало али су све повучене или им је истекао рок доспећа“;³⁶⁾ Истовремено, овај Закон одређује да је „јавна понуда хартија од вредности понуда упућена неодређеном броју лица ради уписа и уплате хартија од вредности приликом њихове дистрибуције, односно свака понуда за куповину или продају хартија од вредности упућена приликом трговине хартијама од вредности на организованом тржишту“;³⁷⁾ При том, овај Закон под „дистрибуцијом“ подразумева емисију хартија од вредности (продаја од емитента или покровитеља емисије и то јавном понудом), а под „трговином“ препродају хартија од вредности од стране акционара – тзв. секундарна продаја.³⁸⁾ Јавна понуда хартија од вредности по овом закону „може се вршити само по претходно прибављеном решењу о одобрењу проспекта за дистрибуцију хартија од вредности, које доноси Комисија за хартије од вредности“;³⁹⁾ Под „организованим тржиштем“ пак овај Закон подразумева „тржиште на коме се трговина хартијама од вредности и другим финансијским инструментима издатим у складу са овим законом одвија на начин и под условима утврђеним тим законом, актима Комисије за хартије од вредности и правилима пословања овлашћених учесника на организованом тржишту над којима Комисија за хартије од вредности врши надзор“;⁴⁰⁾ Закон отвара озбиљну правну дилему да ли је „организовано тржиште“ само „берзанско тржиште“ и „слободно берзанско тржиште“ или то може бити и неко друго тржиште које испуни услове из овог закона.⁴¹⁾

Са становишта заштите права акционара и инвеститора у хартије од вредности уопште, ова решења имају значајних предности у односу на постојећа и унапредиће без сумње њихову правну сигурност. Ипак, у контексту ових решења отвориће се бројна правна питања на која ће пракса морати дати одговоре, али који ни у ком случају не могу учинити ову сигурност задовољавајућом или узорном, каква би свакако могла бити да су ова законска решења припремана у једној ши-

35. Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената (даље: Закон о тржишту ...), чл. 5. тач. 12.

36. Закон о тржишту..., чл. 5. тач. 13.

37. Закон о тржишту..., чл. 5. тач. 1.

38. Закон о тржишту..., чл. 5. тач. 2. и 4.

39. Закон о тржишту..., чл. 17. ст. 5.

40. Закон о тржишту..., чл. 5. тач. 5.

41. Упореди: одредба чл. 5. тач. 5. и 15. и одредбе чл. 167. и 170.

рој струковној и пословној расправи. За инвеститоре у хартије од вредности је свакако изузетно значајно да нема јавне понуде, ни акција ни дужничких хартија од вредности, без одобрења Комисије за хартије од вредности на основици приложене прописане документације. С друге стране, ово решење закона отвара питање правног режима затворених акционарских друштава која се оснивају симултаним путем без јавне понуде, будући да овај закон каже да „ако је у питању оснивање правног лица – акционарског друштва које намерава да дистрибуира акције, оснивачи тог друштва дужни су да о томе припреме проспекат за дистрибуцију хартија од вредности и да Комисији за хартије од вредности поднесу документе...“⁴²⁾ Свако акционарско друштво, наиме, дистрибуира акције, с тим што отворено то чини јавним путем, а затворено нејавним путем међу оснивачима чији број по Закону о предузећима не може бити већи од 50 и за то му није потребан проспекат, нити обраћање Комисији за хартије од вредности (ипак с обзиром на законску дефиницију појма „дистрибуције“ ово се изгледа не односи на затворена-приватна акционарска друштва без јавног уписа акција).⁴³⁾ Такође, овај закон није уопште разграничио: 1) основ када за емисију хартија од вредности није потребна јавна понуда (приватна емисија: емисија малог обима, емисија постојећим акционарима или запосленима или емисија ради претварања резерви и нераспоређене добити у капитал),⁴⁴⁾ 2) основ када за јавну емисију хартија од вредности није потребно објављивање обавезног проспекта (професионалним инвеститорима, додатна емисија јавно емитованих хартија, кад је емитент држава или територијална јединица), 3) основ јавне емисије са објавом проспекта али без прибављања одобрења Комисије за хартије од вредности (кад је емитент централна банка или друштво за које јемчи држава). Овај закон, наиме, говори само о изузецима од обавезе одобрења проспекта за јавну понуду (изузечи према врсти хартија од вредности и издаваоцу, изузеци према врсти инвеститора и изузеци према разлогу за издавање хартија од вредности).⁴⁵⁾ Ово разграничење је иначе уобичајено у упоредном праву.⁴⁶⁾

