

*Проф. др Драган Костић,  
„Мегаитренд“ Универзитет примењених наука, Београд*

## **Својинска трансформација јавних предузећа**

### **Резиме**

*Својинска трансформација, чији је приватизација само један од могућих јавних облика, представља онај аспект транзиције, који, због могућих правних ефеката, по правилу, привлачи највећу пажњу јавности. Међутим, ова околност не утиче на значај осталих аспеката транзиције, као што су структурална, организационо-системска и управљачка трансформација привредних субјеката. Тек у њиховом пуном садејству са својинском трансформацијом, може доћи до стварања неопходних услова за успешно пословање привредних субјеката.*

*Значај својинске трансформације посебно је појенициран у случају јавних предузећа. Пре свега, због висине и карактера државног капиталала, који се налази у њим предузећима, али и због значаја који јавна предузећа имају за нормалне услове рада и пословања других привредних субјеката.*

*Важне систем норми којима се уређује област својинске трансформације јавних предузећа, заснован је на више правних аката, који су доношени у дужем периоду времена, те за последицу имају наглашену неусаглашеност решења, која произилази из различитих прилаза у уређивању ове изузетно важне области. С друге стране, ни објективне околности везане за природу и изворе средстава из којих је настао капитал јавних предузећа, нису до краја и на задовољавајући начин нормативно уређене. Све то даје основа за закључак по коме је неопход-*

но, пре присиуања реализацији процеса својинске трансформације јавних предузећа, још једном сагледајте циљеве те трансформације, па у складу са заузетим савовима утврдијте моделе и посипуак којима ће се ти циљеви у иуној мери остиваријти.

**Кључне речи:** Својинска трансформација, приватизација, државна својина, јавна предузећа, јавни интерес, ресипурирање.

### Уводне напомене

Промене макроекономских услова пословања привредних субјеката, уз садејство одговарајућих измена политичког система у одређеној држави, које се у свакодневном политичком жаргону називају и „транзицијом“, на нивоу основних привредних субјеката свој изражајни облик имају у оквирима следећа четири облика трансформације: структурална; организационо-статусна; управљачка; власничка (својинска) трансформација. Сваки од ових појавних облика транзиције има своје поље испољавања и специфичан карактер мера које га одликују.

Структурална трансформација за свој предмет има, уопштено говорећи, потребу суштинске измене програма пословања, па и предмета делатности предузећа. У односу на услове договорне економије, када је предмет пословања конкретног предузећа одређиван уз значајно учешће ванпривредних фактора, па у одређеном степену и политичког чиниоца, у условима тржишне привреде структура привредних делатности предузећа може бити одређена само ефектима који се по основу обављања тих делатности остварују на тржишту. Поједностављено речено, профит као основни тржишни мотив уједно је и катализатор привредних делатности које обавља конкретно предузеће. Све оне делатности које немају тржишну валоризацију или нису у функцији те валоризације, губе свој економски разлог постојања. Бројни су примери случајева у којима је предузећима наметано обављање одређене делатности, за коју се у тренутку регистрације поуздано знало да неће имати оне тржишне ефекте које ће оправдати такву привредну оријентацију. Међутим, одређена социјализација резултата пословања, која је ризике пословних ефеката са нивоа предузећа подизала на ниво националне економије, допринела је да су и оваква предузећа опстајала и то не само у краћем, већ и у дужем периоду свог рада и пословања.

Организационо-статусна трансформација предузећа огледа се у напуштању концепта удруженог рада и организационе схеме која је пратила тај концепт. Иако, на први поглед, овај облик трансформације предузећа остаје на формално-правном аспекту свог испољавања, ипак су његови домаћаји суштинске природе и никако се не могу свести само на непосредан задатак пререгистрације предузећа. Мада се мора констатовати да ни тај правно-технички задатак, пререгистрације предузећа, није доследно ни дословно остварен.

Управљачка трансформација треба да у предузеће унесе нов дух предузетништва и менаџерског одлучивања, што је битна претпоставка сваког тржишног пословања. Управљање предузећем се од лаицистичког концепта „неотуђивог права рада средствима у друштвеној својини“, које припада свим лицима која су „удружила рад“ у конкретном организационом облику „удруживања рада и средстава“, трансформише у високостручни и софистициран прилаз доношењу најзначајнијих привредних одлука од стране за то посебно стручно обучених лица. У том смислу, потребно је правилно одредити и сваком привредном субјекту посебно прилагодити структуру и обим овлашћења која поседују органи управљања тог предузећа. Свака импровизација, а посебно стихијска компилација решења, која постоје у другим предузећима, за последицу може имати не само изостанак очекиваних позитивних ефеката, већ настанак низа нових негативних последица по укупан рад и пословање конкретног предузећа.

Својинска (власничка) трансформација у оквирима предузећа има своја два основна облика испољавања. Први је промена карактера својинског односа на средствима рада у предузећу. Овакве промене су превасходно, али не и искључиво, инспирисане променама друштвено-економског уређења и политичког система у конкретној држави. Опредељење за снажнију афирмацију тржишта, уз адекватно уређивање амбијента за регулисање односа који се на њему успостављају, за своју непосредну последицу или, прецизније речено, претпоставку, садржи и став о неопходности успостављања приватног својинског односа на средствима рада у предузећима. Тај приватни својински однос у себи инкорпорише основна обележја класичног својинског односа, са јасно успостављеним правима, обавезама и одговорностима титулара права својине. Све друге врсте својинских односа су изведене из овог основног и садрже одређене специфичне карактеристике, којима се не доводи у питање основни својински однос. Други облик промене власничког односа је промена самог титулара права својине над средствима рада у предузећу, којом приликом се не мења карактер основног својинског односа. Док први облик својинске трансформације ипак представља изузетак од правила и у својој основи садржи претпоставку промене друштвено-економског уређења и политичког система, други облик својинске трансформације, ма како био значајан за услове рада и пословања конкретног предузећа, представља правило чијом се потпуном афирмацијом даје пун садржај суштственој промени основног својинског односа.

