

*Др Драгutin Мирoвић,
Виша школа за сiољну ирговину, Бијелина, Република Српска*

Неки правно-социолошки аспекти приватизације у Босни и Херцеговини

Резиме

Примјер Босне и Херцеговине свједочи да: а) свака држава има себи својствене услове за приватизацију и б) приватизација је само дио транзиције.

Реформу правног, економског, и политичког система у Босни и Херцеговини пројектује Европска Унија.

Два су разлога лоше приватизације између осталих:

а) модел и нормативно-правна регулатива и

б) лоша припрема кадрова за приватизацију.

Законска институционална инфраструктура приватизације у оба ентитета показује неопстојање адекватне регулативе о ресципуцији, денационализацији и власничком статусу пољопривредног земљишта, као и нејасаном имовинском интересу државе, и сл. Проблеми су везани за капитал и диобне билансе пословних система преходне Босне и Херцеговине, што изазива невоље у новим предузећима насталим на нерјешеним својинским односима.

Приватизација није у функцији бољег управљања. Није донијела обећане користи. Цех плаћају пошрошачи, незапослени. Новца од приватизације нема. Смањује се број радних мјеста. Социјални проишкови везани за незапосленост нису брига приватне фирме.

Досадашњи транзициони процес није успио дефинисати власничка права, као услов ефикасног управљања у привреди, затим адекватну правну структуру

ру, нији тржишне услове. Постојећи модел приватизације довео је до „черуњања“ средстава у предузећима. Приватизација коренстиондира (мада она није једини узрочник) са одавањем економске активности. Модели приватизације у ен-титетима нису осигурали концентрацију нији економску ефикасност произ-водног власништва. Пријети озбиљна опасност да социјални проблеми надвла-дају рационалне економске резоне и користи.

Кључне ријечи: приватизација, субјекти, методи, модели, транспарантност.

Правно социолошки оквир приватизације у Босни и Херцеговини

Земље у транзицији могу провести успјешну приватизацију под условом да је темљени субјект предузеће, да њена правила прописује држава и да је процес стро-го контролисан. Приватизација у Босни и Херцеговини, као што је и иначе случај с приватизацијом, у најтјешњој је вези са „јаком“ државом.

Изградња политичког и правног идентитета Босне и Херцеговине, као држа-ве сложене структуре, одвија се у послеријатном амбијенту, у противурјечним условима у погледу политичке структуре, мотивације и интереса и националних и социјалних група и њихових аспирација око устројства државе.

Босна и Херцеговина је држава грађана и држава нација. Дејтонски Устав није фикција, али је политичка моћ дисперзирана уз додатну интервенцију Међународ-не заједнице и њених легално иноволаних установа у Босни и Херцеговини. Правна и политичка изградња Босне и Херцеговине, која је под скрбништвом Ме-ђународне заједнице одвија се на штету надлежности ентитета у бројним области-ма: економије, права, одбране и образовања.

Потенцијални проблем државности стално генерише сукобљавање и фру-страције у Босни и Херцеговини. Босна и Херцеговина функционише, данас, као алијанса мање или више кооперативних „етничких“ национализама и политичких елита, које легитимацију црпе из потенцијала „проблема државности“.

Идеолошки, контролни и економски капацитети државе су релативно слаби, што се очитује и као немоћ државе да ефикасно проводи и контролише процес транзиције.

Након распада Југославије оба ентитета су преименовала друштвену у држав-ну својину. Приватизацијом се врши дистрибуција и прерасподјела. Она је у тије-сној вези са промјеном идеолошких и моралних вриједности. Лоше вођена прива-тизација еродира повјерање у државу, демократију и тржишну економију.

Приватизациони модели у ентитетима не осигуравају мобилизацију економ-ских ресурса, нити привредни раст и развој. Доминирају социјални проблеми и проблеми легитимације и делегитимације власти.

Промјене у Босни и Херцеговини нису инициране од стране њених политич-ких структура у ентитети, већ су вођене мјерама и инструментима Европске уније и Међународне заједнице.

Етничка питања генеришу уз „снажне“, „иррационалне“ емоције развој Босне и Херцеговине. Постдејтонски режим у Босни и Херцеговини веома тешко позитивно мотивише масе, а политичку елиту чини недовољно одговорном у вођењу политике економског развоја и опоравка. Створен је нови пејзаж, нови социјални слојеви и нова социјална структура Босне и Херцеговине. Босна и Херцеговина је сложени *mixtum compositum*, у којој се перманентно обнављају „нови, стари“ национални идентитети и истовремено дјелују моћи интеграције и дезинтеграције.

