

BROJ  
**14**

UDK 347.7

YU ISSN 0354-3501

JANUAR - APRIL 1994. - BEOGRAD

# **PRAVO PRIVREDA**

**Paladin &...**



Stj 2103

JANUAR - APRIL

1-4/94.

Beograd, god. XXXII

# PRAVO I PRIVREDA



## TREĆI SUSRET PRAVNIKA U PRIVREDI SR JUGOSLAVIJE

NOVO PRIVREDNO ZAKONODAVSTVO I  
STRATEGIJA EKONOMSKOG OPORAVKA

VRNJAČKA BANJA '94

- Zbornik referata -

### SPONZORI:

1. Zemljoradnička zadruga "Lajkovac"
2. Saobraćajni institut "CIP"
3. ŽTP "Beograd"
4. "MIN" skretnice, Niš
5. DP "Standard", Beograd
6. "Montimpex", Beograd
7. JP PTT "Srbija"
8. "Feršped", Beograd

225 leu

**PRAVO I PRIVREDA**  
**ČASOPIS UDRUŽENJA PRAVNIKA**  
**U PRIVREDI SR JUGOSLAVIJE**

---

*Glavni i odgovorni urednik:*

Prof. Dr Mirko Vasiljević

*Urednik*

Dr Miroslav Paunović

*IZDAVAČKI SAVET:*

Prof. Dr Mihajlo Velimirović, predsednik

Dr Zoran Ivošević

Prof. dr Momir Dragašević

Mr Arandel Markićević

Vera Kažić

Dr Jezdimir Mitrović

Miroslav Miletic

Svetozar Krstić

Ivan Đurović

Marko Steljić

**REDAKCIJSKI ODBOR**

Prof. dr Ivica Jankovec

Prof. dr Ratomir Kašanin

Prof. dr Radovan Vukadinović

Prof. dr Zoran Arsić

Prof. dr Borivoje Šunderić

Prof. dr Lucija Spirović - Jovanović

Dr Bosa Nenadić

Prof. dr Marko Rajčević

Ratomir Slijepčević

Prof. Dr Mirko Vasiljević

---

*IZDAVAČ:*

"PALADIN i ..."

Mešovito preduzeće za trgovinu, marketing i štampu

*ŠTAMPA:*

GIP "Slobodan Jović", Beograd

---

**IIZLAZI DVOMESEČNO**

# SADRŽAJ

## PREDUZEĆE U NOVOM PRAVNO-EKONOMSKOM OKRUŽENJU

1. Miloš Milosavljević,	PROGRAM REKONSTRUKCIJE MONETARNOG SISTEMA I STRATEGIJE PRIVREDNOG OPORAVKA JUGOSLAVIJE I REZULTATI NJEGOVE OPERACIONALIZACIJE . . . . .	5
2. Prof. dr Mirko Vasiljević,	OSNOVNA POLAZIŠTA I NAČELA ZAKONA O PREDUZEĆIMA (PREDLOG) I STRATEGIJA PRIVREDNOG OPORAVKA . . . . .	12
3. Prof. dr Slavko Carić,	PREDUZEĆE I HARTIJE OD VREDNOSTI . . . . .	24
4. Prof. dr Mihailo Velimirović,	SANACIJA I STEČAJ PREDUZEĆA U FUNKCIJI PRIVREDNOG OPORAVKA . . . . .	35
5. Prof. dr Ivica Jankovec,	PREDLOG ZAKONA O PREDUZEĆIMA I ZAŠTITA POVERILACA . . . . .	48
6. Prof. dr Zoran Arsić,	PREDUZEĆE I OSTVARIVANJE KONTROLNE FUNKCIJE . . . . .	57
7. Prof. dr Dejan Popović,	PORESKI SISTEM ZA EKONOMSKI OPORAVAK JUGOSLAVIJE . . . . .	66
8. Prof. dr Radovan Vukadinović,	PRAVNI STATUS MANJINSKIH VLASNIKA U ZAKONU O PREDUZEĆIMA I INVESTICIONI INTERES . . . . .	76
9. Dr Dragan Kostić,	OSTVARIVANJE JAVNOG INTERESA IZ DELATNOSTI JAVNIH PREDUZEĆA . . . . .	88
10. Prof. dr Dragan Radonjić,	SKUPŠTINA AKCIONARSKOG DRUŠTVA KAO ORGAN VLASNIKA . . . . .	100
11. Prof. dr Miodrag Mićović,	OGRANIČENJE PRIVREDNE INICIJATIVNOSTI I NAČELO PRAVNE SIGURNOSTI U ZAKONU O PREDUZEĆIMA . . . . .	109
12. Dr Slavoljub Vukićević,	KONTROLA OSTVARIVANJA JAVNOG INTERESA U PREDUZEĆIMA . . . . .	117
13. Dr Jezdimir Mitrović,	PRIVREDNI SUDOVI U PRIMENI ZAKONA O PREDUZEĆIMA . . . . .	130

## SAOPŠTENJA

1. Ratomir Slijepčević, sa Stojom Milošević i Kelečević Lepom,	PREVENTIVNO KONTROLNA FUNKCIJA KOMISIJE ZA HARTIJE OD VREDNOSTI . . . . .	134
2. Milan Grujić,	PRILAGODJAVANJE STRATEGIJE I POSLOVNE POLITIKE JAVNIH PREDUZEĆA PROGRAMU OPORAVKA. PRIVREDE JUGOSLAVIJE . . . . .	145
3. Miroslav Miletić,	OKVIRI UGOVORA O TRANSFERU TEHNOLOGIJE NA PRAKTIČNIM ISKUSTVIMA "BAMBI", A.D. . . . .	152
4. Mr Danilo Pašajlić,	ISKUSTVA STATUSNE TRANSFORMACIJE I AKCIONARSTVA U KORPORACIJI "IVO LOLA RIBAR" . . . . .	156

## O ISKUSTVIMA I PERSPEKTIVAMA SVOJINSKE TRANSFORMACIJE

1. Prof. dr Miodrag Zec,	PRAVCI DOGRADNJE SVOJINSKE REGULATIVE	162
2. Milenko Ristivojević i Slobodan Ćirić,	U SRJ . . . . .	
3. Prof. dr Momir Dragašević,	PRINUDNO PORAVNANJE I VLASNIČKA TRANSFORMACIJA . . . . .	169
4. Prof. dr Veselin Vukotić, 5. Doc. dr Marko Rajčević i Doc. dr Vitomir Popović,	KONCEPT, ISKUSTVA I PROBLEMI SVOJINSKE TRANSFORMACIJE U CRNOJ GORI . . . . .	174
	RAZVOJ FINANSIJSKIH TRŽIŠTA U CRNOJ GORI	184
	RAZMIŠLJANJA O KONCEPTU SVOJINSKE TRANSFORMACIJE U REPUBLICI SRPSKOJ . . . . .	190

## PRAVNI STATUS BANAKA

1. Prof. dr Stanko Radmilović,	SVOJINSKA TRANSFORMACIJA BANAKA - BITNA KOMPONENTA TRANZICIJE U TRŽIŠNI SISTEM . . . . .	194
2. Mira Radosavljević-Peručić,	NARODNA BANKA JUGOSLAVIJE -	
3. Doc. dr Branko Vasiljević,	JEDINSTVENA MONETARNA USTANOVA . . . . .	202
4. Doc. dr Branko Ljutić, 5. Mr Momčilo Gvozdenović,	OTVORENA PITANJA PRIMENE ZAKONA O BANKAMA I DRUGIM FINANSIJSKIM ORGANIZACIJAMA . . . . .	208
6. Mr Milivoje Vujačić,	OPTIMALNA POLITIKA BANKROTSTVA . . . . .	214
	INSTITUCIONALNI PRAVNI OKVIRI PLATNOG PROMETA . . . . .	219
	NOVI PRAVNI OKVIRI STARE DEVIZNE ŠTEDNJE . . . . .	223

## RADNI ODNOSSI

1. Prof. dr Vlajko Brajić, 2. Dr Zoran Ivošević, 3. Prof. dr Borivoje Šunderić, 4. Doc. dr Branko Lubarda,	TRŽIŠTE RADA I RADNO ZAKONODAVSTVO . . . . .	227
5. Gordana Basta,	NOVA SUDSKA PRAKSA U RADnim SPOROVIMA . . . . .	235
6. Doc. dr Aleksandra Jovanović,	PRAVNI OKVIRI UREĐIVANJA RADNIH ODNOSEA . . . . .	248
	PARTICIPACIJA ZAPOSLENIH U UPRAVLJANJU PREDUZEĆEM . . . . .	258
	SOCIJALNA PRAVA U USLOVIMA TRŽIŠNE PRIVREDE . . . . .	268
	PREDUZEĆE I MOTIVACIJA ZA RACIONALNO DONOŠENJE PRIVREDNIH ODLUKA . . . . .	275

## PREDUZETNIK U NOVOM PRAVNO-EKONOMSKOM OKRUŽENJU

1. Dr Koviljka Romanić, 2. Dr Miroslav Paunović, 3. Dr Miroslav Vrhovšek,	PRAVNI OKVIRI INDIVIDUALNOG PREDUZETNIŠTVA . . . . .	281
	PRAVNA REGULATIVA ZA UREĐENJE EKONOMSKIH ODNOSA S INOSTRANSTVOM . . . . .	290
	PRIVREDNO-PRESTUPNA ODGOVORNOST PREDUZEĆA I PREDUZETNIKA . . . . .	299

## POREZI

1. Mirko Kulić, 2. Dr Bojana Rilke, 3. Mr Gordana Ilić - Popov,	FINANSIJSKO - PRAVNI OKVIRI INDIVIDUALNOG PREDUZETNIŠTVA . . . . .	312
	POREZ NA DOBIT KORPORACIJA . . . . .	322
	OPOREZIVANJE ZARADA U NOVOM PORESKOM SISTEMU SRBIJE . . . . .	333

# PREDUZEĆE U NOVOM PRAVNO-EKONOMSKOM OKRUŽENJU

Miloš Milosavljević, generalni direktor Jugobanke, D. D. Beograd

## PROGRAM REKONSTRUKCIJE MONETARNOG SISTEMA I STRATEGIJE PRIVREDNOG OPORAVKA JUGOSLAVIJE I REZULTATI NJEGOVE OPERACIONALIZACIJE

Savetovanje na temu "Novo privredno zakonodavstvo i strategija ekonomskog oporavka" koje je organizovalo Udruženje pravnika u privredi SR Jugoslavije održava se četiri meseca nakon početka sprovodenja Programa rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije, što je svakako dovoljan period za ocenu efekata programa, njegove eventualne korekcije i dogradnje. Razumljivo je, da treba očekivati da će težiše rasprave na ovom savetovanju biti na zakonodavnem aspektu Prgorama mada je teško, skoro nemoguće, izbeći osvrt na ekonomske ciljeve i efekte realizacije Programa. Norma je u ovom slučaju trebalo da obezbedi realizaciju upravo ekonomskih ciljeva Programa, bez obzira na njegov ne samo ekonomski već i socijalni i politički značaj.

Program rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije došao je u trenutku potpunog raspada tržišta, monetarnog i finansijskog sistema Zemlje, potopune devalvacije svih mera vrednosti drugim režima u trenutku kada smo dodirnuli samo dno ekonomske krize. Nacionalna valuta se bukvalno rečeno "valjala Ulicom" a već je postalo jasno da ni pregrejane maštine topčiderskog zavoda ne mogu savladati zahteve za novim novčanicama u sve većim apoenima. Nije to čak ni fizički bilo moguće. Bez namere da dalje opisujem to nama svima poznato stanje podsetio sam na njega da bi naglasio da se moralo nešto bitno učiniti i da se nije moglo pogrešiti ma šta se činilo u suprotnom pravcu.

U to stanje smo dovedeni ne samo sankcijama Međunarodne zajednice. Retki su primeri takve zloupotrebe primarne emisije sa kojima smo bili suočeni. Primarna emisija je postala instrument koji je služio ne samo za kreiranje novca za tekuće transakcije već se zbog raspada fiskalnog i finansijskog sistema koristio obilato za finansiranje budžetske i druge potrošnje pa sve do pokušaja da se iz Narodne banke Jugoslavije kreira kapital za investicione poduhvate što je teško naći u ekonomskoj istoriji. Drugim režima rečeno nismo ni morali doći u stanje u kome smo se našli da su poštovana elementarna načela monetarne politike i monetarnog sistema, da je Centralnoj banci bila obezbedena uloga koju je ona morala da ima u monetarnoj politici i kontroli njenog sprovodenja. Umesto toga imali smo monetarni i finansijski haos iz koga smo morali brzo izlaziti jer je pretio socijalnim potresima i eksplozijom.

Presecanje hiper inflacije i rehabilitacija nacionalne valute i fiskalnog sistema bili su prioriteti prvog reda čijoj se rezalizaciji moralno odmah pristupiti. Oživljavanje proizvodnje a zatim promene privrednog sistema bili su zadaci naredne faze realizacije Programa.

Program koji je ponuđen bez obzira na sve kritike i upozorenja sa kojima se suočio po mom mišljenju je bio i konzistentan i adekvatan situaciji po svojim osnovnim opredeljenjima.

Potsetiću na osnovna opredeljenja:

- 1) postizanje stabilnosti cena i deviznog kursa;
- 2) dalje uklanjanje administrativne kontrole nad privredom, investicijama, cenama, platama i kamatnim stopama;
- 3) obezbeđenje odlučujuće uloge centralne banke u održavanju stabilnosti domaće valute;
- 4) reorganizacija javnih finansija i reforma poreskog sistema;
- 5) potsticanje privredne aktivnosti bez diskriminacije na karakter vlasništva;
- 6) adekvatan socijalni program za nezaposlene uz prenošenje tih obaveza preduzeća na državu;
- 7) stimulisanije prisustva stranih investicija otklanjanjem administrativnih barijera, dalju vlasničku transformaciju preduzeća uz stimulisanije preuzimanja slabih preduzeća od jačih bez obzira na karakter vlasništva;
- 8) oživljavanje tržišta kapitala što je jedino moguće u uslovima stabilne valute i
- 9) usvajanje konačnog rešenja za javni dug prema deviznim deponentima odnosno deviznim štedištvima.

To su ukratko postavljeni bili osnovni ciljevi Programa ne ulazeći detaljnije u obrazloženje tih ciljeva. Klasifikacija ciljeva po prioritetu nužno je upućivana na faznu realizaciju Programa. Neke od navedenih ciljeva teško bi bilo realizovati u uslovima sankcija Ujedinjenih Nacija, što se pre svega odnosi na priliv međunarodnog kapitala i oživljavanje inostranih investicija.

Raspad monetarnog sistema diktirao je hitnu monetarnu rekonstrukciju bez obzira na ostanak inostrane podrške oslanjanjem na sopstvene resurse i veoma nedovoljne devizne rezervne zemlje. Model vezivanja nacionalne valute za čvrstu valutu u našem slučaju za DEM nije nov. Poznat je i u ekonomskoj istoriji i u savremenoj praksi, sa različitim varijantama u pogledu stepena nacionalnog suvereniteta i suvereniteta nacionalne valute. Vezivanje novog dinara za nemacku marku uz tzv. internu konvertibilnost odnosno transferibilnost bio je jedini način za povratak poverenja u nacionalnu valutu, uz istovremeno egzistiranje starog dinara bez dalje emisije. Stabilnost nacionalne valute trebalo je da obezbedi presecanje hiperinflacione spirale, da elemeniše inflatorno očekivanje u formiranju cena, da robu ponovo iznese na tržište i da ponovo vrati ne samo motivaciju za proizvodnju već da deluje i silom ekonomske prinude u tom pravcu. Umesto špekulativnih devizno-dinarskih transakcija kao modela za sticanje dohodka i dobiti, stabilni dinar je trebao da podsticajno deluje na rast privrede uz sva ograničenja sa kojima se suočavamo.

Prepostavka za stabilnost dinara bila je obezbeđenje ključne uloge Centralne banke u sprovodenju monetarne politike. Ta prepostavka je na početku primene Programa bila obezbedena.

Destrukcija javnih finansija bila je obavezna posledica hiperinflacije. Opadanje vrednosti nacionalne valute u decembru i januaru iz časa u čas činila je besmislenim svaki obračun carina, poreza i drugih dažbina tako da je popunjavanje budžeta federacije, a i budžeta republika bilo direktno oslonjeno na emisiju centralne banke. rehabilitacija javnih finansija bila je uz obezbeđenje stabilnosti domaće valute, deviznog kursa i cena jedan od ključnih ciljeva prve faze realizacije Programa.

U protekla tri meseca od početka realizacije Programa nesumljivo je da je galopirajuća inflacija presečena, da je u osnovi vraćeno poverenje u nacionalnu valutu, da je došlo do realnog povećanja prihoda budžeta federacije i republika i time i brže od očekivanja započeo proces smanjivanja udela kredita NBJ u finansiranju budžetskih deficitova.

Presecanja inflatornih tokova nije eliminisalo troškovne pritiske na cene izražene pre svega u nižem korišćenju kapaciteta ili još uvek visokoj opštoj i zajedničkoj potrošnji i pored sve nižeg standarda u obavljanju državnih funkcija, u obrazovanju, zdravstvu a da se pri tome hiper trofirana nadgradnja još uvek ne reformiše. Svi ti fiksni troškovi vrše pritisak na proizvodnju preko visokih poreza i doprinosa odnosno drugih troškova pred kojima cene za sada odolevaju.

Emisija novih dinara uz devizno pokriće bila je uz radikalno smanjenje novčane mase ključna karika za vraćanje poverenja u nacionalnu valutu. No, devizno pokriće se ne može obezbediti za ukupne budžetske deficite za ovu godinu. Ukoliko ne bi u predvidenom roku obezbedili finansiranje budžetske potrošnje iz realnih izvora pokriće budžetskih deficitova iz emisije delovaće inflatorski čak i kada bi devizno pokriće bilo obezbeđeno. Ključni faktor stabilnosti nacionalne valute je robno novčana a ne devizno valutna ravnoteža. U uslovima nedovoljnih robnih fondova inflacija beleži rast i pri izražavanju cena u čvrstoj valuti. Ta pojava je bila izražena u svim ratom zahvaćenim delovima bivše Jugoslavije a sreli smo se sa njom prošle godine i na našem tlu kada je zbog nedostatka određenih roba zabeležen rast cena tih roba i u čvrstoj valuti.

Zbog toga je van svake sumnje ključno pitanje sa kakvim robnim fondovima se mora računati u ovoj godini iz domaćih izvora i uvoza. U uslovima embarga, zatim i ograničenih deviznih sredstava očito je da domaće tržište mora računati sa ograničenom ponudom inostranih roba a posebno sirovina i materijala za reprodukciju.

Kretanje cena u periodu februar-mart navodi na zaključak da je uspostavljena robno-novčana ravnoteža na tržištu. U ovom trenutku, kada pišem ove redove, ne raspolažemo podacima za april. U drugoj nedelji aprila zbog porasta cena prehrambenih proizvoda i usluga zabeležen je porast cena od 1,8%, što je ozbiljno upozorenje za proveru i eventualnu korekciju na nekim sektorima tekuće ekonomske politike.

Sa uvodenjem novog dinara 24. januara ove godine počeli smo od nule. Emisija novog dinara počela je preko budžeta i penzionih fondova uz devizno pokriće iz deviznih rezervi NBJ. Za bilo kakvu kreditnu aktivnost ili sopstvene potrebe banke i preduzeća bile su prinudene da prodajom deviza dodu u posed novog dinara. Novi dinar je bio veoma retka i tražena roba.

Porast novčane mase u periodu od 24. januara do 14. aprila ove godine iznosio je 1.089 mil. dinara. Prema svim procenama obim novčane mase kretao se u okviru raspoloživih robnih fondova i ne bi mogao da bude uzrok novoj eskalaciji cena. Na porast cena utiču troškovni pritisici koje su preduzeća u nekom kraćem roku mogla da izdrže. Međutim, bez smanjenja troškova u privredi i društvene režije pod tim pritiskom cene ne mogu dugo izdržati.

Nakon uvodenja novog dinara došlo je do zastoja u obavljanju kreditne aktivnosti banaka. Odobravanje kredita na bazi prodaje deviza NBJ, u otsustvu depozita privrede, van-privrednog sektora i stanovništva bilo je marginalno. Sa jačanjem depozitne funkcije banaka i napuštanjem potpunog deviznog pokrića kreditna funkcija banaka bila je aktivirana. Na banke je vršen žestok pritisak da, radi oživljavanja proizvoda udu veoma brzo u poslove kreditiranja privrede i ako su propisi NBJ o uslovima odobravanja kredita taj posao veoma otežavali. Tek nakon otklanjanja tih administrativnih ograničenja zabeležen je značajan porast odobrenih kredita privredi.