Постављајући правило да се хартијама од вредности може трговати само јавном понудом на „организованом тржишту“ и изузетак да се само „дужничким хартијама од вредности може трговати ван берзе ако се понуда за куповину, односно продају врши без јавног оглашавања...“, овај закон оставља бројна отворена питања, што нарушава правну сигурност инвеститора, попут: да ли се акцијама емито-

42. Закон о тржишту..., чл. 17. ст 3.

43. Закон о тржишту..., чл. 5. ст. 1. тач. 2.

44. Овај закон не разграничава ни тзв. *иницијалну јавну понуду* и тзв. *накнадне јавне понуде* истог емитента, што може да буде изузетно значајно, посебно са становишта њиховог садржаја, услова за допуштеност и поступка. Ово разграничење се редовно чини у упоредном праву и теорији. Види: Н. Јовановић, Емисија вредносних папира, Грмеч-Привредни преглед, Београд, 2001., стр. 117-122.

45. Закон о тржишту..., чл. 43-49.

46. Види више: Gower, Principles of Modern Company Law, London, 1992, стр. 311-353; Pennington, Company Law, London, 1995, стр. 315-366; М. Васиљевић, нав. дело, стр. 229-230; Н. Јовановић, нав. дело, стр. 95 и даље.

ваним нејавним путем може трговати ван организованих тржишта (мислимо да једино тако мора); да ли поред државе, Народне банке и професионалних инвеститора чији број не може прећи 50 и друга правна лица могу да емитују дужничке хартије од вредности без „јавног оглашавања“ (ваљда без јавне понуде); да ли се јавно емитованим хартијама од вредности може трговати нејавним путем (мислимо да не може осим јавним путем, али тога правила нема изричито предвиђено код нас у овом закону); да ли отворена-јавна друштва могу од момента кад су то постала да врше емисију хартија од вредности нејавним путем (мислимо да не могу, осим у прописаним изузецима, због *принципа обавезности јавне емисије за јавна друштва*) и слично?

Најзад, посебно ризично је решење норме из прелазних и завршних одредби овог закона које предвиђа да се „акције које су издати до дана примене овог закона сматрају акцијама издатим јавном понудом“.⁴⁷⁾ Како по одредбама овог закона берза укључује хартије од вредности на слободно берзанско тржиште и по службеној дужности, кад су за то испуњени услови утврђени овим законом о укључивању хартија од вредности на организовано тржиште, а који се практично састоје у емитованој јавној понуди за откуп при емисији или трговини акцијама, то практично значи да ће скоро сва постојећа акционарска друштва, па и приватизована у следству посебних прописа, постати отворена (јавна) друштва у смислу овог закона,⁴⁸⁾ са обавезама јавне трговине акцијама и дужничким хартијама од вредности и са обавезом извештавања јавности о битним догађајима, обавезом објављивања извода из годишњег рачуна и годишњег извештаја о пословању и обавезом достављања рачуноводствених извештаја и извештаја о ревизији Комисији за хартије од вредности.⁴⁹⁾ Без сумње, чак и без обзира на карактер овог решења, чињеница је да се овим практично промовише у овом изузетно важном сегменту *принцип репроактивности*, који је за правну сигурност инвеститора на тржишту хартија од вредности посебно опасан и неприхватљив. На овај начин се у нашем праву овим законом (супротно Закону о предузећима) поништава универзално прихваћен принцип слободног одлучивања о претварању затвореног друштва у отворено (*енг. going public*) и принцип слободе оснивања отвореног или затвореног друштва. Обрнуто, пак, ради заштите акционара закони по правилу прописују обавезу „затварања“ отвореног друштва кад престане да испуњава услове за јавну трговину акцијама и другим хартијама од вредности (*енг. going private*), док је у осталим случајевима „затварање“ отвореног друштва добровољно.⁵⁰⁾ *Принудности наснијања јавног друштва са репроактивним обележјима* (интересантно је да ово решење важи само за друштва која су емитовала акције до 30. септембра 2003. године, као дана почетка примене овог закона, а да ће се након тога приме-