Горе наведена обележја трансформације привредних субјеката треба посматрати у свом укупном садејству. Једино тако ће се створити неопходни услови за успешно превазилажење свих трауматских дешавања која собом носи транзиција. То уједно значи и неопходност синхронизованог деловања свих чинилаца који утичу на стварање услова за спровођење горе наведених аспеката трансформације. И то, како у самом предузећу, тако и изван предузећа. С тим у вези, може се констатовати да је, у нашим условима, значајно већа пажња и сразмерно томе организована активност, усмерена на уређивање системских услова за спровођење

вођење свих фаза транзиције, а да је у доброј мери изостао креативан напор у самим предузећима на тражењу оних оптималних решења која системски амбијент може да понуди за конкретно предузеће.

У недостатку правих решења и опште-друштвеног консензуса о правцима развоја привреде наше земље, посебан значај придаван је једном од аспеката транзиције – својинској (власничкој) трансформацији. На тим основама створен је парадокс који се испољава у чињеници да су остали аспекти транзиције (структурална, организационо-статусна и управљачка трансформација) потиснути у други план због пренаглашених очекивања од својинске трансформације, а да се ова не остварује ни по обиму ни по динамици, а најмање по ефектима, управо зато што сама својинска трансформација није концептуално постављена тако да буде у функцији одржања, па и унапређивања привредних активности, већ је постављена као себи самој довољан циљ.

У том контексту тема овог рада биће својинска трансформација јавних предузећа, са свим пратећим посебним обележјима која су везана за рад и пословање ових предузећа, а која их чине специфичним у односу на општи режим организовања и обављања привредних делатности других привредних субјеката.

## 1. Појам јавног предузећа

Специфичност правног положаја јавних предузећа, а самим тим и услова под којима се може остварити поступак њихове својинске трансформације, произилази из елемената за одређивање појма јавног предузећа. У том правцу може се констатовати да се развој ових елемената може пратити од одредби Закона о предузећима из 1966. год., преко Закона о удруженом раду из 1976. год., па све до Закона о предузећима из 1988. год. и из 1996. год. Нормативни амбијент за одређивање појма јавног предузећа допунски је обогаћен решењима републичких прописа о јавним предузећима и то Закона о јавним предузећима из 1990. год. и Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса из 2000. год. Томе свакако треба додати и решења из посебних републичких закона, којима су, поред уређивања услова за обављање одређених делатности, основана јавна предузећа с циљем пословања у складу са тако уређеним делатностима.

Без ближег улажења у анализу појединих елемената за одређивање појма јавног предузећа, а на основу досадашњих искустава везаних за њихово организовање, може се закључити да су приликом одређивања појма јавног предузећа следећи елементи доминантно постављени:

- обављање делатности од јавног (општег) интереса, која се најчешће огледа у чињеници да је делатност јавног предузећа претпоставка и незамењив услов рада других предузећа и органа јавне управе на одређеном подручју (независно од тога да ли се том приликом врши и таксативно навођење тих делатности);

- оснивање јавних предузећа од стране државних органа власти и то како на републичком (покрајинском) нивоу, тако и на нивоу локалне самоуправе;

- пословање средствима у државној својини.

Та три елемента (обављање делатности од јавног интереса; учешће органа јавне власти у поступку оснивања јавних предузећа; и обављање делатности средствима у државној својини) уједно су и основни критерији разликовања јавних предузећа од осталих облика организовања привредних субјеката у нашој земљи. Правне последице оваквог одређивања појма јавних предузећа, поред дефинисања самог статуса јавних предузећа, садржане су и у посебним правима оснивача, односно органа јавне власти према јавним предузећима у смислу обезбеђивања заштите општег (јавног) интереса садржаног у уредном и континуираном обављању делатности ради којих је основано конкретно јавно предузеће.

С друге стране, мада су елементи одређивања појма јавног предузећа постављени на нивоу општих прописа и нису остављали посебне могућности другачијег тумачења, ипак се мора констатовати и чињеница да је, нарочито на нивоу републичких прописа којима је уређивана област оснивања и пословања јавних предузећа, остављена могућност оснивања јавних предузећа и са другачијим карактером својинског односа на средствима рада тих предузећа. Закон о предузећима из 1990.год.<sup>1)</sup> је у том погледу био сасвим одређен. У складу са чланом 2 тог закона, јавна предузећа су могла да послују средствима у државној, друштвеној, приватној и другим облицима својине. Извесно одступање од овог става, бар са аспекта формалноправног регулисања представља решење из члана 3 Закона о јавним предузећима и обављању делатности од општег интереса.<sup>2)</sup> Овом одредбом је, под утицајем решења из члана 401 Закона о предузећима из 1996.год.,<sup>3)</sup> утврђен став по коме се јавно предузеће може основати само од стране државе, односно јединице локалне самоуправе, те да у тако основаним предузећима мора бити задржано већинско учешће државног капитала. Ово решење не искључује могућност да и друга предузећа, делови предузећа и предузетници могу обављати делатност од општег интереса, с тим да она, том приликом, немају правни статус јавног предузећа, али имају исти положај као и јавно предузеће.

## 2. Обавезност својинске трансформације јавних предузећа

Питање обавезности поступка својинске трансформације може да се постави са више аспеката свог испољавања. У том смислу, потребно је сагледати, прво, обавезност својинске трансформације као чина или као процеса; затим његову обухватност, с обзиром на природу својинског односа; треће, обим трансфор-

1. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 6/90.

2. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 25/2000.

3. „Службени лист СР Југославије“, бр 29/96.

мације у односу на расположиви капитал одређеног привредног субјекта; и најзад, четврто, ороченост поступка својинске трансформације, одређивањем рока до кога се цео поступак мора завршити.

Пре анализе могућих одговора на горе постављена питања, наравно са аспекта својинске трансформације јавних предузећа, потребно је указати да ово питање није по својој природи превасходно ни организационо-статусно, ни пословно-функционално. Оно је пре свега уставноправно питање.