Polovinom aprila odobreni krediti privredi dostigli su cifru od oko 810 miliona dinara, i pored povećanja stope obavezne rezerve početkom aprila sa 10 na 15%. Može se postaviti pitanje da li je ekspanzija kredita mogla rezultirati pomeranjem cene u drugoj nedelji aprila, ili ponovnom pojavi šticunga, o čemu će kasnije biti reči. Ključno pitanje pri tome je da li su krediti dati u prave ruke i za prave namene. Neophodna je puna kontrola namene upotrebe kredita. Oživljavanje privredne aktivnosti u januaru-februaru nije bilo moguće bez stabilnog dinara i bez većeg angažovanja novca za obrtne potrebe preduzeća, no u kojoj meri je značajna kreditna aktivnost banaka pogodovala rastu cena i pojavi crnog deviznog kursa ostaje da se još jednom vidi. U svakom slučaju, kreditne aktivnosti banaka zbog sporijeg porasta novčane mase u II kvartalu biće smanjena. U uslovima stabilnog dinara moramo se vratiti na neke davno zaboravljene ekonomske kategorije. Krediti banaka ne mogu biti osnovne poluge za zadovoljavanje potreba u obrtnim sredstvima preduzeća. Preduzeća moraju otvoriti proces obezbedivanja sopstvenih trajnih obrtnih sredstava ne kao obavezu koja proizilazi iz nekakvih TOS obrazaca, već snagom ekonomske prinude. Krediti banaka su tu da olakšaju prevazilaženje problema kratkoročnog karaktera, tim pre što ni izvori sredstava u bankama nisu dugoročni. Povećanje sopstvenih sredstava u preduzećima jačaće i depozitnu funkciju banaka, a time i njihove mogućnosti na realnim osnovama zadovoljavajući potrebe privrede. U istoj meri kako treba zaboraviti selektivni krediti, treba zaboraviti i praksu da se sve potrebe preduzeća za novcem i kapitalom moraju obezbediti kreditima banaka.

U periodu od 24. januara, tj. od uvođenja novog dinara, do polovine aprila, cena novca odnosno kredita je kontinuirano padala. Od kamatnih stopa koje su se kretale između 20 i 30% i pretile da kao trošak izazovu snažno pomeranje cena, došli smo do kamatnih stopa koje u osnovi korespondiraju sa kamatnim stopama u razvijenim zemljama i kreću se oko 9% a prvorazredne komitente ili pojedine sektore privrede, kao npr. za poljoprivredu. Uporno smo dokazivali da je nužno smanjiti, ili ukinuti poreze i provizije koje diktiraju visinu kamatnih stupa. Konačno je ukinut porez na novčane transakcije i radikalno smanjenje provizije Službi za platni promet i za bankarske usluge. Istovremeno se mora pristupiti racionalizaciji poslovanja banaka, jer se sve neracionalnosti u bankama ne mogu ni pokriti, ni prevaliti na privredu. Razumljivo je da je niža cena kredita doveo do veće tražnje za kreditom. Pitanje boniteta dužnika je isključiva stvar davaoca kredita odnosno banke i njenog rizika.

Brojna upozorenja odnosila su se na pitanje održanja stabilnog deviznog kursa kao bitne pretpostavke za uspeh čitavog Programa. S obzirom da se u realizaciju Programa ušlo sa skromnim deviznim rezervama zemlje uz proklamovanu internu konvertibilnost, uspeh Programa je zavisio i od poverenja u novi dinar, mada psihološki faktor na dug rok ne obezbeđuje ili ne može sam da obezbedi stabilnost kursa. Za stabilnost kursa dinara je bitno držati pod kontrolom monetarne aggregate, obezbediti adekvatan robni režim i adekvatnu carinsku i van-carinsku politiku, posebno u uslovima zatvorene ekonomije, što nam je nametnuto merama međunarodne zajednice. Smanjeni priliv deviza po robnom i nerobnom osnovu, po osnovu deviznih doznaka naših radnika u inostranstvu, po osnovu inostranih penzija, uz istovremeno neophodne potrebe za uvozom roba za elementarne i vitalne potrebe stanovništva i privrede, vrše i vršiće još dugo snažan pritisak na devizni kurs zbog povećane tražnje za devizama u odnosu na njihovu ponudu. Politika čvrstog dinara uz sadejstvo sa drugim merama ekonomske politike, o kojima je bilo reči, treba da obezbedi tu ravnotežu. Politika cena, kamata i kursa moraju biti nerazdvojni delovi celovite ekonomske politike. Funkcionisanje deviznog tržišta bez velike administrativne procedure treba da deluje u istom pravcu. Ojačane devizne rezerve zemlje u koje je zamenom i prodajom deviza do polovine aprila uneto preko 400 mil. nemačkih maraka, omogućile su Narodnoj banci Jugoslavije intervenciju na deviznom

tržištu. Da li će to biti trajnija orientacija ili privremena pojava, zavisi od toga da li će politika stabilizacije i u uslovima sankcija UN biti dosledno vodena.

Sa svom ozbiljnošću treba uzimati u obzir sva upozorenja da uspeh Programa zavisi i od toga da li će se naći rešenje za pokriće budžetskih deficitia federacije i republika. U periodu januar-mart za pokriće deficitia budžeta bilo je planirano oko 448 mil. novih dinara, a povućeno je 334. mil. dinara kredita NBJ za koji iznos je bilo obezbedeno devizno pokriće. Porast realnih prihoda budžeta svakako ukazuje na početak rehabilitacije javnih finansija, što je rezultat uvodenja čvrste valute, ali uz još uvek visoka poreska i druga opterećenja. Na problem budžetskih deficitia i finansiranja budžeta iz realnih izvora još nije rešen. Predlozi da se u uslovima čvrstog dinara država javi sa svojim papirima na Tržištu novca i hartija od vrednosti su u skladu sa tržišnim sistemom i ne vidim razloge da ne budu korišćene preko emisije kratkoročnih i dugoročnih državnih obveznica. Porast proizvodnje i privredne aktivnosti će uvećavati fiskalni kapacitet privrede jer bez uvećanja novostvorene vrednosti nema ni trajnijeg rešenja problema budžetskih deficitia.

Februarski i martovski rast proizvodnje meren prema prethodnom mesecu, što je još uvek daleko ispod proizvodnje u istim mesecima prethodne godine, svakako ohrabruje. Bilo bi pogubno po ukupnu stabilnost, ukoliko bi to bila prolazna pojava, a ne trajnija tendencija. Izvesno je takođe, da za rast proizvodnje nemaju jednaku šansu svi proizvodni sektori. Najveću šansu ima svakako proizvodnja sa najmanjom uvoznom zavisnošću, posebno poljoprivreda i prehrambena industrija, šumarstvo, drvna industrija i sl. Svi pokušaji da domaću proizvodnju pokrenemo dopingovanjem iz primarne emisije, rezultirali su galopirajućom inflacijom jer problemi nisu ležali u nedovoljno novca, već u odsustvu materijalnih prepostavki u materijalnim i deviznim bilansima i ograničenjima. Za rast proizvodnje u visoko uvozno i izvozno zavisnim sektorima privrede materijalne prepostavke još uvek nisu obezbeđene.

Ekonomski oporavak jugoslovenske privrede na trajnijim osnovama je daleko složeniji zadatak. On se ne može rešiti bez radikalnih promena privredne strukture posebno industrijskog sektora koji je izgubio neka svoja tradicionalna tržišta, posebno deo tržišta bivše Jugoslavije i to i u periodu pre embarga. Neka od tih tržišta pokrivena su sada robom drugih proizvoda. Posebno krupne promene očekuju čitav metaloprerađivački kompleks, posebno mašinogradnju, vojno-industrijski kompleks, gradevinarstvo koje je na nekim tržištima sveta ostvarivalo značajan devizni priliv, a teško će se vratiti na ta tržišta. Naša privreda se mora okrenuti novim tržištima. Nije sporno takođe da je supstitucija nabavki iz uvoza iz bivših jugoslovenskih republika dovela do nove proizvodnje, ali sve to nije dovoljno da ozbiljnije zaposli evidentirane viškove kapaciteta u pojedinim industrijskim sektorima. Prema tome, oporavak na trajnjoj osnovi moguć je sa ukidanjem sankcija Međunarodne zajednice. Gubitak društvenog proizvoda koji je nastao raspadom bivšeg jugoslovenskog tržišta i sankcijama Međunarodne zajednice neće u kratkom roku biti kompenziran.

Organizovanje proizvodnje u uslovima embarga potvrdilo je činjenicu da se pod embargom može veoma dugo živeti što je i iskustvo nekih drugih zemalja, ali uz veoma visoku cenu koja se mora platiti ukoliko to diktiraju krupni nacionalni interesi oko kojih postoji nacionalni koncenzus. Prema tome, o oporavku jugoslovenske privrede pod embargom može se govoriti samo uslovno.

U uslovima rasta proizvodnje, na trajnjoj osnovi, i očuvanja stabilnosti domaće valute, stvorice se uslovi za postepeno oživljavanje investicione aktivnosti i u odsustvu inostranih investicija. Otvaranje javnih radova bio je izlaz za izlazak iz krize sa kojom je bio zahvaćen čitav svet tridesetih godina ovog veka i taj model nije nam nepoznat. Pri tome, u uslovima embarga, moramo računati najvećim delom sa domaćim materijalnim bilansima i prepostav-

kama, tj. to svakako jeste i cilj i zadatak naredne faze realizacije Programa, jer bez oživljavanja investicija neki sektori industrije namaju šansu za oporavak.

Jedna od bitnih pretpostavki oporavka jugoslovenske privrede je rehabilitacija jugoslovenskih banaka, pre svega, onih koje su plasirale svoja sredstva u najvažnije sektore naše privrede. Inflacija je dovela do erozije bankarskog kapitala i novčanih sredstava uopšte. Novac je bio ona roba koja je najbrže gubila vrednost. Dužnička dobit za preduzeće javljala se kao gubitak za banku. Zbog toga su iz hiper inflacije banke izašle sa oštećenim bilansima. Sva zalaganja za sanaciju banaka u ovom trenutku su bez pokrića ukoliko se nema u vidu sanacija banaka iz emisije, što je bila ranija praksa sa svim negativnim posledicama na stabilnost ekonomije. Bez svežih sredstava spolja nema konačne sanacije banaka, mada ni sada ne treba isključiti potrebu nihove dokapitalizacije i jačanja njihovih rezervi.

Realizacija prve faze programa rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije izvršena je u postojećim institucionalnim okvirima bez većih zahvata u privrednom sistemu. Zakonodavna aktivnost nije bila karakteristika ove faze realizacije Programa. Radilo se pre svega, o zahvatima u ekonomskoj politici, i ako su promene dalekosežne po značaju. Ostale su po strani promene u nekim delovima sistema bez kojih nema stabilizacije na duži rok i bez kojih će čitav sistem biti nekonzistentan.

Kurs na tržišnom delu ekonomije zahteva znažnu deregulaciju privrednih tokova, punu autonomiju i odgovornost za svoje poslovanje svih privrednih subjekata. Takav kurs je jedan od osnovnih postulata Programa. Međutim, postojeća zakonska i druga regulativa deluju kao prepreke na tom putu i usporavaju proces adaptacije naše privrede na tržišne uslove privredovanja. Još uvek je puno administrativnog, pa i samoupravnog, u postojećim uslovima privređivanja.

Tržišna ekonomija zahteva moderan poreski sistem. Decenijama konstatujemo, da je poreski sistem neadekvatan, da oporezujemo faktore proizvodnje a ne rezultate privredovanja. Poreski sistem kome je osnovni cilj iskus odnosno obilato alimentiranje budžetskih i drugih potreba neracionalno organizovane države, a koji u sebi ne sadrži podsticaje za nova ulaganja u proširenja materijalne osnove privrede i društva kroz brojna poreska oslobođenja i poreske olakšice, je prevaziden i mora biti zamenjen.

Za povratak poverenja u jugoslovenske banke i jugoslovensku državu, mora biti rešeno i pitanje stare devizne štednje. Bez adekvatnog rešenja tog problema nema rehabilitacije bankarskog sistema. No, pri iznalaženju rešenja za problem tzv. stare devizne štednje moramo se čuvati odluka bez pokrića. Ukupan dug jugoslovenskih banaka i države od oko 4 milijarde USD mora se rešavati u skladu sa finansijskim i deviznim bilansima, uz puno uvažavanje obaveze prema građanima. Obaveze se moraju izvršiti u realnim rokovima i uz širu lepezu modaliteta koji će svakom štediši omogućiti izbor opcije u skladu sa njegovim interesom.

Objektivno nije moguće, a ne postoji ni praktična potreba, za detaljnom interpretacijom onih delova Programa, koji se odnose na dalju dogradnju privrednog sistema. Nadam se da se možemo saglasiti da neka područja sistema, kao što su: monetarni i bankarski sistem, izraženu u Zakonu o Narodnoj banci Jugoslavije i Zakonu o bankama, ne traže temeljitu reviziju, već dogradnju. Da je Zakon o preduzećima u osnovi baziran na tržišnom konceptu, da je potrebna dogradnja radnom zakonodavstvu radi obezbeđenja osnovne funkcije tržišta rada, da je potrebno doneti nove zakone o berzi, o reviziji, o razvojnoj banci i da radi stabilnosti poslovanja privrednih subjekata, ta pitanja se ne mogu uređivati podzakonskim aktima kojima se vrlo često narušava Ustavom utvrđeni sistem samostalnosti privrednih subjekata. U tom kontekstu, krupan značaj ima zakonodavna regulativa za svojinsku transformaciju jugoslovenske privrede. Program tom zadatku, sa pravom, posvećuje posebnu pažnju.

Bez obzira što postoji potpuna saglasnost da realizacija Programa objektivno nema alternativu, njegov konačan uspeh još uvek nije potpuno osiguran. Dobijene su prve bitke sa inflacijom. Konačan uspeh zavisi, ne samo od toga šta će se dalje dogadati u našem okruženju, što bi moglo da olakša ili oteža realizaciju Programa, već i od konkretnе ekonomske politike zemlje. Dalja realizacija Programa odvijaće se pod snažnim pritiscima visoke nezaposlenosti i niskih zarada, niskog nivoa penzija i drugih socijalnih davanja, problemima nedovoljno efikasnih preduzeća, posebno teškoćama jednog broja velikih preduzeća, još uvek visokim budžetskim deficitima i hipertrofiranom nadgradnjom u svim društvenim delatnostima pod pritiscima zahteva na povratak na selektivnu kreditnu politiku NBJ i primarnu emisiju za te namene, zahtevima za bankarske kredite kao jedini izlaz za održanje neefikasnih preduzeća i sl.

Uspeh u realizaciji programa u direktnoj je zavisnosti, pre svega od toga:

- a) da li ćemo održati novčanu masu u granicama raspoloživih robnih fondova, odnosno obezbediti robno novčanu ravnotežu, što je bitna pretpostavka za stabilnost domaće valute,
- b) da li ćemo uspeti smanjiti i iz realnih izvora pokriti budžetske deficite,
- c) da li ćemo obezbediti u stabilnim uslovima, porast proizvodnje, u skladu sa materijalnim bilansima i mogućnostima u uslovima embarga i s tim u vezi porast stvarne zaposlenosti, a ne broja zaposlenih, odnosno porast realnih prihoda stanovništva na bazi uvećanja nacionalnog dohotka, odnosno novostvorene vrednosti.

Neumanjujući značaj drugih ciljeva, to su po mom mišljenju, ta tri ključna zadatka u ovom trenutku. Da li ćemo u tome uspeti, pokazaće vreme. Svaki neuspeh učinio bi rešavanje tih zadataka, koji su nezaobilazni, u budućnosti daleko složenijim i težim

*Prof. dr Mirko Vasiljević, Profesor Pravnog fakulteta u Beogradu*

*"Pakao je na zemlji" - A.Kami*

## OSNOVNA POLAZIŠTA I NAČELA ZAKONA O PREDUZEĆIMA (PREDLOG) I STRATEGIJA PRIVREDNOG OPORAVKA

### 1. Kuda iz još jednog razmeđa?

Već pet godina traju pokušaji izgradnje jednog celovitog i sistemskog tržišnog zakonskog privrednog okvira. Oslobadanjem od kardeljičevsko-bakarićevske "dogovorne ekonomije", čije gorke i anticivilizacijske plodove i danas uveliko beremo, našli smo se na novim razmedima. Imamo novi Ustav savezne države, koji postavlja snažna garancijska načela za modernu tržišnu privredu, u čijoj samoj osnovici leži preduzeće i preduzetnik, ali istovremeno imamo i stare zakone.

Još jedno razmede je i u nama i sa nama. Institucionalni okviri staro-novog su još uvek dovoljno snažni, da poradjanje novog ide sa toliko usputnih prepona. Sa još prisutnom skepsom prema tržištu, sa nerešenim svojinskim pitanjem (nema Zakona o svojini ne samo zbog traženja rešenja za društvenu svojinu i posebno njenu imovinsku koncepciju, već i zbog toga što je u saveznoj nadležnosti samo uredenje "osnova svojinskih odnosa") kao pitanjem svih pitanja postavljanja osnovice i strategije razvoja, sa sve većom etatiziranim svojinom, sa teškim razvenčavanjem države od privrede, sa nametnutom "produženom Hirošimom" od tzv. kreatora "novog svetskog poretku" i fabrikanata takozvanog svetskog javnog mnenja, mogu biti i razumljiva sva naša traženja nečeg novog "velikog". A "sve veliko stoji na vihoru" kaza nam Platon.

Bez sumnje starting point tog "velikog" u nas je preduzetnik, preduzeće i preduzetništvo. Ali kako mu kreirati povoljan, podsticajni i garancijski zakonski milje, a ne biti zarobljenik novih utopija, iako nam O.Vajld poruči da "karta sveta koja ne uključuje Utopiju nije vredna ni jednog jedinog pogleda". Svakako da se za to novo "veliko" treba poput Klauzevica "odreći lakovne nade u spas igrom slučaja", ali se takođe kritički treba odrediti prema "mehanicijskiom prenošenju" mehanizama i modela savremenih "saksofonista" i sveprisutnih "supereksperata", koji su odavno postali zarobljenici sofisticiranosti i euklidovci zalutali u nauku i struku, nekritički se zalažući za "ugodnu fatalnost" tzv. "novog svetskog poretku" i gurajući u naš već dobro nasukani privredni broj svakovrsne fikcije i falš-mitove (čak i za "jednokratnu upotrebu") i obezbeđujući im svojom pozicioniranošću i našom poznatom lakovernošću i sklonošću ka "novotarijama" lak "prolaz".

## 2. Deregulacija ili regulacija (za vladavinu prava ili vladavinu stavova)

Na talasima ovakvog pokreta modernog "saksofonizma" je upravo i nastao Zakon o preduzećima s kraja 1988. godine, sa serijama izmena i dopuna koje su usledile praktično odmah nakon čina usvajanja, a koje su toliko izmenile njegovo početno tkivo da se skoro može reći da je stvoren novi zakonski okvir. Ipak, osnovni i čini se nesporni njegov doprinos sastoji se u tome što se uzorno "obračunao" sa Zakonom o udruženom radu, poslovnom praksom i filozofijom dirigovane dogovorne ekonomije njim utemeljene. Ali, osnovni i takođe čini se nesporni nedostatak ovog zakona sastoji se u tome što je po inače nama svojstvenom "sistemu klatna" otišao u drugu krajnost, te je od preterane normiranosti i to sistemom imperativnih normi otišao u drugu krajnost - PODNORMIRANOST. U situaciji kad su u naš privredni život prvi put posle 1945. godine uvedene nove forme preduzeća, a u odsustvu odgovarajuće poslovne prakse organizovanja takvih privrednih subjekata i time odgovarajuće sudske prakse, bio je to neodgovorni čin davanja široke koncesije pravnoj nesigurnosti, što je dominantno obeležje naše privredne zbilje. "Pokretu deregulacije", na ovom osetljivom polju, može biti mesta tek na određenom dostignutom stepenu, ispravno doziranom zakonskom infrastrukturom iniciranom poslovnom i ugovornom praksom organizovanja novih formi privrednih subjekata - privrednih društava, kao i na toj osnovi utemeljenoj sudskoj praksi, a nikako na početku stvaranja takve prakse i takvog procesa. Da smo i ovim težili nama svojstvenoj originalnosti, najbolji je dokaz zakonodavna praksa regulisanja statusa preduzeća u razvijenim zemljama (Francuski zakon o trgovačkim društvima ima 509. članova, Nemački zakon o društima kapitala ima 339. članova, Italijanski Zakon o trgovačkim društvima 395. članova, Švajcarski zakon o trgovačkim društvima 275. članova, Japanski zakon o trgovinskim odnosima ravno 500 članova itd.), kao i naša ranija praksa (Jugoslovenski trgovački zakon iz 1937. godine, koji doduše nikad nije stupio na snagu, ima 499. članova) i novija zakonodavna praksa drugih zemalja (Madarski zakon o priverdnim društvima ima 339. članova; Slovenački zakon o trgovačkim društvima ima 597. članova).