47. Закон о тржишту..., чл. 261. ст. 2.

48. Закон о тржишту... (пошто је рок за усаглашавање с овим законом годину дана од дана ступања на снагу овог закона, то ће се десити 30. новембра 2003. године), чл. 261.

49. Закон о тржишту..., чл. 54. -58.

50. Morse, Company Law, London, 1995, стр. 48.

њивати принцип слободне воље за претварање у јавно друштво ако се врши јавна емисија акција, што је *суїројно и принципју равнојравносїи привредних субјекта*), специфичност је дакле неприхватљивог решења Закона о тржишту хартија...⁵¹⁾ Када се зна како је овај закон усвојен и не чуди толико неумље.

Принудносїи насїајања јавног друштва са реїроактивним обележјима свакако није интерес Србије, чија се посустала економија тако излаже опасности нежељеног преузимања на берзанском тржишту, мотивисаног преузимањем контроле над управљањем или спекулативним разлозима препродаје, што је у условима претходног модела приватизације са дисперзованим власништвом ситних акционара реалан след ствари. Уз то, транспарентност пословања јавних друштава (обавеза објављивања прописаних финансијских извештаја у прописаним роковима и на прописани начин) и њихова обавеза да од стицања овог статуса врше само јавне емисије хартија од вредности (јавна понуда, проспекти, одобрење комисије, јавна дистрибуција, покровитељ емисије и слично) *їрошкочно би значајно оїїше рећивала пословање ових друштва* и водило би слабљењу њихове економске моћи и вредности њихових акција, што није интерес ни државе ни акционара ових акционарских друштава.

9. Приватизација и својина и уговор

Предмет приватизације је „друштвени односно државни капитал“ „субјекта приватизације“ који поседује тај капитал или његова „имовина или део имовине“.⁵²⁾ Предмет приватизације приватизује се путем „уговора о продаји капитала, односно имовине“, чије су уговорне стране купац и Агенција за приватизацију, с тим што је у погледу форме прописана судска овера уговора (форма јавне исправе).⁵³⁾ Елиминисање „субјекта приватизације“ као уговорне стране из овог уговора отвара бројна правна питања и води законском конституисању овлашћења Агенције за приватизацију основане такође посебним законом⁵⁴⁾ да осим продаје државног капитала продаје и друштвени капитал, уместо „субјекта приватизације“. Кад је реч о продаји овог капитала, који није државни капитал, Агенција за приватизацију као субјект јавног права добија одређена овлашћења, чија основаност може бити правно контроверзна, ово поготову у присуству чињенице да „субјект приватизације“ није уговорна страна у предметном уговору. Недостатак ти-

51. Оваквим решењем можемо доћи у ситуацију да будемо земља са највише јавних друштава. Интресантно је да је просечан број котираних друштава у земљама англосаксонске правне традиције 35 на милион становника, 10 у земљама романске правне традиције, 5 у земљама германске правне традиције и у Италији само 4 на милион становника. Види: А. Јовановић, Повезаност правних правила модела корпоративног управљања (управљачких структура) и финансијских система у заштити акционара, Зборник реферата: Регионална конференција о развоју финансијског тржишта, Београдска берза, 9.-10. 12. 2002. године, стр. 40.

52. Закон о приватизацији, чл. 3.

53. Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији, чл. 11. (којим се мења члан 41.).