Захтијев за независношћу охрабрен либерализацијом и демократијом, води дезинтеграцији државе и њеној делегитимацији, а с друге стране Међународна заједница све видљивије интегрише Босну и Херцеговину.

У Босни и Херцеговини нема озбиљне политичке странке која настоји на њеној интеграцији. Правни и политички центар Босне и Херцеговине чине њене институције и институције Међународне заједнице у лику Високог представника.

Националне политичке елите Босне и Херцеговине још увијек у демократији не виде „једину игру у граду“. Истовремено се преферирају колективна у односу на индивидуална права, односно, под плаштом „грађанства“ желе се остварити интереси једног народа. Консоцијална демократија није довољно у игри.

Из досадашњих потеза Европске уније видљиво је да се у први план ставља изградња државе, па тек онда реконструкција привреде и њена консолидација. Досадашњи процес приватизације је ослабио економску моћ Босне и Херцеговине и њену позицију.

Улога Високог представника у приватизацији у БиХ

Приватизација у Босни и Херцеговини је комплексан транзициони процес, који је у надлежности ентитета али уз супервизију и надгледање од стране међународне заједнице, сходно Анексу 10. Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини. Високи представник Карлос Вестендорф је 13.06. 1999 године формирао Комисију за надгледање процеса приватизације, са задатком да надгледа процес приватизације предузећа и банака, који ће проводити ентитети. Комисија је усмјерена на мониторинг поштивања принципа недискриминације, транспарентност и јавну одговорност укључујући и увид у промјене у структури капитала и власничким трансформацијама које су се десиле од 31.12. 1999 године. Комисија дјелује *ex officio* по наводима и жалбама, као нека врста супервизије. Своје препоруке упућује Високом представнику и надлежним органима у области приватизације. Замисао је да Комисија подноси мјесечни извјештај о свом раду Високом представнику.

Високи представник Волфганг Петрич је донио одлуку о Закону о измјенама и допунама оквирног закона, о измјенама и допунама оквирног закона о приватизацији предузећа и банака у БиХ. Тај закон је објављен у „Службеном гласнику БиХ“ бр 12/99. Његов члан 2. став 3. је промјењен и гласи:

„Ниједан процес реституције, приватизације предузећа и банака неће прејудирати рјешавање по захтјевима за реституцију који се могу поднијети у складу са важећим законима о реституцији; с тим, међутим, да сваки ентитетски Закон о реституцији искључи предузећа и банке који су предмет реституције, као и њихову земљу, имовину и зграде, из натуралне реституције, те предвиди да надлежни органи власти осигурају правичну надокнаду свим законским подносиоцима захтјева.“

Модел приватизације у Федерацији БиХ

Темељни правни акти приватизације у Федерацији БиХ су Закон о агенцији за приватизацију и Закон о приватизацији предузећа, те бројни подзаконски акти. Модел приватизације у Федерацији БиХ, према интенцији законодавца треба да кореспондира са изградњом новог уставно правног, територијално политичког, институционалног устројства Федерације и БиХ у цјелини. Циљ приватизације је да се подржи економска и друштвена трансформација, посљератна обнова, брз привредни опоравак, повећање запослености и ликвидација унутрашњих и спољних дугова, предузећа, банака и државе.

Модел не имплицира неке дугорочне историјске циљеве, попут привредне ефикасности и ефикаснијег управљања предузећима у тржишној привреди.

Принципи програма су:

1) свеобухватност, што подразумјева недискриминацију грађана Федерације и слободан приступ предмету приватизације. Програмом су обухваћени предузећа, банке и станови, осим предузећа из области друштвених дјелатности;

2) транспарентност, правила за учествовање дају се унапријед и тако се осигурава увид јавности у приватизацијски процес;

3) брзина, приватизација треба да буде обављена у кратком року;

4) једноставност, учешће грађана у едукацији не изискује посебну едукацију.

I Учесници приватизације су:

а) менаџери предузећа као предлагачи,

б) агенције надлежне за одобравање и провођење појединачних програма и

ц) купци (грађани, приватна предузећа, инвестициони фондови и страни инвеститори).

II Значајан удио у приватизацији имовине и капитала предузећа, станова и пословних простора у својини општина има размјена за потраживања грађана према држави по основу старе девизне штедње, неисплаћених војничких плата и компензација за национализовану имовину, која се не може вратити у власништво и посјед уколико се не усвоји Закон о реституцији.