Ovakav prilaz ovog zakona produkovani filozofijom liberalne ekonomije jedan je od osnovnih uzročnika evidentne pravne nesigurnosti u oblasti osnivanja, organizovanja, upravljanja i statusnih promena preduzeća u nas. Umesto vladavine prava u ovim oblastima dobili smo vladavinu tzv. stavova sudova koji vode registar, agencija za privatizaciju, komisija za hartije od vrednosti. Organi primene prava postali su organi kreacije prava. Praktično od subjektivne volje lica koji primenjuje pravo zavisi ostvarenje prava, što je već novi pojarni oblik jedinstva vlasti.

Iskustva uporedne pravne prakse i potreba maksimalno moguće kompatibilnosti sa takvom praksom (ipak kopija nikad nije i ne treba da bude verna originalnu) nalagali su potrebu donošenja novog konzistentnog Zakona o preduzećima (predlog), čija je osnovna odlika adek-

vatna normiranost, koja neće sputavati bogatstvo statusnog privrednog života i koja će uz adekvatnu institucionalnu instrumentalizaciju uklanjati potencijalne breše pravne nesigurnosti i uspešno izlaziti na kraj sa fenomenom "sunderastog prava". Otuda i prihvaćenost pravnih standarda regulative preduzeća iz uporednog prava (Predlog novog zakona ima 470 odredbi).

### 3. Bitna načela

Načelo kompletnosti. - Opredeljujući se po pitanju da li sve organizacione oblike preduzeća regulisati u istom zakonu (takva je praksa Francuske, Italije, Švajcarske, Mađarske, Japana, Jugoslavije iz 1937. Slovenije iz 1993. god.) ili pak organizacione oblike ortakluka - društva lica treba regulisati odvojeno od organizacionih oblika korporacije-društava kapitala (takva je praksa Nemačke, SAD, Austrije, Engleske), mislim da je Zakon (predlog) dobro postupio što je prihvatio praksu regulisanja svih formi preduzeća iz razloga racionalnosti, potrebe olakšanja pozicije adresata kojima je propis namenjen, kao i kodifikatorskih potreba. Ipak, kad je reč o preduzetniku, budući da zakon, što je i vladajuća svetska praksa, sadrži samo načela, biće potrebno donošenje posebnog zakona (Japan, na primer, ima poseban Zakon o zaštiti malog biznisa).

I pored ovakvog prilaza, kad je reč o regulativi preduzeća, ostala su neka otvorena pitanja, koja bih nazvao kritičnim mestima, koja Zakon nedovoljno reguliše ili ih uopšte ne reguliše u meri potreba pravne sigurnosti, kompatibilnosti rešenja sa uporednim pravom, što je osnovno inače ispravno polazište ovog Zakona, kao i konzistentnosti koncepta. Ovde prvenstveno mislim na sledeće: prvo, institucija notara (koji sastavlja ugovor o osnivanju preduzeća, njegove izmene i dopune, ugovore o statusnim promenama preduzeća i promenama vlasnika, vodi zapisnik skupštine i dostavlja ga registru i slično) nije uvedena u naš pravni sistem. Drugo, institucija sudskega registra je ostavljena u pogledu svojih funkcija na pola puta (registrov nema ovlašćenja da nalaže tzv. osnivačku reviziju procene uloga u stvarima i pravima, da u određenim slučajevima u vezi s ovim odbije registraciju, ne postoji obaveza dostave zapisnika skupštine registru i slično), što je posebno značajno u informativnom smislu za treća lica (poslovne partnere). Najzad, i institucija suda pred kojim se mogu voditi razni sporovi povodom zaštite svojine i ugovora, dva kamena temeljca savremene tržišne privrede, nije u ovom pogledu dovedena do kraja. Prepostavljam da je u svim ovim slučajevima reč o oceni da u ovom trenutku ne postoje uslovi za potpunu kompatibilnost našeg zakonodavstva u ovom pogledu sa uprediti im zakonodavstvom, sa čim bih se samo delimično mogao složiti, sa upozorenjem da nam on-ta predstoji, pre ili kasnije, potreba dogradnje i ovih rešenja na liniji uporednih iskustava.

Načelo bitnosti ciljne funkcije za određenje pojma.- Novi zakon o preduzećima (predlog) napušta dosadašnji kriterijum karaktera delatnosti za razgraničenja preduzeća od tzv. ustanova, po kome su preduzeća obavljala tzv. privredne delatnosti, a ustanove neprivredne delatnosti. Umesto ovog kriterijuma temeljni kriterijum za ovo razgraničenje postaje ciljna funkcija: preduzeće ima lukrativne ciljeve (sticanje dobiti - izuzetno preduzeće koje obavlja delatnost od javnog interesa ima pored ove i funkciju zadovoljenja potreba korisnika usluga), dok ustanova ima nelukrativne ciljeve (javni interes, širi interes, zadovoljenje potreba korisnika njenih usluga, odnosno njenih članova). Otuda, preduzeće može postojati samo kao dobitna organizacija, a ustanova je principijelno nedobitna organizacija, što ne znači da ona pored tzv. neprivredne delatnosti ne može obavljati i privrednu delatnost i organizovati se pod određenim uslovima i kao neka forma preduzeća, pa čak i ostvarivati višak prihoda nad rashodima (dubit), ali ga ne može kao preduzeće raspodeljivati na osnivače i druge vlasnike kao dividendu ili drugo učešće u dobiti, već to može samo služiti za ostvarivanje cilja osnivanja nedobitne organizacije. Ista tačka razgraničenja može se nalaziti i između preduzeća i zadruga,

pa čak i ako se, kao u romanskim zemljama, zadruge osnuju kao privredna društva (vidi više: Vasiljević, Trgovinsko pravo, Bgd., 1993., s. 28-29 i 45-46).

**Načelo ravnopravnosti.** - Polazeći od ustavnog rešenja o ravnopravnosti privrednih subjekata i njihovoj samostalnosti, Zakon o preduzećima (predlog) konstituiše načelo ravnopravnosti svih formi preduzeća, koje omogućuju imovinsku i upravljačku komponentu svojinske funkcije (nezavisno od svojinske osnovice), kao i načelo ravnopravnosti preduzetnika. Ovaj princip je posebno važan sa stanovišta delatnosti, tako da operacionalizacijom ovog rešenja treba da otpadnu sva isključenja obavljenja određenih delatnosti za određene svojinske oblike. Naravno, ali opet po kriterijumu ravnopravnosti, odredene delatnosti (njihov broj bi trebao da bude maksimalno sužen) moći će se obavljati samo po režimu dozvole. Kao dug ovom načelu je i prihvaćenost kriterija razgraničenja preduzeća u dinamičkom smislu prema kriterijumu dominantnosti ortačkih ili kapitalskih elemenata, a ne prema svojinskom kriterijumu. Kao dug ovom načelu je i prekompozicija načela upravljanja po osnovu rada u društvenom preduzeću i kompatibilnost njegove upravljačke strukture sa upravljačkom strukturu društava kapitala.

**Načelo tripartitnosti.** - Savremeno preduzeće prema trendovima uporedne regulative i poslovne prakse, što sledi i Zakon o preduzećima (predlog), pripada interesno i vlasniku i posveriocu i zaposlenom. Otuda su u strukturu preduzeća ugrađena ne samo prirodna i logična prava većinskog vlasnika, već i manjinskog vlasnika (u našim uslovima dominantnog modela tzv. radničkog akcionarstva reč je o manjinskim vlasnicima po kapitalu a većinskim po broju) i poverilaca i zaposlenih (participacija). Tripartitnost interesne pozicije ipak ne znači i ravnopravnost, ali u svakom slučaju svaki od ovih interesa na odgovarajući način, sa stanovišta potreba modernog reproduktivnog i interesno nekonfliktnog preduzeća, je ugrađen u upravljačku strukturu preduzeća.

**Načelo kompatibilnosti pravnih formi.** - Potreba komunikacije istim poslovnim jezikom sa razvijenim i drugim zemljama nametnula je standardizovane kriterijume klasifikacije preduzeća tipa privrednih društava. Ipak, imajući u vidu i neka objektivna ograničenja i ovakvog privrednog strukturiranja i neke njegove ispoljene negativne strane, kao i pozitivna iskustva "pet azijskih tigrova", da "s prljavom vodom ne bi izbacili i dete" mačem zakonske prinude (logici tržišta primerena je samo ekonomска prinuda), Zakon o preduzećima (predlog) zadržava u statičkom smislu i forme društvenog i javnog preduzeća. S druge strane, i kompatibilne forme preduzeća neće ogoljavati bogatstvo statusnog privrednog života, već će zavisno od specifičnosti delatnosti i čistote ili dubliranosti ciljne funkcije, moći i morati da značajno specificiraju svoj status (niz dosadašnjih društvenih delatnosti, dosadašnje delatnosti niza društvenih organizacija i slično).

#### 4. Forme preduzeća koje reguliše Zakon (predlog) i kriteriji klasifikacije

Važeći Zakon o preduzećima kao osnovni kriterijum za klasifikovanje preduzeća uzima svojinski oblik u kome se preduzeća osnivaju. Ako nam osnovni kriterijum treba da bude, što čini se ne bi trebalo da bude sporno, u novom uredenju pravne infrastrukture preduzeća kompatibilnost sa odgovarajućom infrastrukturom pre svega zemalja EU, onda se nameće potreba napuštanja ovog kriterijuma klasifikacije, u ovim zemljama nepoznatog. Ipak, s obzirom na prihvatanje koncepta neobaveznosti svojinskih transformacija, ovaj kriterijum klasifikacije morao je biti izuzetno zadržan u regulativi tipa društvenog preduzeća u društvenoj svojini, sve dok takav svojinski oblik postoji i tim svojinskim oblikom uslovjen organizacioni oblik preduzeća. Budući da se zakonodavac opredelio, čini se s pravom, za ekonomsku a ne administrativnu prinudu u transformaciji društvene svojine i društvenog preduzeća, to je i regulativa ovog nevlasničkog društvenog preduzeća, to je i regulativa ovog nevlasničkog oblika

preduzeća morala biti u ravnopravnom statusu sa regulativom vlasničkih oblika preduzeća tipa privrednih (trgovačkih) društava.

Pored organizacionog oblika društvenog preduzeća, važeći Zakon o preduzećima poznaje formu privatnog preduzeća koje se može osnovati samo u privatnoj svojini, formu zadružnog preduzeća koje se može osnovati samo u zadružnoj svojini, formu javnog preduzeća koje se može osnovati u svim svojinskim oblicima, kao i forme preduzeća koje spadaju u tzv. trgovačka društva (privredna društva), koja pogrešno naziva mešovitim preduzećima, jer se mogu osnovati u svim svojinskim oblicima. Važeći Zakon o preduzećima reguliše pet formi trgovačkih društava: društvo sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova i komanditno društvo (tzv., društva lica), društvo sa ograničenom odgovornošću, deoničko društvo i komanditno društvo na deonice (tzv. društva kapitala). U privatnoj, zadružnoj i mešovitoj svojini mogu se osnovati sve forme trgovačkih društava, a u društvenoj i državnoj svojini samo deoničko društvo i društvo sa ograničenom odgovornošću.

Sve zemlje EU bez izuzetka poznaju četiri forme trgovačkih društava: dva društva lica (tzv. javno trgovačko društvo ili društvo pod zajedničkim imenom koje je pandan našem društvu sa neograničenom odgovornošću članova i komanditno društvo) i dva društva kapitala (akcionarsko društvo i društvo sa ograničenom odgovornošću). Isti je slučaj i sa novijom regulativom (Madarska) i bivšom regulativom naše zemlje (Jugoslavija 1937.). Neke zemlje poznaju, uz to, i tip komanditnog društva na deonice (Francuska, Nemačka, Italija, Švajcarska, Slovenija), a druge ga ne poznaju (Engleska, Austrija, Madarska, Jugoslavija 1937.) i tip tajnog društva (Engleska, Nemačka, Slovenija, Francuska). S druge strane, zemlje EU ne poznaju organizacione oblike privatnog i zadružnog preduzeća, kao posebne forme preduzeća, različite od standardnih formi trgovačkih društava koje detaljno regulišu. Preduzeća koja obavljaju delatnost od javnog interesa, po pravilu, takođe (ako imaju status preduzeća) nemaju poseban organizacioni oblik tipa javno preduzeće (osim izuzetno), već su u statusu trgovačkih društava, ali, razumljivo, imaju poseban režim obavljanja delatnosti i posebne upravljačke ingerencije države ili jedinice lokalne samouprave, bez obzira na vlasnički status. Kad se ovom doda ozakonjena praksa da i jedno pravno ili fizičko lice može da bude osnivač društva kapitala (akcionarsko društvo i društvo sa ograničenom odgovornošću) - tzv. jedno-personalna društva, onda se dobija zaokružena slika formi preduzeća zemalja EU.

Izbor Zakona (predlog)? Čini se da je Zakon(predlog) ispravno postupio što nije i dalje težio novim "originalnostima", i što je prihvatio pravne standarde formi preduzeća zemalja EU, koje funkcionišu stoletno i to efikasno i uspešno. Zakon(predlog) je, dakle, prihvatio, da ne bi išao u nove pravne izolacije, četiri forme privrednih društava i to dva društva lica i dva društva kapitala, a odustao od naših novuma privatnog, mešovitog i zadružnog preduzeća. Zakon(predlog) je čini se s pravom zatvorio mogućnost daljeg osnivanja organizacionog oblika javnog preduzeća (postojeća će izvršiti svojinsku transformaciju prema modelima posebnog zakona), obavezujući na osnivanje formi privrednih društava i za obavljanje delatnosti od javnog interesa (sa određenom pozicijom države ili jedinice lokalne samouprave). Mislim da je Zakon(predlog) dobro postupio što nije predvideo poseban organizacioni oblik komanditnog društva na deonice, jer sve veći broj zemalja od njega odustaje, a i u zemljama koje ga poznaju ovaj oblik preduzeća se izuzetno retko osniva.

Izbor organizacionog oblika preduzeća, između četiri forme privrednih društava, treba da bude u principu slobodan, zavisno od komparativnih prednosti. Ipak, shodno praksi drugih zemalja, izuzetno se obavljanje odredene privredne delatnosti može vezati posebnim zakonom za organizacioni oblik društva lica, gde postoji neograničena odgovornost članova, zbog koje će inače biti naglašena orientacija na osnivanje društava kapitala, gde postoji ograničena odgovornost osnivača i drugih članova društva i akcionara za rizik poslovanja. Ovaj princip

slobode izbora tipa preduzeća bi takođe trebalo "kanalizati", kao što je to slučaj i u drugim zemljama, i poreskim propisima.

Ovakvim opredeljenjem za jedinstvenom regulativom formi preduzeća, bez obzira na svojinski oblik, otklanjamaju se i prigovori favorizacije ili nejednakog tretmana različitih svojinskih oblika, te se preduzeća klasifikuju samo prema statusu članova i akcionara, prirodi kapitala (akcije ili udeli, a status im je zavistan samo od toga da li obavljaju ili ne delatnost od javnog interesa). Ovom bi se, eventualno, moglo i dodati, što Zakon i čini voden regulativom nekih zemalja (npr. Švajcarska) i razgraničenje među osnivačima, tako da fizička lica mogu da osnivaju i društva lica i društva kapitala, a pravna lica samo društva kapitala i da imaju status člana sa ograničenom odgovornošću za rizik poslovanja - komanditora u komanditnom društvu, kao društvu lica.

##### 5. Uređenje nekih otvorenih pitanja kod društava kapitala

Pravna uredenost društava kapitala (korporacija, kompanija) u važećem Zakonu o preduzećima, sa nekim 30-tak često i invalidnih članova, daleko je ispod pravnih standarda regulisanosti ovih društava u uporednom pravu. Brojna su pitanja koja važeći Zakon uopšte ne reguliše ili ih ne reguliše na zadovoljavajući način (a što je sada regulisano u novom Zakonu-predlogu), a njihova regulisanost na autonomnoj ugovornoj osnovi nije poželjna sa stanovišta pravne sigurnosti poverilaca društva, kao i samih članova i akcionara društva. Na ovom mestu pomenućemo samo neka od njih, koja smatramo temeljnim i nezaobilaznim.

Prvo, uređenje pitanja prava i obaveza članova i akcionara društva prepušteno je bilo u svemu osnivačkom ugovoru i statutu, a budući da je reč o vrlo osetljivim pitanjima sa stanovišta pozicije u društvu, kao i sa stanovišta pravne sigurnosti poverilaca društva, bilo je potrebno ova pitanja urediti u samom zakonu i to nekad kao subsidijsko rešenje (koje se primenjuje ako se drugačije ne ugovori), a nekad kao imperativno rešenje koje se primenjuje silom zakona (npr. pitanje prava članova i akcionara da pobijaju odluke organa društva, pitanje prava članova i akcionara prema drugim članovima i akcionarima koji ne izvršavaju preuzete obaveze prema društvu i sl.)

Druge, postojeći Zakon nije ništa govorio, a što novi Zakon (predlog) reguliše, o povećanju i smanjenju osnovne glavnice društva, već je to takođe prepuštao osnivačkom ugovoru i statutu. Budući da u ovom slučaju mogu biti povredena prava pojedinih članova i akcionara, posebno tzv. manjine, a naročito prava poverilaca društva pri smanjenju glavnice društva u slučaju nepostojanja gubitaka društva, to je ove institute bilo potrebno regulisati u skladu sa prihvaćenim evropskim standardima i to po pravilu na imperativnoj osnovi.

Treće, propisani minimum osnovne glavnice za osnivanje društava kapitala bilo je potrebno značajno uvećavati, u skladu sa evropskim standardima i uz vođenje računa o našoj socijalnoj obveznosti. Iako, naime, početni osnovni kapital ne treba da predstavlja sam po sebi dovoljno obezbeđenje za sigurnost naplate potraživanja, ipak on predstavlja i određeno obezbeđenje i određeni znak poslovne ozbiljnosti. Uz ovo je bilo potrebno odrediti neki minimalni prag novčanog uloga u odnosu na nenovčani ulog, što se u drugim zemljama po pravilu praktikuje, a što u nas nedostaje. U uporednom pravu se takođe praktikuje, što u nas nije slučaj, da se odredi čak i odnos obima uloga i kredita koji suvlasnici mogu davati svom društvu, jer se forsiranjem kredita i ugovaranjem netržišnih kamata mogu izigravati poreski propisi (kamatom se izvlači dobit iz društva, a ona se smatra troškom, te se otuda često kamata koja se tako izvlači smatra isplatom dobiti koja podleže oporezivanju). Najzad, za razliku od postojeće prakse, a sledeći uporednopravna iskustva, da se ne bi u inflacionim uslovima odmah blokirao veliki novčani iznos kao obavezni ulog pre registracije društva, bilo je potrebno predvideti, što je i učinjeno, da uplata određenog dela osnovnog kapitala usledi

u propisanom periodu i nakon registracije društva, ali uz odredene pravne odbrambene mehanizme koji bi sprečavali zloupotrebe.

Četvrti, Zakon o preduzećima (predlog) je morao, što je i učinio, da obaveže na procenu novčane vrednosti nenovčanih uloga (stvari i prava) u svim slučajevima osnivanja društava i povećanja kapitala (izuzev kad je njihova vrednost u visini propisanog minimalnog dela novčanog uloga) i statusnih promena, što je takođe predmet pažljive zakonske regulative u uporednom pravu, i to ne samo radi utvrđivanja omera medusobnih uloga kao osnove za raspodelu dobiti i upravljačkih prava, već i posebno zbog sigurnosti trećih lica da poslove sklapaju sa subjektom čiji je kapital kao osnovica imovinske odgovornosti realno vrednovan.