54. Закон о Агенцији за приватизацију, Службени гласник РС, 38/01.

тулара „друштвеног капитала“ принудио је законодавца да га у смислу права располагања (продавац) пронађе у Агенцији за приватизацију уз потпуно елиминасање „субјекта приватизације“, иако би свакако правно коректније било да тих овлашћења није лишен ни „субјект приватизације“ као правно лице. У сваком случају, Агенција за приватизацију има у овом уговору позицију продавца капитала или имовине⁵⁵⁾ чији није власник ни корисник, те нема много законског утемељења да њено такво овлашћење буде изворно конституисано законом и да буде јаче од таквог овлашћења правног лица које је корисник тог „предмета приватизације“. Ако је већ законодавац посеглао за оваквим правним насиљем, онда му и није било тешко да посегне и за следећим правним кораком из истог арсенала: давање овлашћења Агенцији за приватизацију за продају капитала или имовине који имају власника (продаја национализоване имовине коју користе „субјекти приватизације“). У оба случаја, правно лебди питање правне сигурности купца: да ли Агенција за приватизацију која није власник може купца из таквог уговора учинити власником (није ли правило „*nemo plus iuris...*“ преживело све векове и све цивилизације осим наших приватизационих закона)? Није отуда чудо да се на овакву законску тиранију у пракси одговара истим аргументима („песницама на приватизацију-бивши власници спречили аукцију предузећа“).⁵⁶⁾

„Уговор о продаји капитала и имовине“ по својој правној природи спада у тзв. управне уговоре⁵⁷⁾ (јавноправно лице као уговорна страна, јавноправни предмет, јавноправна кауза, ограничења слободе уговарања: поступак, начин закључења, искључење одређених лица као купаца, прописана садржина, непостојање равноправности уговорних страна и слично), чија је природа такође доста спорна, али се у сваком случају на њих примењују и нека општа правила уговорног права (услови за пуноважни настанак уговора, дејство и престанак уговора - раскид уговора због неизвршења, раскид уговора због промењених околности и слично). Без обзира на овако одређену правну природу овог уговора и чињеницу непостојања равноправности уговорних страна (субјект јавног права у „орвеловском смислу“ мало је „више једнак“ у односу на другу уговорну страну), у теријскоправном смислу посебно је спорно и питање законског давања овлашћења једној уговорној

55. Овакав закључак изводимо из чињенице да је позитивним прописима изричито одређено да се уговор о продаји капитала, односно имовине „сматра закљученим кад га потпишу купац и Агенција“, а „средства остварена од продаје капитала у поступку приватизације уплаћују се на рачун Агенције“ - Закон о изменама и допунама Закона о приватизацији, чл. 11. (којим се мења чл. 41.) и чл. 12. (којим се додаје чл. 41б.). Ово, без обзира на чињеницу што је у истим прописима на другом месту одређено да „Агенција обавља *делатности посредовања* у продаји државног и друштвеног капитала и имовине у поступку приватизације...“, будући да посредник нема овлашћење да закључи уговор. Ово такође без обзира на чињеницу који је даље правни режим средстава од продаје капитала.

56. Види: Балкан, 31. 03. 2004. година, стр. 1. и 7.

57. Види: В. Водинелић, Управни уговори – између прихватања и одбијања, Правни живот, 11-12/93; Томић, Правна природа управних уговора, Правни живот, 11-12/93; Кавран, Управни уговори, обележја, врсте и развој, Правни живот 11-12/93.