III Приватизација предузећа врши се продајом имовине и дионица или удјела предузећа.

IV Имовина и дионице или удјели предузећа продају се путем јавне аукције, јавног тендера, јавне понуде дионица и непосредне погодбе.

V Купци имовине и дионица или удјела предузећа могу бити сва домаћа или страна физичка или правна лица, осим домаћих правних лица, која су предмет приватизације, односно страних лица, када је за њих стицање власништва ограничено или искључено законом.

VI Користи од приватизације су краткорочне и дугорочне.

Краткорочне користи су:

- а) грађани могу постати власници имовине;
- б) реструктурирање банкарског сектора;
- ц) решавање унутрашњих дугова;
- д) отклањање монопола и јачање конкуренције;
- е) стварање услова за развој тржишта капитала.

Дугорочне користи приватизације су:

- а) побољшавање ефикасности кориштења фактора производње;
- б) приступ тржиштима капитала и индустријској својини;
- ц) приступ новим технологијама и техникама менаџмента;
- д) приступ овим могућностима за инвестирање.

Агенција за приватизацију обавља савјетодавне, промотивне, едукативне и друге стручне послове у вези с приватизацијом. У члану 6. наведеног Закона Агенција:

- одобрава и спроводи приватизацију предузећа које имају дијелове на подручју више кантона;
- организује и подстиче образовање и стручно усавршавање из области приватизације;
- пружа савјетодавну помоћ агенцијама кантона;
- прати и надзире провођење закона и других прописа из подручја приватизације и координира рад кантоналних агенција;
- арбитражу у споровима између кантоналних агенција и других учесника у поступку приватизације, на њихов захтјев;
- организује и координира информативно-пропагандну дјелатност из подручја приватизације.

Поред ентитетске агенције, законом су нормиране и кантоналне агенције за приватизацију, чије су надлежности организовање и подстицање приватизације предузећа на територији кантона за који је основана.

Круцијалне идеје Закона о приватизацији предузећа су:

а) Општа правила приватизације односе се на предузећа у чијем се почетном билансу покаже:

- „да у разлици између укупне вриједности активе и вриједности обавеза у складу са законом постоји капитал чији власник није физичко или правно лице;
- да нема трајног капитала“ (члан 1.).

б) одобравање и провођење приватизације води Агенција Федерација БиХ и агенције Кантона- Жупанија за приватизацију.

Предузећа за приватизацију припремају:

- а) програм приватизације;
- б) почетни биланс за приватизацију и подносе их на одобрење надлежној агенцији за приватизацију.

Програм приватизације обухвата:

- основне информације о предузећу;
- метод, односно комбинацију метода приватизације;
- предвиђени начин продаје и начин плаћања;
- обим и структуру запослености после приватизације;
- почетну вриједност предузећа“. (члан 4.)

Законом се предвиђа и ревизија извршене приватизације на темељу Закона о друштвеном капиталу „Службени лист СФРЈ“ бр. 84/89 и 46/90). Налаз ревизије везано за интерне дионице саставни је дио почетног биланса предузећа који се приватизује. Неспорни дионички капитал на основу отплаћених интерних дионица је номиниран и не подлијеже приватизацији.

У почетном билансу предузећа за приватизацију не исказује се:

- а) вриједност станова;
- б) природна богатства и добра у општој употреби;
- ц) објекти од општег културног и историјског значаја, које предузеће користи у обављању своје дјелатности;
- д) искључују се средства чији се поврат тражи за реституцију.

Методи приватизације су:

- а) продаја дионица и имовине;
- б) правила продаје предузећа путем јавне дражбе и јавног прикупљања понуда или непосредне погодбе прописује Агенција Федерације;
- ц) почетна цијена код продаје предузећа је вриједност утврђена у почетном билансу;
- д) уговор са купцем о продаји дионица предузећа у писменом облику закључује надлежна агенција.

Средства плаћања у поступку приватизације, чине:

- сертификат или основа потраживања физичких лица према Федерацији;
- сертификат из основа потраживања правних лица према Федерацији на име компензације за имовину која је предмет реституције;
- хартије од вриједности;
- новац;
- средства исказана у девизним војним књижицама и сертификатима оружаних снага Федерације БиХ.