Peto, Zakon o preduzećima (predlog) u sadejstvu sa Zakonom o hartijama od vrednosti je morao, što do sada nije učinjeno, brisati sadašnje određenje deonice kao "isprave o vlasništvu" i kao isprave koja daje pravo na deo likvidacione ili stečajne mase, što bi u svom praktičnopravnom ishodištu vodilo stavljanju suvlasnika društva ispred poverilaca društva, a što bi za pravnu sigurnost i pravni promet bilo pogubno. Isto tako, istim mehanizmom trebalo bi regulisati i neke hartije od vrednosti koje ne poznaje naše važeće zakonodavstvo (užitničke akcije, akcije koje daju samo odredena upravljačka prava, obveznice sa pravom preče kupovine akcije, konvertibilne obveznice u akcije i sl.).

Sesto, važeći Zakon uopšte nije bio regulisao, što novi Zakon (predlog) čini, pitanje polaganja akcija ili udela, čime se ako se njihova isplata ne čini iz dobiti društva smanjuje osnovna glavnica kao osnovica imovinske odgovornosti društva prema poveriocima, koji se na ovaj način oštećuju, a suvlasnici društva u suštini ne snose rizik poslovanja društva do visine svog uloga, te je to trebalo u skladu sa prihvaćenim svetskim standardima regulisati i to na imperativnoj osnovi. Isti je slučaj i sa držanjem vlastitih akcija ili udela od strane samog društva, što u nas nije uopšte bilo regulisano i što se zbog sigurnosti pravnog saobraćaja ne može prepustiti na regulisanje autonomnim putem (statut ili ugovor).

Sedmo, uredenje vlasničkih i upravljačkih funkcija u društвima kapitala u važećem zakonu ne može se smatrati ni malo uzornim i u dobroj meri ima prizvuk ranijih rešenja o razgraničenju upravljačkih i izvršnih funkcija, te nemogućnosti direktora da bude član radničkog saveta (takvom analogijom se sada uzima da direktor ne može biti član upravnog odbora). SUŠtina modernih rešenja upravljanja društвima kapitala nije u razgraničenju vlasničkih funkcija koje se obavljaju u skupštini akcionara ili članova društva, upravljačkih funkcija koje se rezervišu za upravni odbor i izvršnih funkcija koje se rezervišu za direktora, već samo u razgraničenju vlasničkih funkcija i funkcija uprave preduzeća, koja je izabrana od organa vlasnika preduzeća i ima zadatak da organizuje upravljanje i vođenje poslova preduzeća (sa mogućnošću eventualnog odstupanja od ovog rešenja jedino kod preduzeća koja obavljaju delatnost od javnog interesa). Ponudena rešenja u novom Zakonu (predlogu) značajno su unapredujuća, ali čini se da ovde ima još potrebe za značajnim korekcijama.

Za razliku od društava kapitala, koja se u uporednom zakonodavstvu detaljno regulišu i to dominantno imperativnim normama od kojih se ne može odstupiti na autonomnoj osnovi i izuzetno subsidijarnim (dispozitivnim) normama koje se primenjuju u odsustvu drugačijeg autonomnog regulisanja, društva lica ni u uporednom pravu nisu tako detaljno regulisana, ali su ipak daleko detaljnije regulisana nego u našem pravu i to po pravilu subsidijarnim rešenjima a izuzetno imperativnim normama. Razlog ovom nalazi se u činjenici da uporedna prava poznaju poseban imenovan ugovor o ortakluku, što je u osnovi i pravna priroda ovih društava, te se rešenja ovog ugovora mogu u nedostatku posebnih propisa za ova društva na njih primenjivati. U situaciji kad naše važeće pravo ne poznaje i posebno ne reguliše ni ovaj ugovor, to je van svake sumnje bilo potrebno postojeću regulativu ovih društava (svega

desetak članova) kompletirati i to dominantno subsidijskim (dispozitivnim) pravilima, kako bi se ostavio prostor autonomnoj regulativi, a u slučaju da ona izostane ne bi bilo mesta, pravnoj nesigurnosti u prisustvu takvih zakonskih rešenja.

Brojna su pitanja iz domena ovih društava koja su zahtevala odgovarajuću pravnu uređenost, što je novi Zakon (predlog) dobrim delom i učinio, a među njima svakako najznačajnija: pravni odnosi između članova, pravni odnosi članova i trećih lica, pristupanje novog člana, istupanje člana iz društva, isključenje člana iz društva, posledice zakašnjenja sa unošenjem uloga u društvo, prava i obaveze članova, prestanak društva po posebnim osnovama specifičnim za društvo lica, izmena ugovora, prenos udela između članova, likvidacija društva nezavisno od suda (po pravilu), budući da kod likvidacije nema posebne potrebe za zaštitu poverilaca društva (jer ima dovoljno imovine za namirenje svih poverilaca, za razliku od stečaja) i slično.

#### **6. Uređenje nekih otvorenih pitanja kod društava lica**

Za razliku od društava kapitala, koje se u uporednom zakonodavstvu detaljno regulišu što dominantno imperativnim normama od kojih se ne može odstupiti ni autonomnoj osnovi i izuzetno dispozitivnim normama, koje se primenjuju u odsustvu drugačijeg autonomnog regulisanja, društva lica ni u uporednom pravu nisu tako detaljno regulisana, ali su ipak daleko detaljnije regulisana nego u našem pravu i to po pravilu dispozitivnim normama, a izuzetno imperativnim normama. Razlog ovom nalazi se u činjenici da uporedna prava poznaju poseban imenovan ugovor o ortakluku, što je u osnovi i pravne prirode ovih društava, te se rešenja ovog ugovora mogu u nedostatku posebnih propisa za ova društva na njih primenjivati. U situaciji kada naše važeće pravo ne poznaje i posebno ne reguliše ni ovaj ugovor, to je van svake sumnje bilo potrebno postojeću regulativu ovih društava kompletirati i to dominantno dispozitivnim normama kako bi se ostavio prostor autonomnoj regulativi u slučaju da ona izostane ne bi bilo mesta pravnoj nesigurnosti u prisutvu takvih zakonskih rešenja.

Brojna su pitanja iz domena ovih društava koja su zahtevala odgovarajuću pravnu uređenost, što je novi zakon (Predlog) dobrim delom i učinio, a među njima svakako najznačajnija: pravni odnosi između članova, pravni odnosi članova i trećih lica, pristupanje novog člana, istupanje člana iz društva, isključenje člana iz društva, posledice zakašnjenja sa unošenjem uloga u društvo, prava i obaveze članova, prestanak društva po posebnim osnovama specifičnim za društva lica, izmena ugovora, prenos udela između članova sa različitim statusom, likvidacija društva nezavisno od suda (po pravilu), budući da kod likvidacije nema posebnih potreba za zaštitu poverilaca društva (jer ima dovoljno imovine za namirenje svih poverilaca, za razliku od stečaja) i sl.

#### **7. Uređenje nekih opštih pitanja statusa preduzeća**

Van konteksta pojedinačnih pitanja koja zahtevaju pojedinačno pravno uređenje formi društava lica i društava kapitala prema prihvaćenim važećim pravnim standardima zemalja EU, vodeći računa i o dostignutom stepenu harmonizacije kompanijskog prava ovih zemalja, ostaju i druga brojna pitanja koja se tiču preduzeća uopšte, a koja su zahtevala istovetan prilaz buduće regulative. Na ovom mestu biće pomenuta samo neka od njih.

Prvo, pitanje ostvarivanja kontrolne vlasničke funkcije preko za to specijalizovanog nadzornog odbora moralo se rešiti prihvatanjem standarda obveznosti postojanja takvog organa u drugim slučajevima. Na istoj osnovici trebalo je rešiti i pitanje revizora i reviziju.

Druge, pitanje zaštite tzv. manjine akcionara i članova društva (manjine po kapitalu i broju glasova), kod društava kapitala, a nekad i kod društava lica, pokazuje se posebno ak-

tuelnim i trebalo ga je na odgovarajući način regulisati, što Zakon (predlog) i čini. Ovo pitanje takođe predstavlja jedno od aktuelnih pitanja, tzv. reforme prava trgovačkih društava i u zemljama EU. Rešenje ovih pitanja na autonomnoj osnovi ili pak subsidijarnim zakonskim normama ne pokazuje se poželjnim, imajući u vidu da autonomne ugovorne i statutarne norme donosi akcionarska većina po kapitalu, kao i većina po kapitalu članova društva, te jedino imperativne zakonske norme mogu imati svoj ratio.

Treće, napuštanjem samoupravnog ekstrema iz Zakona o udruženom radu, važeći Zakon o preduzećima je otišao u drugu krajnost i pitanje pozicije radnika u učešću u upravljanju preduzećem prepustio uredivanju na autonomnoj osnovi, što se imajući u vidu da osnivački ugovor ili statut donose vlasnici bez ikakvog učešća radnika nije pokazivalo prihvatljivim rešenjem. Dostignuti standardi participacije radnika u upravljanju (Francuska) ili saodlučivanja radnika (Nemačka) trebalo je, što Zakon (predlog) i čini, da i u nas dobiju odgovarajući pravni izražaj (1/3 predstavnika zaposlenih izabralih na način utvrđen kolektivnim ugovorom u upravni odbor i nadzorni odbor i postajanje posebnog organa tipa saveta zaposlenih, na imperativnoj ili dispozitivnoj osnovi, zavisno od strukture kapitala preduzeća i karaktera dejavnosti).

Četvrti, važeći zakon nije regulisao na prihvatljivoj osnovici pitanje konkurenkcije članova uprave i direktora društva (preduzeća), kao i radnika društva svom društvu (preduzeću), kao i pitanje tzv. sukoba interesa članova uprave i direktora i interesa društva (preduzeća) u vodenju poslova društva (preduzeća). Ova pitanja se takođe ne mogu regulisati na autonomnoj osnovi, već kad su u pitanju članovi uprave to se mora regulisati zakonom, što novi Zakon (predlog) i čini, i to na obavezujućoj osnovi, a kad su u pitanju radnici društva to se može regulisati i kolektivnim ugovorom.

Peto, važeći zakon nije regulisao na zadovoljavajućoj osnovi ni pitanje statusnih promena privrednih društava i preduzeća uopšte, kao i pitanje promene oblika pojedinog privrednog društva, posebno sa stanovišta potrebe zaštite interesa POVERILACA društava koja učestvuju u statusnim promena, budući da se ove promene po opštim pravnim pravilima ne mogu vršiti na njihovu štetu. Rešenje ovih pitanja ponuđeno je s pravom u novom Zakonu (predlogu).

Šesto, pitanje povezivanja preduzeća putem kapitala i na toj osnovi upravljanje putem kapitala, samostalno ili kombinovano sa nekom ugovornom formom, nije u postojećem zakonu uopšte regulisano. Novi Zakon o preduzećima (predlog) reguliše institute većinskog učešća i uzajamnog učešća, koncerna, holdinga, matičnog i zavisnog preduzeća, ugovora o preduzetništvu i posebno predviđa niz zaštitnih normi za manjinske akcionare u zavisnim društвима, što je značajan korak napred.

Sedmo, analogno tzv. evropskoj ekonomskoj interesnoj grupaciji, trebalo je u Zakonu o preduzećima regulisati u najnužnijoj meri institut poslovog udruženja, imajući u vidu fakultativnost njegovog osnivanja i dominantnost autonomne regulative u njegovom profiliranju (isti institut postoji i u novom pravu privrednih društava Mađarske). I, konačno, u novom Zakonu o preduzećima (predlog), što već prihvata poslovna praksa, trebalo je otvoriti prostor za osnivanje i neimenovanih statusnih subjekata tipa privrednih društava (a ne udruženja), kao što su razni fondovi (razvojni, zajednički, investiciona društva, ugovorni koncerni, trustovi i slično), kao i neimenovanih ugovornih oblika, koji ne stvaraju novi statusni subjekt (konzorcijumi, karteli, franšizing grupacije, time sharing grupacije i slično). Detaljniju regulativu ovih statusnih poslovnih oblika trebalo bi izvršiti u posebnom zakonu, dok bi se ugovorne forme mogle regulisati i u Zakonu o obligacionim odnosima.

Najzad, osmo, Zakon (predlog) pored dosada prisutne ustanove prinudne likvidacije preduzeća uvodi i institut dobrovoljne likvidacije, koju pod određenim uslovima mogu vršiti i sami vlasnici preduzeća, uz kontrolnu funkciju staranja o zakonitosti od strane suda, što je izuzetno značajno za dinamizaciju privrednog života, u usloviima kada i našim prostorima defiluje već na stotine hiljada privrednopravnih subjekata.

#### 8. Društveno i javno preduzeće

Opredeljujući se, čini se s pravom, za ekonomsku prinudu u transformaciji društvene svojine i društvenih preduzeća, novi Zakon nudi koncept transformacije sistema upravljanja u ovom preduzeću, zasnovanog na samoupravljanju, u sistem upravljanja koji bi bio analogan sistemu upravljanja u društвima kapitala. Istina, zakonodavac je svestan da je ova imitacija ipak samo formalna, budућi da je reč o nevlasničkom obliku preduzeća (nema vlasnika nad preduzećem ali je preduzeće subjekt-vlasnik svoje imovine, što je osnova imovinske koncepcije društvene svojine), чију skupštinu ne mogu činiti vlasnici ili njihovi predstavnici (zastupnici). Polazeći od ovog saznanja, zakonodavac obavezuje takvu nevlasničku skupštinu, koja kao takva ne može da se ponaša u svemu prema logici vlasnika, da obavezno 1/3 članova upravnog odbora, kao i nadzornog odbora, bira iz reda stručnjaka. Ovakva upravljačka struktura nije negacija principa da se društvenim preduzećem upravlja po osnovu rada, što je ustavni princip, već je samo reč o prekompoziciji primene takvog principa.

Posebnu kategoriju čine društvena preduzeća i preduzeća sa većinskim društvenim kapitalom sa negativnim poslovnim rezultatima, koja su formalno pravno "potrošila" svoje pravo upravljanja po osnovu rada, te im to ne može više biti odbrambeni mehanizam za preuzimanje upravljanja takvim preduzećima od strane većinskih poverilaca (slična praksa postoji i u zemljama sa vlasničkim preduzećima na osnovu ugovorenih tzv. restriktivnih kreditnih ugovornih klauzula) - imenovanje svog upravnog odbora i direktora. Nakon preuzetog upravljanja (na poveriocima je da cene da li su negativni poslovni rezultati rezultat objektivnih okolnosti ili lošeg i neprofesionalnog upravljenja) poverioci bi odlučivali o daljoj sudbini preduzeća (konverzija potraživanja u ulog i sticanje suvlasničkog statusa, svojinska transformacija, zaključivanje ugovora o menadžmentu preduzeća, zaključivanje ugovora o zakupu preduzeća, pokretanje stečaja i sl.). Ako poverioci ne bi iskoristili ovo svoje ovlašćenje u određenom roku, ova ovlašćenja bi imao Fond za razvoj republike, što ovaj Zakon (predlog) reguliše samo na nivou načela, a detaljniju regulativu za to prepušta matičnom Zakonu o svojinskoj transformaciji.

Kada je reč o javnim preduzećima, čini se da je zakonodavac ispravno postupio što je zatvorio mogućnost daljeg osnivanja ove forme preduzeća, ostavljajući razume se mogućnost osnivanja preduzeća tipa privrednih društava za obavljanje delatnosti od javnog interesa utvrđenih posebnim zakonom. Opredeljenje zakonodavca svakako nije bilo da u celosti uredi ovu materiju, kao što to ne čine ni drugi uporedni trgovачki zakoni, već da samo postavi osnove za posebne zakone. Ovo pitanje takođe je različito uredeno u uporednom zakonodavstvu, a često se u zakonodavnoj i poslovnoj praksi vrši i mešanje preduzeća koja obavljaju delatnost od javnog interesa, a koja mogu biti u svim svojinskim oblicima, sa preduzećima koja su u državnoj svojini, a koja mogu biti i u javnopravnim delatnostima i van njih.

Osim istaknutog opredeljenja za dalje osnivanje i preduzeća koja obavljaju delatnost javnog interesa samo u formi privrednih društava (vidi: Dufau, Les entreprises publiques, Paris, 1973.s. 68-107.) novi Zakon o preduzećima (predlog) ima još dva značajna opredeljenja u vezi ovih preduzeća. Prvo, omedjuju se delatnosti od javnog interesa u kojima se mogu osnivati ova preduzeća (ovima treba dodati i dosadašnje društvene delatnosti, koje će se u skladu sa Zakonom o nedobitnim organizacijama moći organizovati u formi preduzeća) tako da ubu-

duće niko, pa ni država, ne može proširivati ove delatnosti i osnivati ova preduzeća izvan ovog zatvorenog kruga. I, drugo, omedju se pozicije države (republike ili jedinice lokalne samouprave) u pogledu ovlašćenja koje ima prema ovim preduzećima, sa stanovišta režima obavljanja ovih delatnosti, kao i stručnog i upravnog nadzora, nezavisno od svojinske osnovice, budući da ciljna funkcija ovih preduzeća nije samo sticanje dobiti, već i zadovoljenje potreba korisnika usluga. Sa ovim ne treba mešati upravljačku poziciju države (republike ili jedinice lokalne samouprave) u ovim preduzećima, ako je njihov vlasnik ili suvlasnik, u meri svog kapitala učešća.

#### 9. Fizička lica kao privredni subjekti

Status fizičkih lica kao privrednih subjekata, po ugledu na praksu trgovačkih zakona drugih zemalja, novi Zakon o preduzećima (predlog) takođe reguliše na nivou načela. Novi Zakon (predlog) čini značajan korak napred u odnosu na postojeće zakone u ovoj oblasti, što ne isključuje niz delatnosti koje se mogu obavljati i u privatno svojinskom obliku. Za razliku od republičkih zakona o ličnom radu, novi Zakon o preduzećima (predlog) ne predviđa više izričito radnje sa i bez svojstva pravnog lica kao organizacione oblike za obavljanje delatnosti od strane fizičkog lica, jer je pošao od čini se ispravnog stava da je teško i nepotrebno praviti razliku između radnje bez svojstva pravnog lica i registrovane privredne delatnosti fizičkog lica, s jedne strane, i s druge strane, između radnje sa svojstvom pravnog lica i oblika preduzeća sa odgovornošću za rizik poslovanja samo sa namenskom imovinom i opredeljuje se za instituciju preduzetnika, sa istim statusom kao i kad se obavlja delatnost od strane preduzeća. Kriterij razgraničenja delatnosti koja prevazilazi delatnost malog obima, a koja ulazi u režim ovog zakona, sa delatnošću koja spada u delatnost malog obima, a koja će ulaziti u režim posebnih zakona, nadan je u pozivu na analognu klasifikaciju preduzeća na mala, srednja i velika, prema odredbama Zakona o računovodstvu. Sigurnost trećih lica u poslovanju sa preduzetnikom treba da je obezbedena njegovom neograničenom odgovornošću.

#### 10. Umesto zaključka

Opredeljenjem za regulisanje vlasničkih tipova preduzeća, sa manje više standardizovanom formom u tzv. kontinentalnoj pravnoj praksi i u određenoj meri različitoj anglosaksonskoj pravnoj praksi, čini se da se vrši i izbor metoda i celovitog pristupa pravnoj uredenosti ovih privrednih društava. Uz, čini se, naglašenu potrebu nešto veće usmerenosti ka kontinentalnoj pravnoj praksi regulisanosti ovih privrednih društava (zbog istovetne pravne tradicije posebno) mislim da je dobro što ovoj regulativi u biti nije dodato ništa iz našeg poznatog arsenala originalnosti. Skladnim kombinovanjem rešenja različitih nacionalnih zakonodavstava zemalja EU (pri čemu te razlike nisu tako značajne), uz posebno vodenje računa o stepenu dostignute harmonizacije ovih nacionalnih zakonodavstava u okviru EU, ali i respektovanjem pravnog uredenja privrednih društava nekih zemalja tzv. socijalističkog bloka (Madarska, Slovenija), koje su ovom poslu pristupile studiozno, kao i rešenja našeg Trgovačkog zakona iz 1937. godine (bez obzira što nikada nije stupio na snagu), mislim da se, uz istaknute rezerve, došlo do uzornog teksta novog Zakona o preduzećima (predlog), koji predstavlja reprezentativno ogledalo pred svetom. Jezik ovog Zakona i njegovi mnogo-brojni instituti u potpunosti koïncidiraju sa institutima prava trgovackih društava zemalja razvijenog sveta, koji nas tako uporno gura dalje od sebe, ali uveren sam da mi i ovim projektom dokazujemo da hoćemo da komuniciramo istim jezikom. Ipak, kako to pokazuju i uporedna praksa, ova materija ne može se, poput npr. ugovornih odnosa, urediti za sva vremena, već bujica privrednog života zahteva česta "doterivanja", ali ipak u takvim uslovima više kozmetičkog nego sistemskog karaktera.