страни у овом уговору (Агенција за приватизацију) да „контролише поступак приватизације“.⁵⁸⁾ Контрола Одбора Скупштине Србије за приватизацију и Савета Владе за борбу против корупције у овом погледу ништа не мења, јер се ради о политичким формама контроле без правних овлашћења. Овим је учињен својеврсни „корпорацијски инцест“, што је у доброј мери узроковало и бројне злоупотребе у поступку приватизације на страни купаца које се тичу неизвршења предметног уговора („масовно кршење купопродајних уговора“ - став Одбора Скупштине Србије за приватизацију).⁵⁹⁾

10. Будућност регулативе привреде и приватизације

Поставља се, на крају, питање какву регулативу очекује наша привреда? Да ли, наиме, наша привреда очекује транзициони и/или европски прилаз? Тешко је не бити Европејац на пољу регулативе наше привреде у временима и у окружењу где је то већ постало константа. Али бити Европејац у регулативи привреде без резерве значило би изневеравање мисије науке као организоване сумње и аргументованог критичког просудиоца. С друге стране, бити Европејац у регулативи привреде не значи да се зна баш без резерве шта се истински жели, пошто се и ЕУ налази између осталог и у овој регулативи на великим размеђима, чија је заједничка одлика колико и којом динамиком трансплантирати у европски привредно-правни простор правне институте англосаксонског права, настајале у другом окружењу и под другим околностима. Нема сумње да тржиште инвестиција (капитала и хартија од вредности) постаје све јединственије и да се, између осталог, све пословноправне гране (посебно компанијско право, берзанско право, право хартија од вредности, право конкуренције и стечајно право) морају све више хармонизовати, како би служиле развоју тог тржишта а не би биле његови опоненти. Ипак, и ЕУ, свесна својих ограничења и ризика свог тржишта и окружења, одлучна у намери да многе институте англосаксонског правног подручја инкорпорира у свој привредноправни простор,⁶⁰⁾ пројектује тај правац промена кроз три брзине: на кратки рок, на средњи рок и на дуги рок.⁶¹⁾

Не треба заборавити да реформа привредног законодавства, посебно у сфери пословног права, у доброј мери зависи и од тога у коликој су стварној љубави право и техника код нас: да ли су наиме реално могући у том контексту многи правни институти које диктира савремени технички напредак? Од одговора на ово питање, сагледавајући цео привредни простор, зависиће у доброј мери и правни профил многих института привредне регулативе. У сваком случају, једно је сигурно,

58. Закон о приватизацији, чл. 6. ст. 1. тач. 4.

59. Види: Политика – Економија и бизнис Б2, 31. 03. 2004.

60. Види нпр. за институте „wrongful trading“ и „director' s disqualification“ - Report of the High Level Group of Company Law Experts on a Modern Regulatory Framework for Company Law in Europe, Brussels, новембар 2002.

61. Види: Report of the High Level Group..., стр. 125-131.

правни профил привредног законодавства у доброј мери је условљен и техничким профилом, као и нивоом пословне едукованости и степеном целовите пословне културе. Доказ за то је и покренута велика реформа привредних закона у чланицама ЕУ, иницирана са Report of the High Level Group...,⁶²⁾ као и у земљама које на овај или онај начин инклинирају чланству у ЕУ.⁶³⁾ Својим новим привредним законима Србија треба да адекватно прихвати тај пут,⁶⁴⁾ који хтели ми то или не, не може бити само европски,⁶⁵⁾ али ни само транзицијски,⁶⁶⁾ већ и европски и транзицијски.

На овом путу, коначно, Србија се мора ослободити многих својих заблуда, навика, предрасуда, крајности свих врста, приучености и самопроглашене учености, партијских и медијских „експерата“ (индивидуалних или организованих „невладних“) иза којих, осим инфраструктуре партија или медија, не стоји епитет струковне утемељености и непролазности, који једини може да изнедри квалитет чија се трајност не мери трајношћу месечевих мена. Нових четири године тражења таквог пута углавном су на овом плану изгубљене. Скоро да нема значајнијег привредног законског пројекта који је у овом времену донет, а који би могао да се брани у свим временима својим квалитетом а не снагом власти свог доносиоца. *Законски пројекти који се бране снагом власти* трају исто онолико колико и та власт, будући да легитимитет изводе из снаге власти, а не снаге идеја. Такав нови пут није могућ ако се не пође од једног аксиома: приватизација са економског, политичког и социјалног аспекта нема алтернативу, као и да нема реализације примарног циља приватизације – већа ефикасност и конкурентност привреде и тиме и већа и продуктивнија запосленост на дужи рок – без владавине права.