Полазећи од принципа уставности, као основног начела по коме су уређени савремени правни пореци, а који је уједно и гарант правне сигурности држављана одређене државе у остваривању уставом утврђених права и основ одговорности за обавезе које се њиме успостављају, одговори на питања која се поводом својинске трансформације јавних предузећа постављају биће у сасвим другом правцу од оног који се у актуелним условима политичке ситуације у нашој земљи очекују.

У том правцу говоре сасвим јасне и недвосмислене одредбе чланова 55 и 56, а посебно из члана 66 важећег Устава Републике Србије из 1990.године.<sup>4)</sup> Наиме, чланом 55 Устава утврђен је принцип по ком се „економско и социјално уређење државе заснива на слободном привређивању у свим облицима својине на јединственом тржишту робе, рада и капитала“. Ближе одређујући горе наведени принцип, ставом 1. члана 56 Устава утврђено је начело, по коме се „јамче друштвена, државна, приватна и задружна својина и други облици својине“. У ставу 2 истог члана Устава утврђује се да „сви облици својине имају једнаку правну заштиту“. Најзад, став 2 члана 66 Устава утврђује правило по коме се „предузећа и друге организације слободно организују... и за своје обавезе у правном промету одговарају средствима којима располажу“.

Горе цитиране норме су одредбе важећег Устава Републике Србије и бар у домену материје, која је предмет анализе у овом раду, не остављају много простора за слободу и арбитрност у тумачењу, чиме би им се дало другачије значење од онога које произилази из до сада познатих и признатих метода тумачења права.

Сасвим друго је питање да ли смо сви задовољни са значењем ових уставних одредби и с тим у вези правних последица, које из тог значења произилазе. Уколико такво значење не задовољава интересе већине правно релевантних субјеката у земљи, онда је сасвим јасан и пут којим се може превазићи таква ситуација. То је пут промене Устава или пак измене оних одредби за које се постигне усаглашен став, на нивоу потребном за измену Устава, о потреби промене такве уставне одредбе. Све друго је поступање на начин којим се даље компромитује правни поредак наше земље, а у њега уноси таква доза волунтаризма којом се основе правне сигурности грађана и привредних субјеката озбиљно доводе у питање. Имајући горе наведено у виду са пуном извесношћу може се закључити да

4. „Службени гласник Републике Србије“, бр 1/1990.

већина одредби сада важећег Закона о приватизацији нема своје валидно уставно утемељење.

С друге стране, треба поштовати и правило по коме је само Уставни суд овлашћен да компетентно одлучује о уставности донетих правних аката, а самим тим и прописа којима се уређује власничка трансформација. С тим у вези, колико је познато из објављених одлука Уставног суда Србије, овај орган се није одредио по питању уставности Закона о приватизацији. Самим тим нису се стекли услови да се овај закон у целини или у делу својих одредби означи као неуставан. Међутим, остаје чињеница да је, бар према јавно изреченим тврдњама, покренута иницијатива за оцену уставности овог акта. Непоступање по тако покренутој иницијативи представља такође својеврстан облик опструкције принципа уставности.

Таквим поступањем Уставни суд Србије заправо онемогућава остваривање своје основне функције – чувара и гаранта уставности. Том приликом, никакви разлози, а најмање они који се налазе у домену процене политичке целисходности, не могу да оправдају Уставни суд Србије за невршење своје основне функције. На тај начин Уставни суд Србије је себи придодао у надлежност не само тумачење и заштиту уставног поретка, већ и његову креацију, што по природи ствари припада само представничким органима (било да су они уставотворног или законодавног карактера).

Питање обавезности својинске трансформације јавних предузећа, како је то уређено важећим прописима наше земље у овој области, може се поставити и са аспекта решења која у тој материји постоје у другим правним системима, односно уопштено говорећи на компаративном плану. Том приликом може се уочити следећа чињеница. Јавна предузећа, као организациони облик преко кога се обављају послови од јавног интереса и државна својина, као специфичан колективни облик својине, нису карактерно обележје само нашег правног система, већ их познају готово сви савремени правни системи.

У прилог горе изнетом ставу, у оквирима овог рада, навешће се само два примера, која су довољно илустративна да се на основу њих јасно могу уочити све заблуде и неодмереност домаћег законодавца.

Најпре може се навести пропис Европске уније, којим се у форми Директиве о унутрашњем тржишту електричне енергије (Директива 96/92 од 19.12.1996.год.)<sup>5)</sup> утврђују обавезе држава чланица Европске уније у погледу усклађивања својих прописа и мера енергетске политике са одредбама ове Директиве. Том приликом се на више места у овој Директиви (видети члан 2 став 2 и 3; члан 7 став 1; члан 10 став 1 и 2; члан 15 став 1 и 2; члан 22 и др.), као и у њеним уводним одредбама (видети тачке 5, 9, 10, 13, 16, 17. и др.) прописује решење по коме се, са аспекта прописа држава чланица Европске уније, снабдевање елек-

5. Директива 96/92/ЕС којом се утврђују заједничка правила о унутрашњем тржишту електричне енергије (Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19. dec 1996. o. j. l. ol 7, 30.01.1997.g. p 0020-0029).

тричном енергијом може успоставити као јавна обавеза, коју ће обављати јавна предузећа конкретне државе чланице. Штавише, овом Директивом је створена и правна претпоставка да у оквирима Европске уније могу постојати и електро-привредна предузећа независно од система власништва над тим предузећем или правног облика у коме то предузеће послује (видети члан 15 став 2 Директиве). Другим речима, ни на нивоу прописа Европске уније, са којима тек треба усагласити домаће прописе (а који условно на основу члана 16 а у смислу члана 3. алинеја 6. Уставне повеље Државне заједнице Србије и Црне Горе, утврђују одређене обавезе пред домаћа законодавна тела), обавеза потпуне и орочене својинске трансформације предузећа са већинским или потпуним државним капиталом, не поставља се као императивни захтев.