Lokalna osobenost stastusa društvenog i javnog preduzeća ne može ipak, ako se želi odgovorno misliti, biti brisana potezom pera. U protekle tri-četiri godine već polovina društvenih i javnih preduzeća ušla je u procese svojinske transformacije i uputila se ka društвima kapitala. Ipak, u ovom trenutku oko 80% kapitala i nešto više od ovog procenta zaposlenih nalazi se u ovim oblicima preduzeća. Ovo su svakako značajne "težinske" činjenice koje su i zakonodavca opredelile za donošenje Zakona o preduzećima (a ne npr. Zakona o privrednim društвima), sa ovakvom sistematikom, što objektivno kritičkom posmatraču, u ovom trenutku, mora biti prihvatljivo. Budуći da ovaj zakon uređuje samo pravne forme preduzeća, dinamika svojinskih promena zavisiće od rešenja posebnog zakona i još više od priliva svežeg kapitala i stabilizacije političko-ekonomskih prilika na spoljnjem i unutrašnjem planu.

Razvojna usmerenost, tržišna orijentisanost, ideološka neopterećenost, duh realnosti i pozitivna komunikacija sa stvarnošću, kao i otklonjenost lanca pravnih praznina što obezbeđuje pretpostavke pravne sigurnosti garancijski su kvaliteti novog Zakona o preduzeћima (predlog), koji bi trebalo, uz ostalo privredno zakonodavstvo u pripremi, da stabilizuju naš poljuljani privredni brod i da ga upute ka luci spasa i razvoja.

*Prof. dr Slavko Carić, profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## PREDUZEĆE I HARTIJE OD VREDNOSTI

### Uvodna razmatranja

U savremenoj tržišnoj privredi hartije od vrednosti imaju izuzetno veliki značaj za sve tržišne učesnike, a posebno za privredne subjekte. Preduzeća se svakodnevno susreću sa hartijama od vrednosti, i to ne samo u poslovnim odnosima sa bankama, nego i u odnosima prema drugim preduzećima i fizičkim licima. Hartije od vrednosti su istovremeno izuzetni pravni instituti i radi regulisanja odnosa unutar preduzeća.

U našem privrednom i pravnom sistemu već više decenija, a isto tako i sada, hartije od vrednosti su u velikoj meri zanemarene i ni približno nemaju onaj značaj ni upotrebljivost koju bi trebalo da imaju.

Razloga za to ima više, uglavnom su svi vezani za nedovoljnu dogradnju našeg tržišnog privrednog sistema, i to u mnogim segmentima. Postavlja se pitanje šta treba promeniti i šta treba dograditi u našem pravnom tržišnom sistemu da bi hartije od vrednosti imale značaj i upotrebljivosti koju bi trebalo da imaju. Postavlja se, takođe, pitanje da li u našem pravnom sistemu ima dovoljno vrsta i oblika hartija od vrednosti ili ne.

Statusna i svojinska transformacija društvenih preduzeća, a najčešće u obliku deoničkih društava (akcionarskih društava) stvorila je ogromnu količinu deonica (akcija) koja se veoma malo koristi. Preduzeća se veoma indolentno i nezainteresovano odnose prema deonicama (akcijama), ali se isto tako ponašaju i banke iako bi za njih poslovanje hartijama od vrednosti, ne samo svojim nego i tuđim, treba da predstavlja jednu od poslovnih delatnosti.

U dominantnom sistemu bezgotovinskog plaćanja putem kontokorenta, plaćanje hartija-ma od vrednosti bi takođe moralo imati mnogo veći značaj nego što imaju.

Jedan od osnovnih uzroka za ovako neiskorišćeno stanje u pogledu hartija od vrednosti od strane preduzeća i drugih privrednih subjekata vezano je za nedovoljno razvijeno tržište hartija od vrednosti. Umesto većeg broja berzi hartija od vrednosti i mnogo aktivnije uloge poslovnih banaka u prometu hartija od vrednosti, imamo preterano uplitanje države u prometu hartija od vrednosti.

Uspešnije poslovanje preduzeća, međutim u velikoj meri zavisi od dinamičnijeg i efikasnijeg korišćenja hartija od vrednosti u smislu aktiviranja kapitala sa kojim preduzeće raspolaze.

U uzajamnim odnosima između preduzeća hartije od vrednosti treba da budu najčešći oblik uzajamno trajnih povezivanja i udruživanja kod niza privrednih poduhvata.

Postavlja se pitanje da li je ovakvo stanje u pogledu hartija od vrednosti koje nije zadovoljavajuće prouzrokovano većim nedostacima u našem pravnom sistemu ili nije, t.j. da li su posredi neki drugi uzroci.

#### Hartije od vrednosti u našem pravu

U našem pravnom sistemu, kao uostalom i u većini pravnih sistema drugih evropskih zemalja, detaljnije se regulišu pojedini pojavnii oblici hartija od vrednosti koji imaju veći ili manji privredni i društveni značaj.

Po uzoru na odgovarajuće ženevske konvencije iz oblasti menice iz 1930. godine, i iz oblasti čeka iz 1931. godine, menično i čekovno pravo je u unutrašnjem zakonodavstvu, na osnovu odgovarajućih zakona koji se zasnivaju na ovim konvencijama, regulisano uglavnom na približno isti način. Tako je postupljeno i kod nas u Zakonu o menici ("Službeni list FNRJ", br. 104/1946 god., Izmene i dopune u "Službenom listu SFRJ", br. 16/1965. god. i br. 54/1970. god.) i u Zakonu o čeku ("Službeni list FNRJ br. 105/1946. god. Izmene i dopune u "Službenom listu SFRJ", broj 12/1965. god., br. 50/1971. godine i br. 52/1973. god.). Treba međutim, da se naglasi da su zadržane veće razlike i da je ostvaren mnogo manji stepen unifikacije kada se radi o čekovnom pravu, jer je čekovne konvencije prihvatio i ratifikovalo mnogo manje država u svetu nego menične konvencije. Ovo upravo ukazuje da se u uporednom pravu između pojedinih zemalja pojavljuju mnogo veće razlike kada se radi o čekovnom pravu, nego što je to slučaj sa meničnim pravom.

Poseban značaj imaju hartije od vrednosti u oblasti saobraćaja i zbog toga u svim granama pojavljuju se i takve prevozne isprave koje imaju svojstva hartije od vrednosti. Prenosivi tovarni list kao hartija od vrednosti regulisan je u železničkom saobraćaju u Zakonu o ugovorima o prevozu u železničkom saobraćaju ("Službeni list SFRJ" br. 2/1974. god.), u drumskom saobraćaju u Zakonu o ugovorima o prevozu u drumskom saobraćaju iz 1974. godine ("Službeni list SFRJ" br. 2/1974. god.) i u vazdušnom saobraćaju u Zakonu o obligacionim i osnovnim materijalno-pravnim odnosima u vazdušnoj plovidbi iz 1977. god. ("Službeni list SFRJ" br. 13/82 god. i "Sl. list SFRJ" br. 30/85.).

U pomorskom saobraćaju i unutrašnjoj plovidbi se kao hartija od vrednosti pojavljuje teretnica (konosman) koja je regulisana u Zakonu o pomorskoj i unutrašnjoj plovidbi iz 1977. god. ("Sl. list SFRJ" br. 22/1977. god., "Sl. list SFRJ", br. 40/1978. god., ("Sl. list SFRJ" br. 15/1980 god.). Kao hartija od vrednosti (konosman) ima mnogo veći značaj od prenosivog tovarnog lista. Mogućnosti izdavanja prenosivog tovarnog lista kao hartija od vrednosti postoje u našem pozitivnom pravu tek od 1974. godine, a izdavanje teretnice (konosmana) u unutrašnjoj plovidbi (saobraćaj rekama, jezerima, i kanalima) predviđeno je kod nas tek od 1977. godine.

Kod nas poseban značaj u ovoj oblasti ima i Zakon hartijama od vrednosti ("Službeni list SFRJ" broj 64/89 i broj 29/1970. godine) u kome se pojedinačno regulišu kao samostalne hartije od vrednosti: deonice, obveznice, blagajnički zapisi, certifikati i komercijalni zapisi.

U oblasti hartija od vrednosti donošenje Zakona o obligacionim odnosima iz 1978. godine ("Službeni list SFRJ" br. 29/1978. god. i "Službeni list SFRJ" br. 39/1985. godine) ima dvostruki značaj. Ovim Zakonom se, s jedne strane u naš pravni sistem prvi put unose opšta

pravila i opšti pojmovi koji su zajednički za sve hartije od vrednosti. Ove opšte odredbe o hartijama od vrednosti iz Zakona o obligacionim odnosima iz 1978. godine treba prvenstveno razmotriti sa aspekta postojećih shvatanja i tendencija u pravnoj teoriji u oblasti o hartiji od vrednosti. S druge strane, u ovom Zakonu se detaljno reguliše skladišnica kao poseban pojavni oblik hartija od vrednosti koja je postojala u našem pravu i ranije, ali za koju nisu postojala pozitivna pravila u našem pravu, nego su se primenjivala pravna pravila iz predratnog trgovачkog prava.

Na osnovu napred navedenih izvora prava o hartijama od vrednosti u našem pozitivnom pravu postoje sledeće hartije od vrednosti:

1. menica,
2. ček,
3. skladišnica,
4. prenosivi tovarni list u železničkom saobraćaju,
5. prenosivi tovarni list u drumskom saobraćaju,
6. prenosivi tovarni list u vazdušnom saobraćaju,
7. teretnica, (konosman) u pomorskom saobraćaju,
8. teretnica (konosman) u unutrašnjoj plovidbi (saobraćaj rekama, jezerima i kanalima),
9. obveznice,
10. deonice,
11. certifikati,
12. blagajnički zapisi,
13. komercijalni zapisi.

Pored ovih pojavnih oblika hartija od vrednosti u poslovnoj praksi se često pojavljuju i mnoge druge hartije od vrednosti koje su izdate u stranim zemljama na osnovu važećih propisa u tim zemljama, a koja se koriste i upotrebljavaju u našoj zemlji. U poslovnoj praksi se često pojavljuju kod nas i pojedine hartije od vrednosti čiji su oblik i sadržinu unificirale pojedine međunarodne organizacije, kao što su na primer, špeditorski konosman, FBL, špeditorska potvrda FCR FCT, pojedine garancije, certifikati i drugi poslovni dokumenti.

Postavlja se pitanje da li se mogu smatrati hartijama od vrednosti i te poslovne isprave za koje nije takvo svojstvo izričito predviđeno u pozitivnom pravu naše ili neke druge zemlje. Naime, po jednom shvatanju svojstvo hartija od vrednosti se za pojedine pismene isprave može konstituisati jedino zakonom, dok se po drugim shvatanjima takvo svojstvo pojedinih pismenih isprava može steći upotreboom u poslovnoj praksi - iako je kod nas vladajuće shvatanje da se svojstvo hartije od vrednosti može steći jedino na osnovu izričitih zakonskih odredaba, treba naglasiti da ovo drugo shvatanje sve više ima pristalica u pravnoj teoriji i da se smatra savremenijim jer se na taj način efikasnije i adekvatnije udovoljava zahtevima poslovnog prometa. Ovo drugo shvatanje sve više prodire ne samo u poslovnu praksu nego i u pravnu teoriju kod nas, iako je u našem pozitivnom pravu prihvaćeno klasično opredeljenje da se svojstvo hartija od vrednosti može steći samo na osnovu zakona.

Treba naglasiti da je u poslovnoj praksi kod nas, kao i u nizu drugih zemalja, mnogo više pojavnih oblika hartija od vrednosti nego što je to predviđeno u pozitivnom pravu. Upravo i ovo ukazuje na izuzetan značaj opštih principa i opštih pravila o hartijama od vrednosti jer se oni primenjuju na sve pojavnje oblike hartija od vrednosti u poslovnoj praksi. Neophodno je takođe naglasiti da u poslovnoj praksi ima mnogo veći broj oblika pismenih isprava koje nemaju svojstvo hartija od vrednosti i koje se ne smeju izjednačiti sa hartijama od vrednosti.

Mnoge od ovih pismenih isprava su često jedino dokazna sredstva, legitimacioni papiri i znaci i imaju drukčije privredne funkcije i značaj od hartija od vrednosti.

### PRIVREDNE FUNKCIJE I DRUŠTVENI ZNAČAJ HARTIJA OD VREDNOSTI

Hartije od vrednosti imaju ogroman značaj u svakom društvu u kome je organizovano robno-novčano tržište. U celom svetu se oseća stalna tendencija porasta značaja hartija od vrednosti zbog sve složenijih odnosa zbog stalnog porasta vrednosti koje se nalaze u robno - novčanoj cirkulaciji.

Prvobitno je privredna funkcija hartija od vrednosti uglavnom bila vezana za iznalaženje bezgotovinskih oblika plaćanja i za menjачke funkcije, t.j. održavanje konstatnosti moći u određenim vrednostima, bez obzira na monetarno-valutne razlike koje postoje u pojedinim zemljama.

Ove funkcije u pogledu plaćanja su veoma značajne funkcije koje se u savremenoj privredi ostvaruju pomoću hartija od vrednosti. Platežna funkcija hartija od vrednosti je veoma složena i višestrana i zbog toga se u pravnoj teoriji raščlanjuje i razgraničava u veći broj osamostaljenih privrednih funkcija.

Hartije od vrednosti su izuzetno značajni instrumenti udruživanja rada i sredstava i optimalne mobilizacije slobodnih, raspoloživih novčanih sredstava. U tome pogledu hartije od vrednosti se koriste radi ostvarivanja određenih privrednih funkcija, manje-više na jednoobrazan način u celom svetu. Posebne funkcije hartije od vrednosti imaju u oblasti monetarно-kreditne politike i zaštite likvidnosti u privredi. Pomoću hartija od vrednosti se mogu zadovoljavati potrebe privrede u pogledu uzajamnih plaćanja bez dodatnih novih emisija novca, koje ako nisu kontrolisane, često mogu biti žarište inflatornih tendencija.

Hartije od vrednosti su instrumenti kojima se zadovoljavaju funkcije kredita jer su istovremeno vrlo značajni kreditni instrumenti, a u vezi sa uzajamnim kreditnim odnosima, isto tako izuzetno značajni instrumenti obezbedjenja.

U ovoj oblasti robne cirkulacije hartije od vrednosti su takođe od posebnog značaja jer se pomoću njih obezbeduje robni promet bez fizičkog prisustva robe na tržištu i na taj način se utiče na vremensko i poslovno uravnoteženje ponude i potražnje pojedinih vrsta roba na pojedinim tržištima. Ne upuštajući se detaljnije u analizu razlika u privrednim sistemima pojedinih zemalja, naročito sa aspekta privrednih funkcija i položaja hartija od vrednosti možemo jedino konstatovati da postoje razlike u shvatanjima i da postoje razlike u privrednim funkcijama pojedinih hartija od vrednosti u pojedinim zemljama. Velike razlike u shvatanjima postoje u organizaciji unutrašnjeg platnog prometa.

### Bitne osobine i vrste hartija od vrednosti

U stručnoj literaturi postoje velike razlike u shvatanjima o pojmu hartija od vrednosti. Mnogo viši stepen jedinstva u shvatanjima postoji prilikom utvrđivanja pojedinih osobina hartija od vrednosti. Razlike u shvatanjima se izražavaju uglavnom u tome koje sve osobine hartije od vrednosti su bitne i specifične i kao takve treba da budu sastavni deo pojma hartija od vrednosti.

U članu 234 - Zakona o obligacionim odnosima ut 1978. godine određen je pojma hartija od vrednosti na sledeće načine:

"Hartija od vrednosti je pismena isprava kojom se njen davalac obavezuje da ispunи obavezu upisanu na toj ispravi njenom zakonitom imaoču". Iz ovakvog pojma hartija od vrednosti proizilazi:1. da je hartija od vrednosti uvek pismena isprava, 2. da hartija od vrednosti sadrži

pismenu obavezu izdavaoca, 3. da se pismena obaveza koja je uneta u hartiju od vrednosti mora ispuniti njenom zakonitom imaoču, tj. zakonitom imaoču hartije od vrednosti.

Ovakav pojam hartije od vrednosti sadrži više nedostataka jer se u ovom pojmu ne ukazuje na sva bitna svojstva hartija od vrednosti.

1. Ne ukazuje se na vrstu i prirodu obaveze izdavaoca hartije od vrednosti. Kod hartija od vrednosti se ne može raditi o svakoj vrsti obaveze, već samo o pojedinim vrstama obaveza koje su pretežno i prvenstveno imovinskog karaktera. Hartije od vrednosti mogu sadržavati uz imovinske obaveze i neke druge obaveze, ali ne mogu bez imovinskih obaveza.

2. Hartije od vrednosti mogu sadržavati pojedina ovlašćenja imaoču hartije od vrednosti koja nisu istovremeno direktnе i neposredne obaveze izdavaoca hartija od vrednosti. Na primer, imaoči akcija mogu upravljati akcionarskim društvom na osnovu ovlašćenja iz akcije kao hartije od vrednosti, a na osnovu direktnе i neposredne obaveze izdavaoca ove hartije od vrednosti.

3. Jedno od bitnih svojstava hartija od vrednosti je vezano za veoma visok stepen formalne strogosti hartija od vrednosti, što nije navedeno u napred navedenom pojmu hartija od vrednosti. Hartija od vrednosti koja nema sve bitne elemente ne postoji jer su hartije od vrednosti strogo formalne isprave.

4. Hartije od vrednosti ne samo izdavaocu nego i svakom dužniku po toj hartiji od vrednosti veoma strogu obavezu koja lišava dužnika mogućnosti isticanja materijalno-pravnih privovora. Intenzitet ove strogosti je različit kod pojedinih vrsta hartija od vrednosti, ali je ova strogost mnogo jače izražena kod svih vrsta hartija od vrednosti nego kod drugih pismenih isprava.

5. U ovakvom zakonskom pojmu hartija od vrednosti nije naglašeno jedno od najvažnijih svojstava hartija od vrednosti a to je načelo inkorporacije tj. načelo da se pravo koje je pismeno konstatovano na hartiji od vrednosti ne može ostvarivati na drugi način, nego jedino upotrebo hartije od vrednosti. Načelo inkorporacije razgraničuje hartiju od vrednosti od niza drugih pismenih isprava u kojima može biti konstatovana obaveza izdavaoca prema imaoču te pismene isprave. Dok se kod drugih pismenih isprava ova obaveza izdavaoca pismene isprave prema imaoču pismene isprave može ostvariti i na druge načine, kod hartija od vrednosti se ova obaveza ne može ostvarivati bez hartije od vrednosti.

Napred navedene bile su osobine hartije od vrednosti uz zakonsku definiciju hartija od vrednosti, predstavljajući pojam hartija od vrednosti. Upravo polazeći od ovakvog pojma hartija od vrednosti, hartije od vrednosti treba razlikovati od drugih pismenih isprava u pravnom prometu, a koje nemaju svojstvo hartije od vrednosti. U pravnom prometu su česte pismene isprave koje prvenstveno imaju dokazno sredstvo, ili se radi o pismenim ispravama kod kojih se pismenom formom uslovjava punovažnost pravnog posla, a česte su i takve pismene isprave koje se prvenstveno koriste kao legitimacione isprave.

Od svih drugih pismenih isprava hartije od vrednosti se razlikuju dodatnim i strožim svojstvima u pogledu mogućnosti upotrebe i prenosa svih onih vrednosti koje su konstatovane na hartiji od vrednosti. Upravo zbog toga svojstva hartije od vrednosti su i dobiole ovaj svoj naziv.

Pismene isprave koje se prvenstveno koriste kao dokazna sredstva imaju tu osnovnu funkciju i ulogu u pravnom prometu da se njima olakšava i ubrzava dokazivanje pojedinih činjenica i okolnosti, koje samim tim ne isključuju mogućnosti postojanja i korišćenja drugih dokaznih sredstava kojima se takođe, najčešće znatno teže mogu dokazivati iste činjenice i okolnosti, kao i u ovim pismenim ispravama. I hartije od vrednosti imaju ova dodatna dokazna svojstva kao i pismene isprave koje imaju isključivo svojstvo da su dokazno sredstvo.