Пројекти владавине права код нас је још увек у „ришама“. Појавне манифестације одсуства владавине права видљиве су и у законодавној равни (драстични су примери закони који стоје изнад устава, попут и самог Закона о приватизацији, а мање драстичнији примери су међусобна неусклађеност закона, попут Закона о приватизацији и Закона о предузећима и Закона о тржишту хартија од вредности, као кључних привредних закона), као и у практичној равни (класичан пример је својеврсна отворена „злоупотреба права“ од стране самог суда, неједнаким посту-

62. О томе где је у овом тренутку, на пример, право привредних друштава Француске, види: Nouvelles regulation economiques, Loi br. 2001-420 du 15. mai 2001.

63. Руски Law on Joint Stock Companies (1995., 1996.); Закон о господарских дружбама Словеније, Урадни лист РС, ст. 30-1298/93 и 45-2548/2001; Polish Commercial Code (2001., 2002.); Трговски закон Бугарске (2003.); Закон о привредним друштвима Црне Горе, Службени лист РЦГ, бр. 6/2002; чешки Commercial Code (1992, 2002); хрватски Закон о изменама и допунама Закона о трговачким друштвима (1993., 2003.).

64. О кретањима у аустралијском праву види: Cassady, Concise Corporations Law, Deakin University, 2001; о кретањима у канадском праву види: VanDuzer, The Law of Partnerships and Coprorations, Concord, Ontario, 1997. О кретањима у упоредном праву види посебно: Hopt, Comparative Corporate Governance, Walter de Gruyter-Berlin-New York, 1997; Hopt, Capital Markets and Company Law, Oxford, 2003.

65. Види посебно: Статут Европске компаније, Council regulation (EC), No 2157/2001.

66. Види: Нацрт компанијског закона Правне иницијативе за Централну и Источну Европу (2001.).

пањем у истоветним случајевима и једнаким поступањем у неистоветним случајевима).

Пројекат тржишне привреде код нас је у још већим „риџама“ од пројекта владавине права. Како је могуће назвати тржишном привредом привреду у којој је законом угушена свака аутономност предузећа са друштвеном и државном својином, без обзира на чињеницу што су правни субјекти, а субјективитет им служи само као фикција: уместо њихових органа све кључне одлуке из статусне сфере, сфере управљања, располагања имовином или капиталом, па чак и важнијих пословних одлука, у рукама је посебног државног органа креираног законом (Агенција за приватизацију). Од економског концепта који је доказао своју конкурентност: „видљива рука тржишта и невидљива рука државе“, дошло се до сасвим супротног концепта: „видљива рука државе и невидљива рука тржишта!“ Централизација привреде спроведена је доследно и без изузетка: централизована приватизација, сагласност државног органа на све важније одлуке органа предузећа, централизација средстава од приватизације, промовисање државног органа као „мало више једнаког“ у односу на друге акционаре и поред универзалног принципа равноправности акционара, принудно организовање свих приватизованих предузећа као јавних акционарских друштава са надзорним овлашћењима својеврсног државног органа, централизација продаје хартија од вредности, централизација управноправног и јавноправног надзора над извршењем приватизационих уговора у рукама државног органа (са јавноправним и грађанскоправним овлашћењима). Уз то, централизација је по правилу у великој љубави са монолизацијом и то, по правилу и све више, приватне привреде. И још много тога надахнутог истом филозофијом и уверењем да држава може више и боље од тржишта, да држава може бити добар привредник и поред тога што има многе друге функције (између осталог политичке и социјалне), којима због логике политичке власти, по правилу подређује и привредну функцију кад је у позицији да је значајније врши, какав је случај код нас, са оваквим утемељењем привредне регулативе последњих неколико година.