Други пример долази из Мађарске, државе чији су прописи, а посебно транзициона искуства наглашено често навођени као узор, који би наша законодавна и извршна тела требало да следе. Шта више, значајан број експерата, који су ангажовани у нашој земљи, био је на практичној обуци у овој држави, тако да навођење решења која у овој области постоје у тој држави, бар за та лица не би требало да представља посебну новост.

Основни пропис, којим су у Мађарској утврђени нормативни оквири и регулисан поступак приватизације је Закон XXXIX из 1995. год.,<sup>6)</sup> о продаји имовине предузећа у државној својини, који је мађарски парламент усвојио на својој седници 9. маја 1995. год. Овим законом су, полазећи од следећих циљева : повећања ефикасности привређивања; подстицања промена у структури привређивања; унапређења организације пословања; развоја домаћег тржишта капитала; давања подршке домаћим предузетницима; очувања постојећих и отварања нових радних места; радничког стицања власништва; очувања и унапређења пословне способности привредних друштава и других законом утврђених циљева, утврђени модели и поступак приватизације. Не улазећи, овом приликом, у друге аспекте приватизације у Мађарској, потребно је истаћи да, посебну пажњу привлаче одредбе члана 7 горе цитираног закона. Наиме, ставом 1 члана 7 Закона о продаји имовине предузећа у државној својини утврђује се правило по коме имовина, која је законом одређена као државни капитал који ће бити предмет приватизације, „може да остане трајно у државној својини ако је имовина или друштво преко кога она функционише државно јавно услужно предузеће“ (подвукао Д.К.). Поред ове одредбе начелног карактера, у оквирима истог члана, ставом 3 утврђено је правило по коме „удео државе у друштвима која остају у трајном државном власништву, не може бити нижи од дела који обезбеђује 50% + 1 гласова“. С тим у вези су за друштва која остају у трајној државној својини, величина улога у друштву, као и органи преко којих се остварују акционарска права одређени прилогом уз овај закон.

6. Закон XXXIX од 09. маја 1995. године о продаји имовине предузећа у државној својини („Службени лист Мађарске“, бр. 50/1995).

Наравно да наведена компаративна решења не обавезују на истоветно поступање. Домаћа законодавна тела су слободна да, сагласно сагледаном националном интересу доносе прописе којима ће тај интерес у највећој могућој мери заштитити, а све компаративне предности максимално потенцирати. То је ван спора, уосталом ми нисмо питали ни Европску унију, а ни Мађарску када смо уводили и разрађивали концепт удруженог рада и из њега проистекло радничко самоуправљање, али тада би, бар пристojности ради, требало да изостане образлагање наших важећих решења позивањем на „савремена решења других успешних земаља“ или на прописе и праксу Европске уније као услова укључивања наше земље у токове европских економских интеграција. Ово из простог разлога што ти прописи, како је горе наведено, на сасвим другачији начин уређују област приватизације, бар у сегменту својинске трансформације јавних предузећа.

### **3. Посебни услови и поступак приватизације јавних предузећа**

Питање својинске трансформације, уопштено говорећи, а посебно такве трансформације јавних предузећа, имајући том приликом у виду њихову улогу у укупној друштвеној репродукцији, неопходно је да са аспекта своје нормативне уређености буде тако регулисано да не оставља простор било каквим дилемама око циљева који се желе остварити, као и поступака и модела који су у функцији остварења тако постављених циљева. Ако за тренутак оставимо по страни нима-ло занемарљиву чињеницу, која је садржана у реалној сумњи о уставности важећих прописа о приватизацији, па пажњу усмеримо на анализу законских одредби о својинској трансформацији, јасно се може уочити да постоје одређене специфичности које својинску трансформацију јавних предузећа чине посебном у односу на општи режим приватизације осталих привредних субјеката у нашој земљи. Та посебност се испољава у неколико важних сегмената, који ће, ради прегледности, бити засебно обрађени.

#### **3.1. Успостављање државне својине на средствима рада јавних предузећа**

У концепту својинских односа са доминантном друштвеном својином на средствима рада и пословања привредних субјеката, питању дефинисања и одређивања обима и структуре државне својине није посвећена посебна пажња. У том смислу, делује дисонантно одредба члана 56 Устава Републике Србије којом се јамчи, између осталог, право државне својине, а да се истим актом не утврђује правни основ на основу кога би се успоставио такав својински однос. Додуше, чланом 59 Устава Републике Србије утврђено је да се „својинска права и обавезе на средствима у друштвеној и државној својини, као и услови под којима се та средства могу претварати у друге облике својине, уређују законом“. Међутим, из дикције употребљених формулација недвосмислено произилази заључак да је у питању уставна одредба којом се дефинише правни основ претварања успостављеног својинског односа на средствима у државној својини у

друге својинске облике, али не и о условима под којима се може успоставити државна својина.

Ову недореченост Устава Републике Србије у погледу услова и поступка успостављања државне својине, на одређен начин превазишао је Закон о јавним предузећима из 1990. год. У складу са одредбом става 1 члана 4 овог закона утврђено је да државна својина у једном предузећу, може бити успостављена на један од следећих начина: одређивањем природних богатстава и добара у општој употреби, која су у државној својини; одређивањем других средстава којима послује предузеће, а која су у државној својини; одређивањем средстава која су у државној својини, као удео државе на основу њеног улагања у развој предузећа.

Оно што даје посебно обележје горе наведеној одредби је чињеница да се њом ствара основ да се посебним законима изврши одређивање средстава, која ће, по неком од наведених основа, постати државна својина. На тај начин је овој *de iure* законској одредби дат *de facto* уставноправни карактер.

Под утицајем ове одредбе Закона о јавним предузећима из 1990.год., у низу касније донетих републичких закона, у првом реду током 1991.год., којима су основана јавна предузећа на нивоу републичких органа управе, утврђено је да су средства којима се та предузећа оснивају у државној својини. У том смислу, могу се између осталих, навести одредбе става 1 члана 4 Закона о оснивању јавног предузећа за истраживање, производњу, прераду и промет нафте и природног гаса;<sup>7)</sup> став 1 члана 14 Закона о систему веза,<sup>8)</sup> став 2 члана 11 Закона о железници;<sup>9)</sup> став 1 члана 9 Закона о електропривреди;<sup>10)</sup> став 1 члан 11 Закона о шумама;<sup>11)</sup> став 2 члан 81 Закона о водама;<sup>12)</sup> и став 1 члан 22 Закона о радио-телевизији.<sup>13)</sup>

Основна карактеристика ових закона је да су, у складу са горе цитираним одредбама, средства којима су основана поједина јавна предузећа проглашена средствима у државној својини, тако да су она иницијално отпочела са радом као предузећа са државним капиталом.