Međutim, hartija od vrednosti ima i druga svojstva i osobine a koje nemaju one pismene isprave koje se koriste kao dokazna sredstva. Tako, na primer, u slučaju gubitka ili oštećenja pismene isprave kao dokaznog sredstva, postojanje i sadržina pravnog odnosa se može dokazivati drugim dokaznim sredstvima. To najčešće nije slučaj kada se radi o hartijama od vrednosti jer kada se hartije od vrednosti uniše ili izgube, najčešće dolazi do gubitka prava iz hartije od vrednosti. Zatim, prenosom pismene isprave koja ima svojstvo dokaznog sredstva ne prenosi se pravo koje se dokazuje ovim pismenim ispravama, dok se prenosom hartije od vrednosti prenosi i pravo iz hartije od vrednosti.

U robno-novčanim odnosima dosta su česti slučajevi da se pismenim oblikom uslovjava punovažnost zaključenja određenog ugovora ili pravnog posla uopšte, slična svojstva imaju i hartije od vrednosti koje postoje samo onda ako postoji i odgovarajuća pismena isprava jer bez postojanja pismene isprave nema ni hartije od vrednosti. Međutim, postoje suštinske razlike između ovih pismenih isprava kojima se uslovjava punovažnost pravnog odnosa i hartija od vrednosti jer se prenosom ovih pismenih isprava ne prenosi pravo koje je u toj ispravi konstatovano, kao što je slučaj kod hartija od vrednosti koje se mogu preneti na drugoga jedino i predajom te hartije od vrednosti drugom licu. Zatim, prava iz ovih pismenih isprava se mogu prenosi i drugim pismenim ispravama, kao i na neki drugi način, dok se prava iz hartija od vrednosti mogu preneti na drugog jedino i predajom te hartije od vrednosti drugom licu. Najzad, ovim pismenim ispravama se najčešće konstituiše novi pravni odnos, dok se izdavanjem hartija od vrednosti ne mora konstituisati novi pravni odnos, nego se postojećem pravnom odnosu tada dodaju posebna pravna svojstva koja su svojstvena i bitna za hartiju od vrednosti.

Hartije od vrednosti treba razlikovati od legitimacionih papira i znakova, iako i hartije od vrednosti imaju i ova dodatna legitimaciona svojstva. Radi se o legitimisanju poverioca posedovanjem odgovarajuće pismene isprave. Suštinske razlike međutim, postoje i između hartija od vrednosti i legitimacionih papira i znakova, jer se prenosom legitimacionog papira i znaka na drugo lice ne prenose prava poverioca prema dužniku, kao što je to slučaj kod hartije od vrednosti. Zatim, svojstvo poverioca kada se radi o legitimacionim papirima i znacima se može dokazivati i drugim dokaznim sredstvima, a to najčešće nije dopušteno kada se radi o hartijama od vrednosti. Gubitkom legitimacionog papira i znaka ne gubi se svojstvo poverioca, dok se gubitkom hartije od vrednosti najčešće gubi svojstvo poverioca prava koje je konstatovano na hartiji od vrednosti. Razlike su i u pogledu dokazivanja pravnog osnova jer se kod legitimacionih papira i znakova može pojaviti potreba dokazivanja pravnih osnova od strane poverioca, dok se kod hartija od vrednosti uvek pretpostavlja postojanje pravnog odnosa i zakonitost državine imaoča hartije od vrednosti. Kod hartija od vrednosti dužnik može da dokaže suprotno, ali ne može zahtevati od poverioca da on dokaže zakonitost posedovanja hartije od vrednosti. Kod legitimacionih papira i znakova dužnik može istaći i takve zahteve prema poveriocu.

Na osnovu svega izloženog proizilazi da hartije od vrednosti imaju dokazna svojstva i legitimaciono dejstvo, a isto tako da uslovjavaju punovažnost određenog pravnog odnosa, kao i druge pismene isprave u pravnom prometu, ali da hartije od vrednosti imaju i druga svojstva i osobine na osnovu kojih se razlikuju od svih ovih drugih pismenih isprava u pravnom prometu.

Na osnovu izloženog proizilazi da se zakonskom pojmu hartija od vrednosti moraju dodati i ova druga svojstva hartija od vrednosti prilikom određivanja pojma hartija od vrednosti, a prvenstveno se radi o inkorporacionim svojstvima hartija od vrednosti.

Polazeći da zakonskog pojma hartije od vrednosti i od uporedivanja hartija od vrednosti sa drugim pismenim ispravama u pravnom prometu, proizlaze određena dokazna legitimaciona i inkorporaciona svojstva hartija od vrednosti. Hartije od vrednosti imaju niz drugih osobina, naročito pojedini pojavnici oblici hartija od vrednosti. Nisu međutim, sve osobine hartije od vrednosti bitne i ne moraju biti prisutne kod svake hartije od vrednosti.

Bitne osobine hartije od vrednosti, a bez kojih nema hartija od vrednosti, i koje moraju postojati kod svakog pojedinog pojavnog oblika hartije od vrednosti.

1. Hartija od vrednosti uvek mora biti u obliku pismene isprave.

2. U hartiji od vrednosti mora uvek biti konstatovano neko imovinsko, materijalno pravo iako pored imovinskog prava u hartiji od vrednosti može biti istovremeno konstatovano i neko drugo pravo, pravo neke druge vrste. Bitno je da se u svakoj hartiji od vrednosti mora konstatovati njihovo imovinsko pravo.

3. Pravo koje je konstatovano u hartiji od vrednosti ne može se ostvarivati i ne može se prenosi na drugoga bez istovremenog prenosa i posedovanja hartija od vrednosti. Ovo je načelo inkorporacije koje je jedno od bitnih načela svih pojavnih oblika hartija od vrednosti.

Hartije od vrednosti, na to upućuje i njihov naziv, uvek predstavljaju isprave, tj. uvek moraju biti u pismenom obliku. Ne može da postoji hartija od vrednosti koja nije u obliku pismene isprave. Zbog toga se hartije od vrednosti smatraju formalnim pravnim poslovima za razliku od opštih principa neformalnosti u robno-novčanom prometu. Pismeni oblik hartija od vrednosti nije jedina formalnost kod hartija od vrednosti. To su strogo formalne pismene isprave koje moraju da sadrže sve bitne sastojke, jer ako hartija od vrednosti nema te bitne elemente ne radi se o punovažnoj hartiji od vrednosti. Najčešće se za svaki pojarni oblik hartija od vrednosti utvrđuju u zakonu bitni elementi te vrste od vrednosti bez kojih se ta pismena isprava ne može smatrati hartijom od vrednosti. Često se predviđaju mogućnosti prepostavljanja pojedinih elemenata hartije od vrednosti u cilju omogućavanja brže i sigurnije cirkulacije hartije od vrednosti. Zatim, kod hartija od vrednosti se često propisuje mesto na pismenoj ispravi na kome se pismeno konstataju pojedini bitni elementi. Ako je taj bitni elemenat unet na neko drugo mesto u toj pismenoj ispravi, tj. ako nije on konstatovan na propisanom mestu, često se smatra da nije ni unet u tu hartiju od vrednosti. U poslovnoj praksi se hartije od vrednosti najčešće pojavljuju u posebnim obrascima koje često sastavljaju državni organi za poslove finansija. Postojanje obrazaca pojedinih vrsta hartija od vrednosti ne uslovljava punovažnost hartije od vrednosti, jer je hartija od vrednosti punovažna i onda kada sadrži sve bitne elemente na propisanom mestu iako je sastavljena u pismenom obliku koji nije obrazac. Korišćenje obrazaca ne uslovljava punovažnost hartije od vrednosti. Ovo je značajno naglasiti jer u jednom delu poslovne prakse pojavljuju se i pogrešna shvatanja.

U hartijama od vrednosti kao posebnim pismenim ispravama sa posebnim pravnim svojstvima i dejstvima, mora biti označeno imovinsko, materijalno pravo. U hartijama od vrednosti može biti konstatovano i neko drugo subjektivno pravo, ali pored tog drugog subjektivnog prava uvek mora biti konstatovano i neko imovinsko pravo, jer ako to nije slučaj, ta hartija od vrednosti nije punovažna. Ovo imovinsko pravo može biti najraznovrsnije ali se najčešće radi o stvarnom ili obligacionim pravu. S druge strane, u poslovnoj praksi su česte pismene isprave u kojima je naznačeno neko imovinsko pravo pa da se ipak te pismene isprave ne smatraju hartijama od vrednosti, jer to imovinsko pravo nije na tim pismenim ispravama inkorporisano u te pismene isprave, kao što je to slučaj kod hartija od vrednosti. Nije bitno da se izdavanjem hartija od vrednosti konstituiše neko novo imovinsko pravo, jer je dopušteno da se u hartije od vrednosti na osnovu načela inkorporacije, deklariše neko već

postojeće imovinsko pravo i to na poseban način, u skladu sa pravilima o hartijama od vrednosti. Pored imovinskog prava, u hartiji od vrednosti može da se inkorporiše i neko drugo subjektivno pravo, kao, na primer, statusno pravo upravljanja i odlučivanja akcionarskim društvom od strane imaoca akcija. Načelo inkorporacije prava u hartiji od vrednosti nije od istog značaja kod svih vrsta hartija od vrednosti. Kod nekih vrsta hartija od vrednosti su dopuštena odstupanja od ovog načela, na primer u slučaju amortizacije ili ako se radi o kauzalnim hartijama od vrednosti. Načelo inkorporacije je najraznovrsnije kada se radi o hartijama od vrednosti na donosioca.

Treća osobina hartija od vrednosti je mogućnost korišćenja, ostvarivanja i prenošenja prava iz hartije od vrednosti samo uz istovremeno posedovanje hartija od vrednosti. Bez hartija od vrednosti se ne mogu prava iz hartije od vrednosti ostvarivati niti prenositi. Ovo načelo je izričito predviđeno u članu 239. Zakona o obligacionim odnosima iz 1978. godine i to za sve vrste hartije od vrednosti. Način ostvarivanja prava iz hartija od vrednosti često se posebno propisuje za pojedine vrste hartija od vrednosti, ali je uvek tada bitno da se pravo iz hartije od vrednosti po pravilu ne može ostvarivati bez hartije od vrednosti. Ostvarivanje prava iz hartije od vrednosti se često ostvaruje prezentacijom hartija od vrednosti od strane imaoca hartija od vrednosti dužniku iz hartije od vrednosti. Dakle, dužnik ne donosi svoju obavezu poveriocu nego je poverilac dužan da prezentacijom hartije od vrednosti zahteva od dužnika ispunjenje njegove obaveze iz hartije od vrednosti. Isto tako i u pogledu prenosa prava iz hartije od vrednosti. Ovo pravo iz hartije od vrednosti se može preneti sa jednoga na drugo lice, samo uz istovremeni prenos hartija od vrednosti. Kod pojedinih vrsta hartija od vrednosti propisuju se posebne radnje i postupci u pogledu prenosa hartije od vrednosti i prava iz hartije od vrednosti, ali je tada uvek bitno da se pravo iz hartija od vrednosti može prenositi samo uz istovremeni prenos hartije od vrednosti. Zbog toga se često u poslovnoj praksi na hartiji od vrednosti stavljuju klauzule "negocijabilna" ili "prenosiva" pismena isprava. Upravo zbog ove prenosivosti hartije od vrednosti, u hartije od vrednosti može biti inkorporisano samo takvo imovinsko pravo koje je prenosivo. Imovinska i lična prava koja nisu prenosiva ne mogu se označiti u hartiji od vrednosti jer je jedno od bitnih svojstava hartija od vrednosti upravo ova prenosivost hartije od vrednosti. Otuda postoje mnoge druge pismene isprave koje sadrže neprenosivo imovinsko lično pravo i koje se tada zbog svoje neprenosivosti i ne mogu smatrati hartijama od vrednosti. To su, na primer, razna svedočanstva, uverenja, polise osiguranja, rešenja o nasleđivanju, itd. Ne treba izjednačiti stepen prenosivosti i način prenosa kod pojedinih vrsta hartija od vrednosti jer u tome pogledu postoje velike razlike između pojedinih vrsta hartija od vrednosti. Dručije se, na primer, prenose hartije od vrednosti na ime, dručije se prenose hartije od vrednosti po naredbi, a posebna pravila postoje i za prenos hartija od vrednosti na donosioca. Zatim, postoje različita prava u pogledu prenosa kauzalnih i apstraktnih hartija od vrednosti, itd.

Pismene isprave koje ne sadrže sve bitne sastojke, ne mogu se smatrati hartijama od vrednosti. Za pojedine vrste hartija od vrednosti mogu se utvrditi zakonom još pojedini bitni sastojci bez kojih te posebne isprave ne mogu imati svojstvo hartija od vrednosti.

Minimum bitnih sastojaka svih hartija od vrednosti bez kojih pojedina pismena isprava nema svojstva hartija od vrednosti je utvrđen u članu 235. Zakona o obligacionim odnosima iz 1978. godine, a to su:

1. označenje vrste hartije od vrednosti,
2. firma, odnosno naziv i sedište, odnosno ime i prebivalište izdavaoca hartije od vrednosti;

3. firma, odnosno naziv ili ime lica na koje, odnosno po čijoj naredbi hartija od vrednosti glasi, ili označenje da hartija od vrednosti glasi na donosioca;
4. tačno označena obaveza izdavaoca koja proizilazi iz hartije od vrednosti;
5. mesto i datum izdavanja hartije od vrednosti, a kod onih koje se izdaju u seriji i njen serijski broj;
6. potpis izdavaoca hartija od vrednosti, odnosno faksimil potpisa izdavaoca hartije od vrednosti koja se izdaje u seriji.

Kod pojedinih vrsta hartija od vrednosti ne može svako lice biti izdavalac hartije od vrednosti, već samo propisano lice. O toj činjenici se uvek mora voditi računa prilikom razmatranja odnosa kod pojedinih vrsta hartija od vrednosti.

U pogledu trenutka u kome hartija od vrednosti postaje punovažna, postoje dva različita shvatanja, tj. različite teorije:

1. po teoriji kreacije, hartija od vrednosti punovažna je kada se u pismenu ispravu unesu svi bitni sastojci hartije od vrednosti;

2. po teoriji emisije, koja je prihvaćena i u našem pravu pored unošenja svih bitnih sastojaka hartije od vrednosti u pismenu ispravu potrebno je da izdavalac hartije od vrednosti predstavi hartiju od vrednosti njenom korisniku, tj. potrebitno je izvršiti tzv. emisiju hartija od vrednosti. Teorija emisije izričito prihvaćena u članu 237. Zakona o obligacionim odnosima iz 1978. godine, u kome je predviđeno da obaveza iz hartije od vrednosti nastaje u trenutku kada izdavalac hartija od vrednosti predstavi hartiju od vrednosti njenom korisniku.

U pravnoj teoriji i pozitivnom pravu postoje različite vrste hartija od vrednosti i razni pojavnji oblici hartija od vrednosti. Svi pojavnji oblici hartija od vrednosti mogu se svrstavati u pojedine vrste hartije od vrednosti na osnovu različitih kriterijuma. Utvrđivanje pojedinih vrsta hartija od vrednosti ima ne samo pravno-teoretski, nego i veoma značajan praktični razlog jer se na taj način omogućuje utvrđivanje opštih pravila i principa koji se primenjuju samo za pojedine vrste hartije od vrednosti, a ne za sve hartije od vrednosti. Na ovaj način se ostvaruje ne samo viši stepen racionalizacije, nego se omogućuje i viši stepen pravne sigurnosti.

Postoje razni kriterijumi od kojih se polazi prilikom utvrđivanja pojedinih vrsta hartija od vrednosti. Najznačajnija su četiri sledeća kriterijuma:

1. prema načinu određivanja imaočca prava iz hartije od vrednosti treba razlikovati:

a) hartije od vrednosti na ime, kod kojih je imalac prava uvek označen na hartiji od vrednosti;

b) hartije od vrednosti po naredbi, kod kojih je imalac prava označen na hartiji od vrednosti ali se imaočem prava smatra svako drugo lice koje označeni imalac prava iz hartije od vrednosti svojom naredbom odredi;

c) hartije od vrednosti na donosioca, su hartije od vrednosti kod kojih se smatra da je imalac prava od hartije od vrednosti svaki savesni imalac te hartije od vrednosti;

d) alternativne hartije od vrednosti kod kojih se imalac prava određuje na alternativan način, kombinacijom napred navedenih načina određivanja imaočca prava hartije od vrednosti;

e) mešovite hartije od vrednosti, koje se sastoje iz dva ili više delova, a kod tih delova se na različite načine određuju imalac prava.

Treba naglasiti da je ova podela hartija od vrednosti najčešća i najmasovnija i da se najčešće primenjuje u zakonodavstvima pojedinih zemalja.

2. Prema karakteru inkorporisanog prava u hartiji od vrednosti, treba razlikovati sledeće vrste hartije od vrednosti:

a) obligaciono pravne hartije od vrednosti u kojima je inkorporisano neko obligaciono pravo, najčešće se radi o novčanom potraživanju;

b) stvarno pravne hartije od vrednosti sadrže neko stvarno pravo. Prema vrstama stvarnog prava, ove hartije od vrednosti se dalje mogu podeliti na svojinskopravne i založnopravne hartije od vrednosti. Založnopravne hartije od vrednosti se dalje dele već prema tome da li se radi o pravu zaloge u vezi pokretnih stvari ili u vezi nepokretnih;

c) hartije od vrednosti sa pravom učešća - tzv. korporacioni efekti, tj. korporacione hartije od vrednosti. U ovim hartijama od vrednosti je pored nekog imovinskog prava inkorporisano i pravo upravljanja i odlučivanja u pojedinim pravnim licima, korporacijama, i otuda i naziv ovih hartija od vrednosti. Najizrazitija hartija od vrednosti sa pravom učešća je akcija koja daje imaoцу te hartije od vrednosti pravo da učestvuje u upravljanju akcionarskim društvom. Kod nas u prvu grupu hartija od vrednosti spada certifikat o udruženim novčanim sredstvima kao jedan od oblika udruživanja rada i sredstava, na osnovu odgovarajućeg samoupravnog sporazuma o udruživanju.

3. Prema stepenu povezanosti sa osnovnim pravnim poslom zbog koga je došlo do izdavanja hartija od vrednosti i prema mogućnosti uticaja osnovnog pravnog posla na ostvarivanje i prenos prava hartije od vrednosti razlikujemo sledeće vrste hartije od vrednosti:

a) apstraktne hartije od vrednosti kod kojih osnovni pravni posao nije vidljiv iz hartije od vrednosti i ne utiče na ostvarivanje i prenos prava iz hartije od vrednosti;

b) kauzalne hartije od vrednosti su hartije od vrednosti koje se nalaze u pravnoj zavisti u odnosu na osnovni pravni posao na osnovu koga su izdate i to kako u pogledu ostvarivanja tako i penosa prava iz hartije od vrednosti. Dok kauzalne hartije od vrednosti mogu biti pravičnije, apstraktne hartije od vrednosti stvaraju viši stepen pravne sigurnosti.

4. Prema načinu postanka prava iz hartije od vrednosti razlikujemo sledeće vrste hartije od vrednosti:

a) konstitutivne hartije od vrednosti kod kojih je bitno da izdavalac ovih hartija od vrednosti konstituiše neko novo pravo koje je konstatovano u hartiji od vrednosti;

b) nekonstitutivne ili deklarativne hartije od vrednosti sadrže neko pravo koje nije konstituisano izdavanjem hartija od vrednosti, nego je postojalo i pre izdavanja hartija od vrednosti, a izdavanjem hartija od vrednosti ovo pravo se jedino deklariše prema trećim licima.

Postoji i niz drugih kriterijuma od kojih se polazi prilikom utvrđivanja pojedinih vrsta hartija od vrednosti i koji imaju veći ili manji značaj u poslovnoj praksi. Prema karakteru potraživanja iz hartija od vrednosti česta je i podela hartija od vrednosti na novčane i robne hartije od vrednosti.

Napred su navedeni najčešći i najznačajniji kriterijumi koji se upotrebljavaju u poslovnoj praksi i zakonodavstvu prilikom utvrđivanja pojedinih vrsta hartija od vrednosti, a postoje i drugi kriterijumi koji su od manjeg značaja. Treba takođe naglasiti da se pojedine vrste hartije od vrednosti mogu utvrđivati i u okvirima pojedinih pojavnih oblika hartija od vrednosti, iako se oni svrstavaju u pojedine vrste hartije od vrednosti, i te vrste hartije od vrednosti mogu imati veći značaj.