Пројекат владавине права и пројекат тржишне привреде су сјојени судови. Не чуди, отуда, што су са оваквим неочекиваним развојем нашег привредног законодавства последњих година оба ова пројекта „у ритаму“. Нема владавине права у командној привреди, будући да политичко-извршна власт која има снажна економска овлашћења, логиком споја тих овлашћења тежи и поступно успева да гуши трећу грану власти (судска власт) и да створи претпоставке за фактичко јединство власти. Владавина права, којој у самим темељима лежи принцип стварне а не само формалне поделе власти, могућа је, дакле, само у условима стварне, а не декларативне, тржишне привреде.

У сваком случају, поновимо на крају, за реализацију пројекта владавине права и пројекта тржишне привреде, потребна су два подједнако важна корака.

Прво, доношење низа нових (или озбиљније дораде неких постојећих) привредних закона, мотивисаних филозофијом тржишне, а не командне привреде, ме-

Ћусобно усклађених (што посебно наглашавамо, због наше чини се „генске“ праксе да у поступку доношења закона „не зна лева рука шта ради десна рука“), а посебно следећих: 1) Закон о својини, 2) Закон о денационализацији, 3) Закон о привредним друштвима, 4) Закон о приватизацији и Агенцији за приватизацију, 5) Закон о тржишту хартија од вредности и других финансијских инструмената, 6) Закон о стечају, 7) Антимонополски закон, 8) Закон о нотарима, 9) Закон о регистрацији привредних субјеката, 10) Закон о рачуноводству и ревизији, 11) Закон о раду, 12) Закон о предузетницима, 13) Закон о банкама, 14) Закон о осигуравајућим организацијама, 15) Закон о инвестиционим фондовима, 16) Закон о делатностима од јавног интереса, 17) Закон о порезу на додату вредност, 18) Закон о поступку преузимања отворених акционарских друштава, 19) Закон о задружним друштвима, 20) Закон о хипотеци, 21) Закон о парничном и ванпарничном поступку, 22) Закон о извршном поступку, 23) Закон о судовима и арбитражама, 24) Закон о спречавању сукоба јавног и приватног интереса, 25) Закон о трговини (спољној и унутрашњој).

Друго, спровођење закона, што је посебно слаба страна држава слабе правне културе, са израженим недостатком професионализма, одговорности и јаким институција које примењују право. Изостајање овог другог, бацаће у засенак и ово прво, као што је то био случај и до сада у низу примера (зар Закон о облигационим односима, на пример, као један од наших највреднијих правних споменика, није за то довољан и опомињући доказ: сам по себи и за себе не оставља без озбиљних приговора пословне људе о правној сигурности уговора и ефикасности санкција неизвршења уговора код нас).

Mirko Vasiljevic, Ph.D.
Professor of the School of Law, University of Belgrade
and President of the Serbia-Montenegro Association
of Business Lawyers

Economy and Privatization

Summary

The paper presents the critical discussion of a positive legal nature of the economic regulations in general and casts a special light on the privatization in the country. The author believes that the regulations adopted in the country in the past couple of years have only strengthened the idea and practice of a command (planned) economy instead of promoting the idea and practice of a market economy. Under conditions when economy is centralized and put under state control, it is not possible to develop economic initiative, entrepreneurship, competitiveness, or the rule of law. The rule of law, in all of its aspects is possible, according to the author, only in a regime of market economy, in a state which has been “relieved” of all economic functions; in other words, the rule of law guarantees

the safety for the property and the contract. The author criticizes various forms which point toward nonexistent rule of law in the country, both in the legislative sphere (the laws which have been given the strength which surpasses that of the constitution and mutually opposed laws), and in the sphere of existing law in practice (some cases of placing the court above jurisdiction of the law and placing it even out of such jurisdiction). In the end, the author urges for passing of a number of new laws or amending significantly the existing laws which govern the aspects of economy and privatization, as they have to be motivated by the concepts of market economy and the need of harmonization with the EU laws and specific needs of transition; the author further urges for their strict implementation in practice, as without them the concepts of legality and protection of the property and contract, and the concepts of the market economy, may be reduced to mere formal statements.

Key words: *economy, privatization, market, liberalization, property, contract, regulations.*