### 3.2. Трансформација државне својине у јавним предузећима

Једно од основних обележја републичких прописа, којима су уређени услови оснивања и пословања јавних предузећа, садржано је у чињеници да ти прописи, иако одређују да су укупна средства јавних предузећа иницијално у државној својини, то не чине на начин да такво стање сматрају коначним. Управо супротно, једном основана јавна предузећа са средствима у државној својини, стављају

7. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 37/91.

8. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 38/91.

9. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 38/91.

10. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 45/91.

11. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 46/91.

12. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 46/91.

13. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 48/91.

се у стање сталног процеса својинске трансформације тако успостављеног својинског односа.

Том приликом, овим законима су утврђени оквири којих се субјекти приватизације, у конкретном случају републичка јавна предузећа, морају придржавати.

Први од тих оквира односи се на специфичност својинске трансформације, зависно од врсте средстава на којима је успостављена државна својина. У том смислу, могу се уочити три основна решења. По првом, које је примењено у случају ЈП НИС-а, ЈП Србијашуме и јавних републичких водопривредних предузећа, сва средства тих предузећа налазе се у државној својини и могу се својински трансформисати под истим условима. Друго решење је примењено у случају ЈП ЕПС-а, ЈП ЖТП-а и ЈП ПТТ-а, по коме се продаја станова који улазе у биланс стања тих предузећа, на дан њиховог оснивања, врши у складу са прописима по којима се уређује питање продаје односно откупа станова. Најзад, у случају ЈП РТС-а утврђено је правило по коме се средства којима располаже ово јавно предузеће могу претварати у друге облике својине без ограничења, осим средстава која, у складу са законом служе за обављање делатности ради које је то предузеће основано, а која су посебно одређена статутом тог јавног предузећа.

Други оквир је одређен обимом приватизације. То је учињено утврђивањем процента до кога се може својински трансформисати државни капитал у јавним предузећима. У свим анализираним случајевима тај проценат не може бити већи од 49% државног капитала с тим да се, зависно од става о томе која средства улазе у обрачун државног капитала који је подложен трансформацији, из овог капитала, у случајевима где је то предвиђено, изузимају станови, односно у случају ЈП РТС-а и друга средства која нису у функцији обављања основне делатности овог предузећа. На тај начин се обезбеђује задржавање већинског учешћа државног капитала на средствима јавних предузећа, па по том основу и обезбеђивање заштите јавног интереса садржаног у уредном и континуираном обављању делатности ради којих су основана јавна предузећа.

Трећи оквир својинске трансформације јавних предузећа постављен је чињеницом да ће се поступак својинске трансформације спровести на основу програма реструктурирања, који доносе органи управљања у јавним предузећима, уз сагласност Владе Републике Србије. Интересантно је да поред својинског трансформисања државног капитала у одређеним јавним предузећима (ЈП ЕПС и ЈП НИС) законодавац посебан акценат ставља и на неопходност организационих трансформација ових предузећа, условљавајући све то сагласношћу Владе Републике Србије на тако утврђене програме трансформације. Са аспекта анализе у овом раду од посебног значаја је упућујућа норма сходно којој се у овим случајевима својинске трансформације јавних предузећа, та трансформација обавља на начин одређен прописима којима се уређује питање трансформације друштвених предузећа у предузећа у мешовитој или приватној својини.

### 3.3. Општи услови својинске трансформације државне својине

Важећи републички Закон о приватизацији, као предмет приватизације утврђује друштвени, односно државни капитал у предузећима, односно другим правним лицима, ако посебним прописима није другачије одређено. С тим у вези је и одредба по којој се у поступку приватизације може продати имовина или део имовине субјекта приватизације, односно поједини његови делови.

Из оваквог прилаза законодавца, а у односу на конкретан предмет анализе у овом раду, могу се извести три основна принципа приватизације. Први је да законодавац на истоветан начин третира друштвени и државни капитал. С тим у вези, пројектује се решење по коме ће у домену својинских односа постојати само право својине, као изражајни облик приватно-својинског односа. Колико је то у складу са реалним потребама и глобално посматрано, постојећим компаративним решењима, је сасвим посебно питање. Други принцип садржан је у ставу да се одредбе овог закона односе на све организационе форме у којима субјекти привређивања могу да послују. Том приликом се не врши никаква дистинкција зависно од природе делатности коју конкретни привредни субјект обавља, као ни значаја и утицаја те делатности на услове рада и пословања других привредних субјеката. Најзад, полазећи од упућујуће норме, по којој се посебним прописима може другачије одредити предмет приватизације, произилази трећи принцип сходно коме свако другачије регулисање предмета приватизације представља изузетак од правила, па га, у том смислу, треба рестриктивно тумачити.

Имајући све наведено у виду, може се, у форми генералног става, истаћи да је и за јавна предузећа успостављен општи режим својинске трансформације, који се своди на приватизацију, уколико посебним прописима није другачије одређено.

Том приликом, домен изузетка од овог правила није ограничен ни садржински (потребом за посебним усклађивањем са Законом о приватизацији), ни временски (одређивањем тренутка од кога се признаје валидност посебних прописа). Из наведеног произилази да важност одредби посебних републичких закона, којима су основана и у складу са којима послују постојећа републичка јавна предузећа, није доведена у питање. Они у овом контексту имају карактер *lex specialis*-а. Сходно томе, предмет приватизације државног капитала у јавним предузећима ограничен је, по садржини, одредбама ових закона о структури државног капитала, а, по обиму, процентом до кога се тај капитал може својински трансформисати, па самим тим и приватизовати.