### OTVORENA PITANJA U VEZI SA HARTIJAMA OD VREDNOSTI KOD NAS

U našem pravu postoje heterogeni i raznovrsni izvori prava o hartijama od vrednosti pa je trebalo ujednačiti i napraviti jedinstven, uzajamno usaglašen, logički i sadržinski jedinstveni sistem. U raznim zakonima prihvaćena su razna pravno-teoretska shvatanja koja su često u uzajamnoj kontradikciji i zbog toga je neophodan posao zakonodavnog usaglašavanja.

Zakonskim putem treba regulisati i one hartije od vrednosti koje postoje u stranom pravu a koje imaju veći praktički značaj i kod nas. Pri tome je veoma značajno da se na ispravan način napravi razlika između hartije od vrednosti i drugih savremenih, često elektronskih, sistema plaćanja i obezbeđenja plaćanja.

Jedan od najvećih problema u pravcu veće afirmacije hartija od vrednosti kod nas predstavlja problem nedostatka dovoljno efikasnih i jednostavnijih propisa u pogledu tržišta hartija od vrednosti. Neophodno je da se kod nas pojavi veći broj berza hartija od vrednosti ali isto tako da se pojednostavi promet hartija od vrednosti, naročito od strane poslovnih banaka, ali isto tako i neposredni promet između zainteresovanih fizičkih i pravnih lica. Tu treba eliminisati sve što je nepotrebno administrativno uplitanje države koje je relikt prošlosti. Hartije od vrednosti stvarno stvaraju veoma stroge i efikasne obaveze, ali privrednici moraju sa time da računaju i moraju biti stručno osposobljeni da učestvuju u takvom profesionalnom prometu vrednosti ako žele da imaju privredne koristi od toga prometa. Svako tutorisanje države u tome pogledu je ne samo nepotrebno, nego stvara i krupne štetne posledice privredi u celini.

Mesto države u kontroli zakonitosti, a nikavo u kontroli celishodnosti upotrebe hartije od vrednosti. Ta kontrola mora biti ne samo efikasna i veoma stručna, nego i od velikog poverenja privrednika u tu kontrolu. Zbog toga je neophodno da se ta kontrola postavi nezavisno i samostalno, naročito mora biti nezavisna od bilo koje pragmatske politike i procene oportuniteta na bazi diskrecionih ovlašćenja. U našem pravnom sistemu mi za sada takvu efikasnu, stručnu i nezavisnu kontrolu zakonitosti emisije i prometa hartija od vrednosti nemamo, iako se oseća velika potreba za takvom kontrolom zbog neophodne zaštite pravne i poslovne sigurnosti. Pravdanje oportuniteta potrebom sigurnosti je pogrešno jer se tada umesto sigurnosti stvaraju novi oblici nesigurnosti.

### ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Naša preduzeća ne koriste dovoljno hartije od vrednosti, naročito je slabo razvijen promet hartija od vrednosti. To stvara štetne posledice ne samo privredi naše zemlje u celini, nego i svakom preduzeću. Jedan od osnovnih uzroka ovakvog stanja je nedovoljno razvijeno tržište hartija od vrednosti, ali isto tako i preterano i neopravdano državno uplitanje i administriranje u oblasti emisije i prometa hartija od vrednosti na bazi procene oportuniteta. Umesto toga potrebna je pojednostavljena, efikasna, visokostručna i od države dovoljno nezavisna kontrola zakonitosti emisije i prometa hartija od vrednosti.

*Prof dr Mihailo Velimirović, Pravni fakultet, Podgorica*

## SANACIJA I STEČAJ PREDUZEĆA U FUNKCIJI PRIVREDNOG OPORAVKA

### I. UVOD

Program ekonomskog oporavka naše privrede odvija se u uslovima prelaska sa netržišnog ili polutržišnog u tržišni sistem privređivanja. U tom sistemu veliki broj preduzeća, koja su mogla da egzistiraju u netržišnom sistemu privređivanja, u tržišnim uslovima to više ne mogu. Zbog toga je neminovno da će doći do izvesne "selekcije" preduzeća. U toj selekciji neka preduzeća će se "ugasiti", putem likvidacije ili putem stečaja; druga preduzeća će se "spašavati", putem sanacija ili nekog drugog načina "preživljavanja"; treća preduzeća neće trebati "dirati", jer imaju svoj ritam poslovanja; četvrta preduzeća će trebati "oporezovati", zbog njihovog izvanredno povoljnog položaja na tržištu.<sup>1</sup>

U ovom radu bavićemo se samo sa prve dve grupe preduzeća.

### II. SANACIJA PREDUZEĆA

#### 1. Pojam

Sanacija (od lat. "sanatio" - lečiti) jeste institut koji ima svoje materijalnopravno i formalnopravno značenje. U formalnopravnom smislu pod sanacijom se podrazumeva postupak koji se sastoji od niza međusobno povezanih radnji i mera radi spašavanja insolventnog preduzeća od stečaja i njegovo vraćanje u zdravo ekonomsko stanje. U materijalnopravnom smislu pod sanacijom se podrazumevaju različite radnje i mera radi razrešenja problema gubitaka i insolventnosti preduzeća. Te mere mogu da budu organizacionog, finansijskog i

---

1 Dr Ivan Stojanović: "Koja preduzeća spašavati, gasiti, ne dirati, oporezovati"; "Poslovna politika", Beograd, februar 1994., str. 8.

drugog karaktera. U organizacionom smislu pod sanacijom se podrazumevaju različite mere u samom preduzeću radi sredstva njegovog unutrašnjeg stanja, kao što su bolja organizacija rada, bolje korišćenje kapaciteta, štednja materijala i energije, bolji raspored kadrova na radnim mjestima i poslovima koje treba da obavljaju.<sup>1</sup>

## 2. Finansijska sanacija

Finansijska sanacija jeste način pokrivanja gubitaka insolventnog preduzeća. To je u našoj praksi suština sanacije, jer se sve druge sanacione mere mogu preduzimati i bez naročitog povoda za to, u toku normalnog poslovanja preduzeća. Upravo zbog toga je institut sanacije u nas stalno imao vrlo izražen društveni karakter i širi društveni značaj. Time se pokazivala integrisanost ekonomskih i socijalnih interesa i potreba u našim preduzećima, i društvu uopšte. To se može dokazati sa više činjenica i okolnosti, od kojih navodimo samo dve grupe. Statistički podaci pokazuju da je u našoj dosadašnjoj praksi broj sanacija preduzeća bio stalno veliki, dokim je broj stečajeva bio relativno mali. Druga grupa pokazatelja našeg opredelenja za sanaciju, a ne za stečaj vidi se iz toga što je u vrlo kratkom vremenskom periodu od svega četvrt veka sedam puta nanovo pravno uredivan ovaj institut, što znači da je traženo njegovo pravo mesto u našem pravnom i ekonomskom sistemu.

Finansijskom sanacijom pokrivaju se gubici u poslovanju. U postupku sanacije preduzeće otklanja uzroke gubitaka, a finansijski se sanira prvenstveno povećanjem trajnih izvora finansiranja. Gubici u poslovanju se pokrivaju raspoloživim sredstvima rezervi, sredstvima rezervi drugih organizacija ili sredstvima drugih fondova formiranih za pokriće gubitaka. Gubici u poslovanju mogu se pokriti i dotacijama, otpisom potraživanja od strane poverilaca i raspoloženjem dobiti, na teret sopstvenog kapitala, kao i otpisom u stečajnom postupku na teret poslovnog fonda.<sup>2</sup> U finansijskoj sanaciji mogu da učestvuju i poverioci pretvaranjem sopstvenih potraživanja ili dela potraživanja u trajne izvore konverzija, koja može da bude dobrovoljna i prinudna. Sredstva za sanaciju mogu se obezbediti i dokapitalizacijom.<sup>3</sup>

Radi formiranja sredstava za pokrivanje gubitaka u poslovanju u preduzećima koja se organizuju kao društva kapitala obavezno postoji rezervni fond. U obavjezni rezervni fond svake godine od dobiti se unosi određeni deo, a najmanje 5 %, dok fond ne dostigne statutom preduzeća utvrđenu srazmeru prema osnovnom kapitalu, a najmanje 10 % osnovnog kapitala privrednog (trgovačkog) društva. Statutom preduzeća mogu se predvideti i posebni rezervni fondovi.<sup>4</sup>

U akcionarskom (deoničkom) društvu gubitak u poslovanju može se pokriti i smanjenjem osnovnog kapitala. Smanjenje osnovnog kapitala može se izvršiti i radi prenosa sredstava u rezerve. Smanjenje osnovnog kapitala može se izvršiti smanjivanjem nominalne vrednosti akcija (deonica) ili spajanjem akcija (deonica). Odluku o tome donosi skupština akcionarskog (deoničkog) društva i to se upisuje u sudski registar.<sup>5</sup>

- 
- 1 Detaljno o tome u mom radu: "Sanacija organizacija udruženog rada"; "Godišnjak Pravnog fakulteta", Sarajevo, 1988., br. XXXVI i тамо наведена литература.
  - 2 Zakon o finansijskom poslovanju ("Sl. List SFRJ", br. 10/1989)
  - 3 Dr Momir Dragašević: "Postupak i modeli svojinske i upravljačke transformacije", Podgorica, 1992., str. 33-43.
  - 4 Nacrt Zakona o preduzećima (NZOP) iz oktobra 1994., (čl.53-54).
  - 5 Nacrt Zakona o preduzećima (čl.315, i čl.308-309).

Sanacija preduzeća može se izvršiti i otkupom njegovih sredstava, tj. prodajom, davanjem u zakup ili lizing. Sredstva preduzeća su, naime, u pravnom prometu. Sredstva dobijena od prodaje, izdavanja u zakup ili lizing pripadaju preduzeću i ulaze u njegovu imovinu (čl. 52. NZDP). Statutom preduzeća utvrđuje se način na koji se vrši ponuda za prodaju sredstava preduzeća. Prodaja sredstava društvenog preduzeća je prilika da se promeni njegova vlasnička i organizaciona struktura, jer se ono može organizovati kao privredno (trgovačko) društvo; da se pripoji drugom preduzeću ili da se sa predmetnim sredstvima osnuje novo preduzeće. Novosnovano preduzeće nema pravni kontinuitet sa društvenim preduzećem iz čijih sredstava je ono nastalo, pa ono ne odgovara za obaveze društvenog preduzeća koje su nastale pre ove pravne transakcije.

### 3. Finansijska sanacija banaka

Glavni učesnik u finansijskoj sanaciji preduzeća treba da budu banke sa svojim kreditnim potencijalima. Stanje kreditnog potencijala naših banaka je sada takvo da one ne mogu izvršiti svoju ulogu iz ove oblasti, jer se i same nalaze u stanju insolventnosti. Zato je prvo potrebno izvršiti sanaciju banaka da bi se one sposobile da vrše sanaciju preduzeća. U Programu ekonomskog oporavka Jugoslavije<sup>1</sup> utvrđeno je i predloženo sledeće: Producivanjem ranije prakse kreditiranja neefikasnih preduzeća, bez mogućnosti da u predviđenim rokovima dobiju povraćaj uloženog novca, banke su ustvari postale finansijske institucije za masovnu preraspodelu gubitaka. Odobravajući kredite koje nisu bile u mogućnosti da naplate, poslovne banke i same zapadaju u gubitke. Umesto da gubici ostanu locirani u realnoj sferi ekonomije gde bi se izvršilo ili njihovo pokrivanje iz realnih sredstava ili sproveo stečaj preduzeća koje nije moguće prevesti na rentabilno poslovanje, banke su te gubitke u znatnoj meri pokrivale svojim plasmanima. Zbog nemogućnosti da kasnije naplate dospela potraživanja one same postaju jezgro gubitaka. Na ovaj način došlo je do procesa umnožavanja gubitaka u jugoslovenskoj privredi.

U uslovima delovanja ekonomske blokade zemlje došlo je do vrlo jake redukcije privredne aktivnosti i dohotka. To se odrazilo i na pogoršavanje finansijskih rezultata u privredi i bankarstvu. Udar na privredu ogledao se u snažnom porastu deficit obrtnog kapitala privrede, usled čega je nastao povećani pritisak na bankarske kredite odnosno na kredite iz primarne emisije. Udar na bankarstvo ogledao se u znatnom smanjenju bilansa banaka preračunatih u stranu valutu, kao i u formiranju otvorenih i potencijalnih gubitaka u poslovanju.

Glavni pravci sanacije bankarskog sistema leže na trasi prestrukturiranja u kombinaciji sa infuzijom svežeg kapitala kao i poboljšanom menadžmentu na toj osnovi. U postojećoj institucionalnoj strukturi u bankarstvu društvena preduzeća kao akcionari banaka pokazuju veću zainteresovanost za dužničku dobit nego za profit banke.

Volumen raspoloživih sredstava za sanaciju banaka (iz budžeta, obveznica, obveznica Agencije za osiguranje depozita i sanaciju banaka, iz stranih kredita) bitno će uticati na brzinu i profil transformacije banaka. Kasnije će permanentni proces finansijska transformacija banaka biti sprovedeni pretežno putem akvizicije, tj. preuzimanja slabijih banaka od strane finansijski jačih banaka na bazi aranžmana zasnovanih na tržišnoj osnovi.

1 Rekonstrukcija monetarnog sistema i strategija ekonomskog oporavka Jugoslavije, Beograd, 7. januara 1994. godine, str. 50-52.

Postoji mogućnost da se sredstva za sanaciju banaka usmere neposredno u revitalizaciju poslovanja jednog broja velikih preduzeća za koja se pouzdano oceni da bi mogla profitabilno da posluju u budućnosti. Pošto su ova velika preduzeća visoko zadužena revitalizacija tih preduzeća bi značajno doprinela saniranju banaka, jer bi se isčistila kontaminirana aktiva banaka, tj. veći plasmani u ta velika preduzeća koja ne mogu da servisiraju svoje kredite. Naravno, pretpostavka za ovakve operacije bila bi jasna tržišna perspektiva svake od tih firmi i sprovodenja integralnog procesa prestrukturenja preduzeća. Za ona preduzeća koja nemaju tržišnu vitalnost pristupilo bi se njihovom razbijanju na manje celine i gašenju onih delova koji nemaju tržišnu opravdanost ili bi, ako nema drugog rešenja, neka od njih i u celini bila ugašena.

Na ovaj način bi se obezbedilo simultano sprovođenje sanacije banaka i revitalizacije velikih preduzeća u kojima je plasiran najveći deo aktive banaka, i to ne sledeći način: a) sprovođenjem sanacije banaka sa indirektnim efektima na kreditiranu privredu i b) finansijskom rehabilitacijom velikih preduzeća, uz njihovo prestrukturiranje, sa efektima koji iz toga proističu na ozdravljenje banaka. U tom smislu radi rešavanja problema sanacije banaka potrebno je: (1) obezbediti eksterna sredstva radi otpisivanja nenaplativih dugova; (2) proces sanacije banaka sprovoditi uporedo sa procesom finansijske rehabilitacije privrede, tj. preduzeća; (3) obustaviti dalje finansiranje nefikasnih preduzeća; (4) poslovanje banaka mora se temeljiti na standardnim finansijskim kriterijumima uobičajenim u tržišnim privredama.

### III. PROGRAMIRANI STEČAJ

#### 1. Pojam i sadržaj

Programirani stečaj jeste novi pojam u našoj teoriji i praksi, ali su neki njegovi instituti već dugo poznati. To je ciljni stečaj, jer ima unapred odredene ciljeve i postavljene zadatke. Programirani stečaj ima šire značenje od uobičajenog pojma stečaja. Njegov je osnovni cilj da se putem stečajne procedure izvrši sanacija preduzeća, njegova vlasnička transformacija ili reorganizacija radi promene njegove organizacione strukture.<sup>1</sup>

U tom smislu se stečaj shvata u pravu Sjedinjenih Američkih Država. Prema Zakonu o bankrotstvu iz 1978. godine (Bankruptcy Act) stečaj se shvata kao finansijski i pravni fenomen, kojeg čini skup materijalnih, poslovnih i finansijskih radnji privrednog subjekta, koji je zapao u to stanje. To znači da je pojam "bankrotstvo" šireg značenja od pojma "stečaj", jer je bankrotstvo stanje u kojem preduzeće nije u stanju da plaća svoje dugove. U tom smislu, stečaj je samo deo ukupnog kompleksa odnosa koji nastaju tokom procesa bankrotstva. Stečaj je samo sudski postupak, koji je striktno zakonom propisan. Zakon o bankrotstvu omogućava preduzeću da opstane u poslovnom smislu, ako je njegovom vlasniku to važnije no da se ono ugasi i ako poveroci nalaze u tome interes, uzimajući za merilo buduće prihode preduzeća. Zato u američkom stečajnom pravu postoji institut tzv. voljnog bankrotstva, koji se sastoji u tome što dužnik sam podnosi суду zahtev da ga proglaši bankrotom, jer nije u mogućnosti da izvršava svoje obaveze. Ukoliko sud usvoji taj dužnikov zahtev, on donosi odluku i objavljuje da je dužnik u bankrotstvu. Tada se upravljanje dužnikovom imovinom prenosi na

---

1 Detaljno o tome u mom radu: "Programirani stečaj"; "Pravni život", II tom ("Svojinski odnosi u pravnom poretku"), Beograd, 1992., br. 1-2. i тамо navedena literatura.

upravljanje od strane suda, a problem insolventnosti dužnika pokušava se rešiti produžavanjem rokova plaćanja, obezbeđenjem zajma za obrtni kapital dužnika, restrukturiranjem kompanije i sl. Restrikcijom ili reorganizacijom kompanije može se izvršiti na sledeći način: Kad se pokrene stečaj sudija može da ostavi preduzeću rok od 120 dana (što se može produžavati i skraćivati) da podnese plan reorganizacije. Ukoliko sudija ne prihvati taj plan otvorice se stečajni postupak nad tim preduzećem. U istom smislu u francuskom pravu (Zakon iz 1984. godine) pre pokretanja stečajnog postupka preduzimaju se sledeće mere prema preduzeću: mere prevencije, mere upozorenja i mere vansudskog oporavka. U francuskom pravu, sudski postupak poznaje sledeće faze: faza "sumnje", koja obuhvata obustavu plaćanja do 18 meseci; faza posmatranja, koja obuhvata period od 3-6 meseci; faza odluke o sudbini preduzeća, koja može da bude u vidu obnove preduzeća, tj. njegovog oporavka ili u vidu prestanka preduzeća.

I u drugim zemljama stečaj preduzeća se samo izuzetno sprovodi u pravcu rasprodaje njegove imovine. Ukoliko nije moguće preduzeće izvući iz situacije u kojoj se našlo, npr. prinudnim poravnanjem sa poveriocima ili ako ga nije moguće prodati kao celinu, nastoji se da se da u zakup nekom drugom preduzeću ili preduzetniku, sa ciljem da se ponovo stvore uslovi za obavljanje privredne delatnosti koja je predmet njegovog poslovanja. Poveriocu vide u tome veću korist no da se vrši rasprodaja njegove imovine u bescenje u stečajnom postupku.

I u nas bi trebalo prihvati šire shvatanje pojma stečaja kao bankrotstva u smislu priznavanja i utvrđivanja teškog finansijskog stanja preduzeća. To bi se moglo označiti pojmom "predstečajno stanje", u kojem bi preduzeće samo tražilo da se preduzmu odredene mere radi razrešenja tog stanja, a ne da se to odlaze i da se čeka stanje u kojem će se to drastično pogoršati. Ustvari, u našem zakonodavstvu već postoje instituti za takvo stanje, ali ih previše vežemo za sudsku proceduru stečajnog postupka. To su sledeći instituti: sanaciji preduzeća, preuzimanje duga preduzeća, vansudsko poravnanje sa poveriocima, prinudno poravnanje sa poveriocima, statusne promene preduzeća, prodaja preduzeća. U svim tim oblicima vrši se sanacija preduzeća, jer pokušava da se ono održi kao celina ili samo neki njegov deo koji ima uslove za opstanak. U našim savremenim uslovima, tim putem se postiže i još jedan cilj, a to je transformacija preduzeća u društvenoj svojini u preduzeće u nekom drugom organizacionom obliku, tj. u privredno (trgovačko) društvo. Radi toga postoji prethodni postupak, pa se tek nakon njegovog završetka može otvoriti stečajni postupak.