Наведеним Законом о приватизацији прописана је „мала приватизација“ (чланом 26.):

„У поступку мале приватизације утврђеном овим законом обавезно се приватизују:

- а) предузећа с имовином чија је вриједност исказана у почетном билансу мања од 500.000 ДЕМ и која имају мање од 50 запослених;

б) дијелови предузећа или имовине предузећа чија је претежна дјелатност трговина, угоститељство, услуге или цестовни промет;

ц) дијелови или имовина осталих предузећа који нису услов обављања њихове претежне дјелатности или се не користе.

У поступку мале приватизације утврђеном новим законом, могу се приватизовати предузећа, чија је претежна дјелатност трговина, угоститељство, услуге или цестовни промет, о чему одлучује надлежна агенција на приједлог предузећа“.

Мала приватизација се проводи јавном продајом коју припрема предузеће уз судјеловање надлежне агенције.

Трошкове припреме предузећа за приватизацију сноси предузеће, а трошкове поступка продаје сnose учесници понуђачи уплатом таксе коју прописује агенција Федерације.

Новчана средства остварена продајом нових дионица ради докапитализације припадају предузећу, а средства остварена продајом предузећа служе финансирању трошкова надлежне агенције, развоја и запошљавања у кантонима, жупанијама и општинама.

Агенција за приватизацију Федерације БиХ, као продавац закључује уговор о купопродаји дионица са одговарајћим купцем.

Модел приватизације у Републици Српској

Амандманом 32. 2. Устава Републике Српске прописано је да Републике уређује и обезбјеђује својинске и облигационе односе. Сагласно члану 70. 2. Устава Републике Српске Скупштина Републике Српске донијела је Закон о приватизацији државног капитала у предузећима. Наведеном Закону претходно је закон о приватизацији предузећа („Службени гласник Републике Српске“ бр. 15/96 и 13/97) и акти донесени на основу тог закона који регулишу приватизацију. Наведени Закон о приватизацији државног капитала у предузећима жели да осигура приватизацију на **начелима правичности, јавности и транспарантности**. Циљеви су и успостављање ефикасног система управљачке структуре одговорне за рад и пословне резултате предузећа. У образложењу наведеног Закона наводи се основни и глобални циљ приватизације, економски опоравак Републике и прелазак на тржишну економију. Приватизацијом треба успоставити нову власничку структуру у предузећу, номинацијом власника с јасно дефинисаним својинским правима. Приватизација има и шире циљеве: доприноси одржавању социјалне стабилности; рјешавање заосталих потраживања на основу старе девизне штедње; давање материјалне подршке финансирању пензионера; стварање материјалне основе за реституцију раније конфисковане и национализоване имовине и обезбјеђивање ликвидног тржишта капитала.

У образложењу закона наводи се и посебан циљ да борци, ратни војни инвалиди, породице погинулих бораца остваре одговарајуће бенефиције.

Законом се одређују основни принципи приватизације, а то је принцип недискриминације и јавности да сви учесници по једнаким условима учествују у приватизацији и слободно бирају предузећа, која ће инвестирати приватизационе купоне и новац.

Предмет приватизације је државни капитал у предузећима. Приватизација обухвата сав државни капитал у државним и друштвеним и мјешовитим предузећима, која у својим билансима исказује државни капитал. На предузећа из области дистрибуције електричне енергије, железничког саобраћаја, комуникација, водоснабдијевања, шумарства, јавних медија, игара на срећу, производње оружја и војне опреме, предузећа од стратешког значаја примјењује посебан владин приватизациони режим. Од приватизације, на основу овог Закона, изузета су природна богатства, добра од општег и културног значаја која су предузећу дата на коришћење.

Обавеза предузећа је да у поступку приватизације пренесе одређени број акција државног капитала на фонд Пензијског и инвалидског осигурања и Фонд за реституцију.

Орган за провођење приватизације је Дирекција за приватизацију, која за свој рад одговара Влади.

Купци у поступку приватизације могу бити домаћа и страна физичка и правна лица. Правна лица у којима је државни капитал већи од 20% основног капитала и државни органи и организације, не могу бити купци у поступку приватизације.

Средства плаћања у поступку приватизације су: ваучери, купони издати по основу старе девизне штедње и новац. Закон дозвољава преношење ваучера и купона. Права на ваучере има лице које је држављанин Републике Српске, породице погинулих и несталих бораца, ратни војни инвалиди, борци и обвезници радне обавезе имају право на додатни број ваучера. У циљу припреме за приватизацију предузећа су дужна припремити програм приватизације и доставити га Дирекцији на одобрење. Закон одређује и методе приватизације, с тим да предузеће бира метод приватизације, а **у обавези је да најмање 55% вриједности државног капитала**, понуди методом ваучер понуде осим ако није изузето одредбом закона.