У конкретним случајевима, постојећих јавних предузећа, проценат „слободног“ државног капитала, који је подобан да буде својински трансформисан не може бити већи од 49% укупног капитала тих јавних предузећа. Том приликом, проценат државног капитала који се може приватизовати треба ставити у релацију према укупној вредности капитала јавног предузећа. Правна последица оваквог прилаза је да својинска трансформација државног капитала не мора у истом проценту бити реализована на сваком делу имовине тог предузећа. Начелно

је могућа солуција по којој би одређени делови имовине, па чак и делови јавног предузећа, били у целости приватизовани, уз само један услов да вредност тако приватизованог државног капитала не прелази износ од 49% укупне вредности државног капитала тог јавног предузећа.

Ради прецизнијег одређивања предмета својинске трансформације јавних предузећа потребно је навести и законску одредбу по којој предмет приватизације не могу (подвукао Д.К.) бити природна богатства и добра у општој употреби, као добра од општег интереса. Околност да већина јавних предузећа, обављајући своје регистроване делатности, сада *de facto* користе и природна богатства (минералне сировине, водотокове, шуме и сл.) и добра у општој употреби (путеве, железничка и ППТ постројења и сл.) није од значаја за одређивање предмета приватизације тих јавних предузећа. Ови објекти, као добра од општег интереса, не могу бити предмет приватизације. Право на њихово коришћење, па и експлоатацију може се остварити по неком другом правном основу, али не и у поступку приватизације јавних предузећа.

Иначе, сам поступак својинске трансформације јавних предузећа, у делу капитала (до 49% укупне вредности државног капитала) који се може приватизовати, готово је у потпуности идентичан поступку приватизације осталих привредних субјеката. И то како у погледу саме иницијативе, припреме поступка, избора модела приватизације, тако и спровођења поступка у складу са изабраним моделом приватизације. Известан изузетак од овог правила представља одредба по којој се Влада Републике Србије овлашћује да, на предлог ресорног министарства за послове приватизације, одобри приватизацију конкретног субјекта приватизације са већинским државним капиталом. У смислу ове одредбе став Владе Републике Србије о давању или ускраћивању сагласности на иницијативу за приватизацију, представља конститутивни елемент за спровођење даљег поступка приватизације конкретног јавног предузећа.

Посебност услова својинске трансформације јавних предузећа може се сагледати и анализом рокова до којих се цео процес приватизације треба окончати. У том смислу, индикативна је одредба става 1. члана 14. Закона о приватизацији, по којој су субјекти приватизације са друштвеним капиталом (подвукао Д.К.), дужни да спроведу поступак приватизације најкасније у року од четири године од дана ступања овог закона на снагу, што конкретно значи најкасније до 7. јула 2005. године. Као што се из наведене законске одредбе види, ороченост поступка приватизације је прописана само за привредне субјекте који послују са средствима у друштвеној својини. Тумачењем *a contrario* ове одредбе може се извести закључак да законодавац није орочио приватизацију привредних субјеката, који послују са већинским државним капиталом.

Оно што чини специфичним положај јавних предузећа, у односу на рокове за завршетак процеса приватизације државног капитала, је околност да се тај поступак ни за први део (до 49% укупне вредности државног капитала) не мора завршити у законском року који је предвиђен за приватизацију друштвеног капи-

тала. С обзиром на значајно учешће Владе РС у поступку приватизације субјекта са већинским државним капиталом, у смислу давања сагласности на иницијативу за њихову приватизацију, основано се може очекивати да ће се у оквирима евентуално дате сагласности решити и питање рокова до којих се поступак приватизације мора спровести.

Тим поводом потребно је још једном подвући две реално неспорне чињенице. Прво, Влада РС није обавезна, ни по једном основу, да одобри приватизацију ниједног субјекта приватизације са већинским државним капиталом. Она је суверена у праву да се сагласи или одбије давање сагласности на покренути иницијативу за приватизацију субјекта са већинским државним капиталом. Друго, евентуално давање сагласности на покренути иницијативу за приватизацију субјекта са већинским државним капиталом, може да се односи само на део тог капитала који не може бити већи од 49% укупне вредности државног капитала у том јавном предузећу.

Најзад, оно што је са аспекта анализе у овом раду од суштинског значаја, је чињеница да у досадашњем периоду важења Закона о приватизацији (ступио је на снагу 7. јула 2001. године), није официјелно покренут поступак својинске трансформације ниједног републичког јавног предузећа, у смислу приватизације државног капитала у том предузећу. Очигледно је да ни важећа законска решења у овој области, али ни системски амбијент у коме су та предузећа пословала, нису инспиративно деловала на доношење одлуке о приступању процесу својинске трансформације и давању сагласности на ту трансформацију. Пошто ванправне околности приватизације нису предмет анализе у овом раду, у његовом завршном делу указаће се на поступак који се у складу са важећим прописима може спровести у случају када настану посебне тешкоће у поступку приватизације.

#### **4. Реструктурирање у поступку својинске трансформације**

Ради обезбеђења нормативних претпоставки за спровођење приватизације домаћих привредних субјеката, законодавац је реализацију тих претпоставки обезбедио на два основа. Прво, правом Агенције за приватизацију и заинтересованих купаца да иницирају покретање поступка приватизације, уколико то субјект приватизације сам не учини. Дакле, у случају одсуства субјективне воље за спровођење поступка приватизације. Друго, поступком реструктурирања субјекта приватизације, ако Агенција процени да се без претходног спровођења овог поступка субјект приватизације не може продати једним од модела који су законом предвиђени. Дакле, у случају непостојања објективних претпоставки за успешно спровођење процеса приватизације.

Из чињенице да до сада није инициран, па сходно томе ни спроведен поступак својинске трансформације ниједног од републичких јавних предузећа, произилази потреба ближег сагледавања могућности које постоје у сегменту прописа којима се уређују услови и поступак реструктурирања субјеката приватизације.

Пре свега, сам поступак реструктурирања, у складу са Законом о приватизацији и Уредбом о поступку и начину реструктурирања предузећа и других правних лица<sup>14)</sup> везује се за продају предузећа, а условљава доношењем одлуке о реструктурирању. Ова одлука ће се донети нарочито у следећим случајевима: немогућности спровођења поступка приватизације предузећа у постојећем статусном односно организационом облику; немогућности спровођења поступка приватизације предузећа са постојећом структуром капитала; непостојања потенцијалних купаца предузећа у разумном року; када обавезе предузећа превазилазе укупну вредност активе умањену за износ губитака текуће и ранијих година; и у другим случајевима.

Одлука о реструктурирању има конститутивно дејство. Заправо, од дана њеног доношења сматра се да је започет процес приватизације предузећа. С тим у вези, Агенција за приватизацију може одлучити да сама спроведе реструктурирање предузећа или да упути захтев надлежном органу субјекта приватизације да донесе и Агенцији за приватизацију достави програм реструктурирања.

Одређујући реструктурирање као организационо-статусне и материјално-финансијске промене у предузећу, које то предузеће чине пословно интересантним за домаћа и страна, правна и физичка лица да куповином његовог капитала, односно имовине постану власници над тим капиталом односно имовином, горе наведеним прописима у овој области утврђени су следећи модели реструктурирања:

а) статусно-организационе промене, под којима се подразумева:

- спајање зависних предузећа у оквиру повезаног предузећа и то преузимањем или новим оснивањем;

- подела предузећа на више правних субјеката;

- продаја делова предузећа;

- пренос имовине или дела имовине на друге правне субјекте;

- промена облика предузећа, односно промена облика зависног предузећа;

- промену унутрашње организације предузећа, укидањем непрофитабилних пословних јединица;

- престанак обављања непрофитабилних делатности предузећа ;

б) поравнање из дужничко-поверилачких односа, под којима се подразумева:

- одлагање плаћања или репрограмирање дуга дела предузећа, уз сагласност већинских поверилаца;

- пренос обавеза са једног зависног на друго зависно предузеће у оквиру повезаних предузећа, уз сагласност већинских поверилаца;

- отписивање главнице дуга, припадајуће камате или других потраживања, у потпуности или делимично, уз сагласност већинских поверилаца;

- конверзију новчаних потраживања од стране поверилаца са већинским државним капиталом, у капитал тог предузећа;

14. „Службени гласник Републике Србије“, бр. 1/2002.

ц) остале форме реструктурирања, под којима се подразумевају:

- мере за повећање капитала предузећа;
- мере за смањење или повећање броја запослених; и
- друге мере које се односе на конкретно предузеће, а које омогућавају продају његовог капитала.

Поред прописа о својинској трансформацији, односно приватизацији на потребу доношења програма реструктурирања јавних предузећа, упућују и одредбе републичких закона којима су та предузећа основана и у складу са којима она обављају своју делатност. Том приликом је мање битно само терминолошко одређење овог програма („реструктурирање“, „преструктурирање“ или „својинско трансформисање“), у односу на функцију и циљ који се пред тај програм постављају. Занемарујући одређене разлике у дефинисању ових функција и циљева, они се могу свести на одређење да се програмом реструктурирања оптимализују ефекти пословања јавних предузећа и по том основу допунски афирмишу циљеви њиховог оснивања. Овакво одређење произилази и из чињенице да су републичка јавна предузећа иницијално основана као једносубјектна предузећа. Такво решење у условима техничко-технолошких сложених пословних система, какви постоје у већини јавних предузећа, већ у старту је морало нужно да буде кориговано нормативним налогом за изналагање одговарајуће организационо-статусне форме, која неће бити ограничавајући фактор за обављање регистрованих делатности конкретног јавног предузећа.

Поред наведених домаћих прописа, на потребу доношења адекватних програма реструктурирања упућују и одредбе појединих страних прописа, којима се уређују оквири и услови пословања домаћих привредних субјеката на иностраном тржишту, у конкретном случају, унутрашњем тржишту земаља чланица Европске уније. Као пример таквих одредби, може се навести раније цитирана Директива Европске уније о унутрашњем тржишту електричне енергије. У складу са одредбама ове Директиве на више места (став 1, 5. и 6. члана 7; став 2 члана 10; члан 13; став 2 и 3 члана 14; став 1 и 2 члана 15; члан 22 и др.) утврђена су правила којима се сугеришу решења о унутрашњој организацији електро-привредних јавних предузећа и узајамним односима у која та предузећа ступају поводом обављања својих делатности, а које земље чланице на одговарајући начин треба да изразе у својим националним прописима. Сличне одредбе постоје и у материји права Европске уније, којима се уређује унутрашње тржиште природног гаса.

Имајући у виду да наша држава није члан Европске уније, те да није потписала ни споразум о приступању, може се извести закључак да одредбе ових прописа нису за нас правно обавезујуће. Међутим, потреба укључивања у процесе европских интеграција, а више од тога пословања са државама чланицама Европске уније упућује на неопходност одговарајуће хармонизације прописа наше државе са прописима Европске уније. У том смислу, израда програма реструктурирања јавних предузећа, која се поставља пред та предузећа требало би да, на одговара-

јући начин, акцептира и домаћим условима пословања прилагоди решења из прописа Европске уније.

На тај начин, паралелно са програмом својинске трансформације, која је условљена многим факторима, обезбедили би се услови и за одговарајућу организационо-статусну и управљачку трансформацију, за шта у овом тренутку реално нема посебних сметњи и отворених питања. Тиме би се уједно, а у складу са одредбама домаћих прописа о процесу реструктурирања, створили повољни услови за својинску трансформацију јавних предузећа, у делу капитала тих предузећа, на коме се може спровести поступак приватизације. Даље одлагање доношења одлука и спровођења организационо-статусних и структуралних промена у јавним предузећима, може повратно да обесмисли саму идеју приватизације тих предузећа и то, у догледно време, у односу на било који део капитала тих предузећа.