Предузеће може уз претходно одобрење Дирекције емитовати нове акције ради прибављања додатног капитала (докапитализација) или претварање дуга у акционарски капитал.

Законом о измјенама и допунама Закона о приватизација државног капитала у предузећима доношен је 2003. године. Прописано је да приватизацију предузећа у којима вриједност државног капитала износи преко 300.000 КМ и која нису била укључена у процес приватизације врши Дирекција за приватизацију, по методи продаје које утврди Влада.

Закон о приватизацији прате бројни подзаконски акти од којих су нарочито важна Правила тендерске продаје. Наведеним правилима дефинише се тендерска продаја као метод приватизације државног капитала у предузећима прикупљањем понуда потенцијалних купаца у складу са напријед утврђеним условима. Тендер је

отвореног типа и може да се проводи као тендер са фиксним условима и тендер са варијабилним условима. Државни капитал понуђен на тендеру предмет је продаје као цјелина а продавац путем тендера је Дирекција.

За сваки предмет продаје Дирекција именује комисију за провођење тендера. Наведеним правилима регулисано је и провођење тендера, припреме, јавни позив, тендерска документација, подношење и пријем понуда, висину депозита, вредновање понуда и утврђивање резултата тендера и закључивање уговора и активности после проведеног тендера. Правилима су детаљно регулисане процедуре провођења тендера са варијабилним условима.

Dragutin Mirović, Ph.D.
The High School of Foreign Trade, Bijljina, Republic of Serpska

Some of Juridical and Social Aspects of Privatization in Bosnia and Herzegovina

Summary

Bosnia and Herzegovina is the example of the following things: a) each country has its own particular conditions for privatization; b) privatization is only a part of transition.

European Union projects the reform of the legal, economic and political system of Bosnia and Herzegovina.

There are at least two reasons for unsatisfactory privatization: a) the model of privatization and legislation; b) the inadequate training of the employees needed for carrying out privatization.

The legal and institutional infrastructure of privatization in both entities shows the absence of adequate legislation on restitution, denationalization, ownership of farmland and unclear proprietary interests of the state and etc. The problems connected with the cadastre and distribution of property of former Bosnia and Herzegovina, causes troubles in the companies with unsolved proprietary relationships.

Privatization does not improve management. It did not bring any promised advantages. Privatization is not bringing any money. Consumers and the unemployed are paying the price. The rate of employment is decreasing. Private companies do not take on the responsibility for social expenses caused by unemployment. Today's process of transition has fallen short of defining proprietary rights which is the main condition for efficient management in economy and it has also fallen short of defining both adequate legislation and market institutions. The existing model of privatization has led to „the ripping off funds“ in the companies. Privatization (although it is not the main cause) corresponds to the decrease of economic activity.

Key words: *privatization; participants; methods; models; transparency.*

Литература

1. Frydman R. I Rapaczynski A.: Privatization in Eastern Europe: Is the State Withering Away? CEU Press, Budapest, 1994.
2. Privatization, Liberalization and Destruction, Chaba I. Ed., Dartmouth, Aldershot, 1994.
3. Концепцијске основе успостављања и изградње тржишта капитала у Републици Српској, Економски факултет Подгорица и Дирекција за приватизацију и развој Републике Српске, Подгорица-Бијељина, 1998.
4. Приватизација у Републици Српској (Зборник радова), Дирекција за приватизацију и развој Републике Српске, Бијељина, 1995.
5. Закон о приватизацији предузећа, Република Српска, Дирекција за приватизацију и развој, Бијељина, 1997.
6. Закон о предузећима, "Службени гласник Републике Српске", бр.24/98.
7. Оквирни закон о приватизацији предузећа и банака у Босни и Херцеговини, "Службени гласник БиХ", бр.14/98.
8. Закон о Агенцији за приватизацију, "Службене новине ФБиХ", бр. 18/96.
9. Закон о приватизацији предузећа, "Службене новине ФБиХ", бр.27/97.
10. Одлука о Закону о измјенама и допунама Закона о приватизацији предузећа, "Службене новине ФБиХ", бр.54/2000.
11. Закон о утврђивању и реализацији потраживања грађана у поступку приватизације, "Службене новине ФБиХ", бр.27/97.
12. Закон о почетном билансу стања предузећа и банака, "Службене новине ФБиХ", бр.12/98.