### Закључни ставови

Својинска трансформација, од доношења првих прописа којима се уређују модели и поступак њеног спровођења (Закон о друштвеном капиталу из 1988. године), привлачи изузетну пажњу не само правничке, већ и шире друштвене јавности. Мађутим, непостојање политичког консензуса о циљевима својинске трансформације, с једне стране, као и неспорни случајеви социјалне неправде које је она последично стварала, с друге стране, утицали су на носиоце политичке власти да су често мењали свој став о опортуности спровођења појединих модела, чиме је цео процес својинске трансформације, у појединим периодима, озбиљно довођен у питање. То је за последицу имало да је од периода доношења првих прописа о својинској трансформацији до данас, промењено више правних основа по којима је она требало да буде спроведена. Све то је утицало на стварање осећаја правне несигурности у овој области, где је та сигурност *conditio sine qua non* успешности реализације целог пројекта.

Овакво стање правне уређености материје својинске трансформације интерполирано је и на случај такве трансформације јавних предузећа. Томе су додатно допринели и недоречени ставови о критеријумима за одређивање појма јавног предузећа, као и о процесу настанка и својинске трансформације државне својине на средствима рада са којима сада послује већина јавних предузећа.

Имајући у виду целину важећих прописа у области својинске трансформације јавних предузећа, може се констатовати да у овој материји сада постоје два режима својинске трансформације државног капитала. Први режим се односи на део државног капитала, који у маси износи највише 49% укупног државног капитала јавног предузећа, који може бити својински трансформисан по прописима по којима се врши својинска трансформација друштвеног капитала, с тим што се и у овом случају то чини уз изричиту сагласност Владе Републике Србије и без орочавања, одређивањем термина до кога се тај процес мора завршити. Други

режим се односи на део државног капитала који износи најмање 51% укупног државног капитала јавног предузећа, који у складу са вежећим прописима не може бити предмет својинске трансформације, у смислу њене приватизације, те као такав представља основни облик обезбеђења заштите јавног интереса садржаног у уредном и континуираном обављању делатности ради којих су основана јавна предузећа.

Но, независно од модела својинске трансформације јавних предузећа, па и самог режима по коме се део државног капитала у овим предузећима може приватизовати, потребно је истаћи и околност да приватизација јавних предузећа мора уважавати и услове под којима је настао капитал тих предузећа.

Том приликом не мисли се на правни основ, по коме је дотадашња друштвена својина на средствима рада јавних предузећа претворена у државну својину. То је посебно питање о коме је горе било више речи. Овом приликом, пре свега, имају се у виду околности под којима је настајао капитал, који се сада налази у јавним предузећима. Несумњиво је да је учешће шире друштвене заједнице преко општих и посебних инвестиционих фондова, државних кредита, па и директног буџетског улагања, у значајној, па и претежној мери утицало на структуру и висину тог капитала. Томе свакако треба додати по обиму не тако значајну, али по правним последицама изузетно интересантну ситуацију, у којој су корисници услуга јавних предузећа инвестиционо изградили и на јавна предузећа пренели поједине од објеката, који се сада налазе у имовини јавних предузећа, пошто је такав пренос био услов коришћења услуга које пружа конкретно јавно предузеће. Најзад, потребно је указати и на чињеницу да је изградња одређених објеката, који се налазе у имовини јавних предузећа, вршена средствима која су обезбеђивана из цене производа и услуга других јавних предузећа, а која су прикупљена од крајних потрошача и наменски усмеравана на изградњу ових објеката.

Поједностављено речено, државни капитал у јавним предузећима, није настао на основу једнократног улагања државе у имовину јавног предузећа, а посебно није настао као резултат успешног рада и пословања јавног предузећа на капиталу који је држава уложила у то предузеће.

Из наведеног се може закључити да је исувише отворених питања, на која треба дати праве одговоре, како би се поступак својинске трансформације јавних предузећа могао релативно успешно да спроведе. С тим у вези, пре приступања реализацији својинске трансформације јавних предузећа, неопходно је још једном сагледати циљеве те трансформације (који не могу бити садржани само у приливу одређене количине средстава у, по правилу, увек празан државни буџет), као и објективне околности које утичу на њихово остваривање, па у складу са тако заузетим ставовима утврдити моделе и поступак по којима ће се ти циљеви у оптималној мери остварити, а да се том приликом не доводе у питање општи, али ни посебан легитимни интерес других субјеката у нашој земљи. Улога коју, том приликом, има домаћа наука, као и пословна пракса у јавним предузећима је од

посебног значаја и представља незаменљив услов успеха овог изузетно важног и одговорног посла.

**Dragan Kostić, Ph.D.**  
**Professor, Megatrend, University of Applied Sciences, Belgrade**

## **Property Transformation of Public Companies**

### **Summary**

*Property transformation as a possible occurrence, is the aspect of transition which attracts the attention of the public due to possible side effects. But this circumstance does not have influence on other aspects of transition such as structural, organizational, managing and status transformation of economic entities. Microeconomic conditions for successful business dealings of economic entities can be generated only in mutual effect of these aspects with property transformation.*

*The significance of property transformation is, particularly, stressed in the case of public companies. Above all, property transformation is emphasized not only because of the amount of state capital which is owned by public companies but also because of the significance that these companies have in relation to normal working conditions and business dealings of other economic entities. Valid system of standards which are used for arranging the property transformation of public companies, is based on many legal enactments which are made in longer period of time and their consequences can be seen in significant discrepancy of solutions. This discrepancy comes from different approaches to arranging this extremely important area. On the other hand, objective circumstances related to the nature and the sources of means from which capital of public companies has been made, are not arranged completely and satisfactory in normative manner. On the basis of all that has been said, it is necessary to perceive the goals of transformation, once again, before the property transformation of public companies is being realized. Then, we should determine models and acts for complete realization of these goals and that should be done in accordance with assumed attitudes on this issue. Up to now, the act of property transformation has not started in republic public companies. The role of domestic law science and practice in these public companies is of great importance and it represents the irreplaceable condition of success of this important task.*

**Key words:** *property transformation, privatization, state property, public companies, public interest, restructuring.*