Programirani stečaj podrazumeva preduzimanje različitih radnji i postupaka. Pitanje je: zašto je potrebno da se radi toga pokreće stečajni postupak i zašto se to ne bi izvršilo bez otvaranja stečaja. Odgovor na to pitanje nalazi se u samoj situaciji u kojoj se nalazi preduzeće, ali u našim savremenim uslovima tu postoji i još jedan problem. Naime, u preduzećima u društvenoj svojini teško je postići donošenje odluke organa upravljanja, naročito ako reorganizacija preduzeća dovodi do smanjenja broja radnika u toj organizaciji. Uz to, s obzirom na makro i mikro ekonomski prilike u našoj zemlji, obično su se već stekli uslovi za pokretanje stečajnog postupka nad preduzećem. Otvaranjem stečajnog postupka potpuno se menja pravni položaj preduzeća, jer nastupaju različite pravne posledice u odnosu na stečajnog dužnika. Naime, danom otvaranja stečajnog postupka raspушtaju se svi organi preduzeća u stečaju, a njihove funkcije prelaze na stečajnog upravnika, koji je organ stečajnog postupka. Zatim, danom otvaranja stečajnog postupka prestaje radni odnos svih radnika preduzeća u stečaju. S obzirom na to, mnogo je jednostavnije u stečaju donositi odgovarajuće odluke u preduzeću, u pravcu njegove transformacije ili reorganizacije, zaključivanja prinudnog poravnjanja sa poveriocima, prodaje preduzeća i sl. Pogrešno bi, međutim, bilo shvatanje da je otpuštanje radnika, sa posla radi lakšeg donošenja odgovarajućih odluka u pravcu vršenja promena u toj organizaciji, cilj pokretanja stečajnog postupka. Prestanak radnog odnosa radnika predu-

zeća u stečaju je posledica stanja u kojem se preduzeće nalazi, a eventualno spašanje te organizacije tokom stečajnog postupka otvara im perspektivu i mogućnost ponovnog zapošljavanja.

Programirani stečaj nije ni u kom slučaju namerno prouzrokovani stečaj, jer je prouzrokovanje stečaja sankcionisano kao krivično delo.

## 2. Programirani stečaj i transformacija društvenih preduzeća

Društveno preduzeće koje se nalazi u predstečajnom stanju može da svojim sredstvima osnuje jedno ili više privrednih (trgovačkih) društava kapitala. Tim putem ono bi prenalo deo svojih sredstava (imovine) na novoosnovano društvo, koje kao pravno lice stiče sva prava na svojim sredstvima (imovinu). Na unesena sredstva - uloge novoosnovano preduzeće - društvo i daje svom osnivaču akcije (deonice), koje ono drži i raspolaže sa njima u pravnom prometu.

Društveno preduzeće kao matično preduzeće ostaje i dalje kao pravno lice, sa pravima i obavezama koje je imalo i do tada. Jer, osnivanjem novog preduzeća - društva nije smanjena imovina društvenog preduzeća - osnivača, već je došlo samo do promene njene strukture. Sredstva koja su sačinjavala deo imovine tog preduzeća prenesena su na novoosnovano preduzeće - društvo, a za njih je osnivač dao akcije (deonice, koje mu daju odgovarajuća članska i imovinska prava prema tom preduzeću društvu. To znači da koliko je vrednosti imovine, s jedne strane, izšlo iz imovine društvenog preduzeća - osnivača, toliko je prava u nju ušlo u vidu akcija (deonica), s druge strane.

Društveno preduzeće koje drži akcije (deonice) novoosnovanog društva upravlja tim društvom na osnovu svojih akcija (deonica). Ono slobodno raspolaže sa svojim akcijama (deonicama), pa je ovlašćeno da ih drži u tom društvu i da na osnovu njih ostvaruje određenu ekonomsku korist iz dobiti društva, pa i da iz tako ostvarenih sredstava podmiruje svoje obaveze prema poveriocima, koje su nastale pre osnivanja tog novog preduzeća - društva. Ono može da ostvarena sredstva iz dobiti društva dalje uđe u nova preduzeća i da u njima ostvaruje dobit, sa kojima će takođe podmirivati svoje obaveze prema poveriocima. Ono može da svoje akcije (deonice) prodaje drugim pravnim ili fizičkim licima, jer su one prenosive hartije od vrednosti, a može i da zalaže svoje akcije (deonice) radi obezbeđenja kredita kod banke ili druge finansijske organizacije. Poveroci mogu da sprovode i izvršenje na akcijama (deonicama) svog dužnika, a mogu da izvrše i kompenzaciju svojih potraživanja prema društvenom preduzeću - dužniku i osnivaču preduzeća - dužnika. Može se izvršiti i prenos akcija (deonica) na poverioce radi podmirenja obaveza prema njima (konverzija duga).

Novoosnovano preduzeće - društvo nije pravni slednik društvenog preduzeća - njegovog osnivača, pa se na njega ne prenose obaveze osnivača. Društveno preduzeće - osnivač novog preduzeća odgovara za svoje obaveze celokupnom svojom imovinom, u koju ulaze i akcije (deonice), odnosno udeli u društvo sa ograničenom odgovornošću, koje ima u novoosnovanom preduzeću - društvu. Ukoliko se njegove obaveze ne mogu podmiriti iz tako sastavljene imovine, može se staviti predlog za otvaranje stečajnog postupka nad tim preduzećem. Završetkom stečajnog postupka nestaje to preduzeće, ali je moguće da ostane novoosnovano preduzeće - društvo i da se ostvaruju privredne i društvene funkcije kojima se ono bavi.

Ovdje se postavlja pitanje zaštite interesa poverilaca i sprečavanje njihovog oštećenja. To se donekle može sprečiti pravom pobijanja pravnih radnji stečajnog dužnika. Poveroci bi, naime, mogli da preduzmu pobijanje dužnikovih pravnih radnji, u koje svakako ulazi i akt o osnivanju novog preduzeća - društva. Jer, osnovna je objektivna pretpostavka za pobijanje pravnih radnji da je ta radnja učinjena na štetu poverilaca, pa usled njenog izvršenja dužnik nema dovoljno sredstava za ispunjenje svojih obaveza prema poveriocima (čl. 280. ZOO). Skoro uvek će se moći uzeti da je ova pretpostavka pobijanja ispunjena. Pri tome treba imati

u vidu da ulaganje sredstava društvenog preduzeća u novoosnovano preduzeće društvo ne može se smatrati besplatnim raspolažanjem, jer je osnivač za svoje uloge u to preduzeće dobio protivvrednost u vidu akcija (deonica) (čl. 281, st. 3.ZOO). Postoji takođe problem za pobijanje u pogledu subjektivnih pretpostavki pobijanja. Jer, novoosnovano preduzeće - društvo nije postojalo u momentu kada je njegov osnivač doneo odluku o osnivanju i da u njega uloži deo svoje imovine. Zato se ne može uzeti da je novoosnovano preduzeće - društvo poverilac stečajnog dužnika, niti da mu je, kao trećem licu, sa kojim je ili u čiju korist je preduzeta pravna radnja teretnog raspolažanja, to bilo poznato ili mu je moglo biti poznato (čl. 281, st. 1. ZOO).<sup>1</sup>

Iz izloženog proizilazi da izgledi za uspešno pobijanje pravnih radnji stečajnog dužnika u ovom slučaju nisu najbolji. S obzirom na to, ovde se problem zaštite interesa poverilaca može jednostavnije rešiti na drugi način. Naime, novoosnovano preduzeće - društvo je vlasništvo svog osnivača, koji je sada u stečaju. Zato poveroci mogu da tužbom traže povraćaj uloženih sredstava u to preduzeće i da se ona unesu u stečajnu masu preduzeća - osnivača u stečaju.

#### IV. PREUZIMANJE DUGA

Preuzimanje duga je oblik odgovornosti za drugoga. Tim putem vrši se sanacija insolventnog preduzeća. Ona se razlikuje od "obične" sanacije po svojoj sadržini i po postupku njenog preuzimanja. Ovde se, naime, ne dodeljuju sredstva insolventnom dužniku radi izvršavanja njegovih obaveza i postizanja drugih ciljeva, već se samo preuzimaju njegovi dugovi koje će umesto njega ili zajedno sa njim isplatići neko treće lice kao preuzimalac duga.

Izjavu o preuzimanju duga može da bilo koje treće lice. To, svakako, treba da bude platežno sposobno lice, jer ta izjava treba da bude ozbiljna i osnovana. Ukoliko je izjava o preuzimanju duga bila neosnovana, njen davalac će odgovarati za prouzrokovani štetu i snosiće troškove postupka.

Izjava o preuzimanju duga treba da bude odobrena od strane stečajnog veća, da bi mogla da proizvodi odgovarajuće pravno dejstvo. Stečajno veće ocenjuje datu izjavu, proverava je ako je to potrebno i traži odgovarajuće jemstvo. Rešenjem o odobravanju izjave o preuzimanju duga obustavlja se stečajni postupak. Protiv tog rešenja može se uložiti žalba, koju mogu da podnesu predlagač preuzimanja duga, dužnik i organizacija koja za dužnika obavlja poslove platnog prometa.

Preuzimanje duga vrši se ugovorom, pa je za njegovu pravnu valjanost potreban pristanak poverilaca. Radi toga je potrebno da se o zaključenom ugovoru o preuzimanju duga obavesti svaki poverilac. Poverilac može da da izjavu o preuzimanju duga od strane trećeg lica izričito ili prečutno (konkludentnim radnjama). Prečutni pristanak poverioca na preuzimanje duga od strane trećeg lica može i da se pretpostavi. Pretpostavlja se da je poverilac dao svoj pristanak na preuzimanje duga od strane trećeg lica ako je bez ografe primio neko ispunjenje od primaoca duga, koje je taj učinio svesno i u svoje ime.

1 Detaljno o pravu pobijanja u mom radu: "Pobijanje pravnih radnji preduzeća"; "Godišnjak Pravnog fakulteta", Sarajevo, 1972., br. XX i тамо наведена литература.

Poverilac treba da svoju izjavu o pristanku na preuzimanje duga od strane trećeg lica da u primernom roku, jer ako se u tom roku ne izjasni o tome smatraće se da nije dao svoj pristanak na to.

Pristanak poverioca na preuzimanje duga od strane trećeg lica ima za njega veliki značaj. Jer, poveriocu nije svejedno ko mu je dužnik, s obzirom na njegovu solventnost, poslovni ugled i sl. Zato poverilac ne mora da prihvati novog dužnika kao preuzimaoca duga prvog i glavnog dužnika. Otuda, za vreme dok poverilac ne bude dao svoj pristanak na ugovor o preuzimanju duga, kao i ako odbije da da taj pristanak, ugovor o preuzimanju duga imaće dejstvo ugovora o preuzimanju ispunjenja (čl. 446, st. 5. ZOO).

Ugovor o preuzimanju duga zaključuje se između preduzeća - dužnika i trećeg lica kao preuzimaoca duga. Zakon ne određuje formu u kojoj se taj ugovor zaključuje, ali se treba držati pravila da ako je propisana forma ugovora za osnovni posao, onda i ugovor o preuzimanju duga treba da bude zaključen u toj formi.

Dejstvo ugovora o preuzimanju duga je u sledećem. Zakon o obligacionim odnosima (čl. 448) utvrđuje opšti režim dejstva ugovora o preuzimanju duga. Naime, novi dužnik stupa na mesto starog dužnika, koji se oslobođa obaveze isplate duga. Ugovor dejstvuje od momenta kad stari i novi dužnik zaključe taj ugovor i kad na njega da svoj pristanak poverilac. Obaveza preuzimaoca duga ostaje po svom sadržaju ista kao što je bila obaveza prethodnog dužnika, jer se time ne gasi prvobitno potraživanje poverioca, pa novi dužnik duguje poveriocu onoliko koliko mu je dugovao stari dužnik. I poverilac koji je prihvatio ugovor o preuzimanju duga od strane trećeg lica takođe zadržava isti pravni položaj koji je imao i pre promene dužnika. Njemu novi dužnik duguje onoliko koliko mu je dugovao stari dužnik.

Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji (čl. 78) nešto drugačije određuje dejstvo ugovora o preuzimanju duga. Prema tom zakonu, obaveza starog dužnika ne gasi se ugovorom o preuzimanju duga od strane trećeg lica. Preuzimanjem duga od strane trećeg lica umnožava se broj dužnika, preuzimanjem solidarnog jemstva od strane preuzimaoca duga. Ni prema Zakonu o obligacionim odnosima (čl. 448, st. 2) stari dužnik se ne oslobođa obaveza prema poveriocu ako je novi dužnik bio prezadužen u momentu poveriočevog pristanka na ugovor o preuzimanju duga i ako poverilac nije znao niti je morao znati da je novi dužnik prezadužen. U tom slučaju ostaje na snazi obaveza prvog dužnika, a ugovor o preuzimanju duga ima dejstvo ugovora o pristupanju dugu, a to znači da treće lice kao preuzimalac duga stupa u obavezu pored dužnika, tj. kao jemac (čl. 451. ZOO).

## V. PORAVNANJE DUŽNIKA SA POVERIOCIMA

### 1. Vansudsko poravnanje dužnika sa poveriocima

Insolventno preduzeće može da održi sastanak sa svojim poveriocima radi međusobnog poravnanja. Inicijativu za vansudsko poravnanje obaveza mogu da daju i poveroci dužnika.

Vansudsko poravnanje sa poveriocima jeste, takođe, oblik sanacije preduzeća. To je sanacija koja se vrši sredstvima poverilaca. Preduzeće - dužnik ta je sredstva već potrošilo, pa ono za njega postoje samo kao obaveza - dug, a za poverioca su ona samo potraživanje. Vansudskim poravnanjem sa poveriocima vrši se smanjenje duga ili odlaganje rokova njegovog plaćanja. Smanjenje potraživanja i produžavanje rokova plaćanja vrši se voljom poverilaca. O tome se zaključuje ugovor između poverilaca i dužnika. Tim se ugovorom obavezuju samo poveroci koji su ga zaključili. Po tome se ugovor o smanjenju potraživanja u vansudskom poravnanju sa poveriocima razlikuje od sporazuma o prinudnom poravnanju sa pove-

riocima, koji obavezuje sve neprivilegovane poverioce, pa i one koji su se izjasnili protiv njegovog zaključenja.

Sadržaj ugovora o smanjenju potraživanja poverilaca čini obaveza poverilaca da smanje svoja potraživanja prema dužniku, i to bilo delimično bilo u celini. Ovim ugovorom poveroci se mogu obavezati i da dužniku odgode rokove plaćanja njegovih dugova za određeno vreme. Sve to u meri i trajanju koliko se utvrdi slobodnom voljom ugovorača. I po tome se vansudsko poravnanje sa poveriocima razlikuje od prinudnog poravnjanja. Ugovorom o vansudskomporavnanju sa poveriocima poveroci se odriču prava da traže namirenje svojih potraživanja u onom delu u kojem su dužniku oprostili svoj dug. Dužnik ostaje u obavezi prema poveriocima samo za onaj preostali deo duga. Poveroci se, takođe, odriču prava da zahtevaju izvršenje obaveze dužnika za onaj vremenski period za koji je odloženo plaćanje duga.

## 2. Prinudno poravnanje sa poveriocima

Prinudno poravnanje sa poveriocima jeste oblik saradnje insolventnog preduzeća. Ono se može zaključiti pre pokretanja stečajnog postupka i u toku tog postupka. Prinudno poravnanje koje se zaključuje izvan stečajnog postupka naziva se vanstečajno prinudno poravnanje, a njegov je cilj da se spreči otvaranje stečajnog postupka. Prinudno poravnanje u stečaju ima cilj da spreči završetak stečajnog postupka ukidanjem preduzeća.<sup>1</sup>

Od poverilaca i od dužnika zavisi da li će se zaključivanje sporazuma o prinudnom poravnanju pristupiti izvan stečaja ili u toku stečajnog postupka. Obično se to čini u toku prethodnog postupka za otvaranje stečajnog postupka. Opredeljujući razlog za to jeste sam zakon koji predviđa da će se na pripremnom ročištu za otvaranje stečaja ispitati mogućnost zaključenja prinudnog poravnjanja. Ali, tu postoji još jedan opredeljujući razlog u praksi, a odnosi se na radnike preduzeća. Naime, u programiranom stečaju se obično predviđa da će se zatražiti zaključenje prinudnog poravnjanja izvan stečaja ukoliko dužnik može da reši pitanje suvišnog broja radnika i bez otvaranja stečaja.

Prinudno poravnanje sa poveriocima jeste stari pravni institut koji vodi poreklo od ustanove rimskog prava - pactum remissorum. Prinudno poravnanje jeste sporazum preduzeća - dužnika i onih njegovih poverilaca čija potraživanja iznose više od polovine priznatih dugova o smanjenju potraživanja, o odlaganju rokova plaćanja i o načinu isplate dugova. Ovaj sporazum proizvodi pravno dejstvo prema svim neprivilegovanim poveriocima. Ono se naziva "poravnanje" zbog pristanka većine poverilaca da pruže svom insolventnom dužniku olakšice i pogodnosti, a "prinudnim" se aziva zbog toga što za njegovo zaključenje nije potreba saglasnost svih poverilaca, već je dovoljno da je to učinila samo jedna većina poverilaca. Većinu poverilaca čine oni poveroci čija potraživanja iznose više od polovine ukupnih dugova preduzeća. Ali, da bi pristanak većine poverilaca na poravnanje mogao da dobije pravnu snagu i da proizvodi odgovarajuća pravna dejstva, potrebno je da ga potvrdi nadležni sud. Tom potvrdom sporazum o prinudnom poravnanju dobiva pravnu snagu prema svim poveriocima, bez obzira na to što neki od njih nisu pristali na to.

Iz takvog karaktera sporazuma o prinudnom poravnanju proizilazi da ono sadrži u sebi dva suprotna pojma: pojam sporazuma kao voljnog akta poverilaca i pojma prinude za one poverioce koji su bili protiv toga. To ovom sporazumu daje karakter *contradictio in adecto*,

1 Detaljno o tome u mom radu: "Prinudno poravnanje"; "Godišnjak Pravnog fakulteta", Sarajevo, 1970, br. XVIII i tamo navedena literatura.

po čemu se on razlikuje od svih drugih sličnih pravnih ustanova. To je, međutim, rezultat nužde i potrebe da se pomogne insolventnom preduzeću i da se ono sanira, kako bi se izbeglo njegovo ukidanje u stečajnom postupku. Zato je prinudno poravnanje sa poveriocima višestruko korisno za sve subjekte koji u njemu učestvuju, tj. za poverioce koji će ovim putem dobiti za svoja potraživanja na što bi im uspelo u stečajnom postupku; za insolventno preduzeće koje se održava u životu i kojem se pruža šansa da reši problem svoje insolventnosti; za širu društvenu zajednicu koja se lišava problema koji bi nastupili ukidanjem preduzeća u stečajnom postupku; za radnike preduzeća koji su zadržani na radu, jer održavaju radni odnos, sa perspektivom da će se ozdravljenjem preduzeća proširiti mogućnosti za zapošljavanje novih radnika.

Prinudnim poravnanjem smanjuju se obaveze preduzeća - dužnika. Na pitanje koliko poverioci mogu da smanje svoje potraživanje i dugovanja svog dužnika, u zakonodavstvima pojedinih država daju se različiti odgovori. Pri tome je ispravno svako ono rešenje koje utvrđuje da će to biti korisno i pravedno i za dužnika i za njegove poverioce. Radi se o tome da dužniku treba da bude omogućeno da se tim putem može sanirati, a da poverioci neće izgubiti celo svoje potraživanje, jer bi to i njih moglo da dovode u stanje insolventnosti. Zato naš Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji (čl. 21) utvrđuje da se dužniku ovim putem mogu smanjiti dugovi najviše do 50 %, sa rokom isplate duga od jedne godine, odnosno najviše do 40 %, sa rokom isplate duga od dve godine dana. Ovde se polazi od pretpostavke da dužnik koji nije u stanju da podmiri makar polovinu svojih dugova nema uslova za sanaciju i za uspešan nastavak vršenja svojih privrednih i društvenih funkcija.

Zaključenjem sporazuma o prinudnom poravnanju menja se sadržaj dužnikovih obaveza, jer dolazi do promene sadržaja obligacije. Ovim sporazumom dužnik se oslobođa obaveze plaćanja onog dela duga koji je utvrđen prinudnim poravnanjem. On više nije u obavezi da ispunjava onaj deo svojih obaveza od čijeg plaćanja je oslobođen, jer se obligacija za taj deo duga pretvorila iz utužive-građanske obligacije (obligatio civilis) u neutuživu - prirodnu ili moralnu obligaciju (obligatio naturalis). Zato nije obavezno plaćanje tog oproštajnog dela duga, ali se to može učiniti po volji dužnika, pa bi se to smatralo ispunjenjem obaveze, a ne poklonom, ukoliko bi do toga došlo.

Poverioci se mogu sporazumeti da se svedu ograničenja upravljanja u preduzeću - dužniku. Zakon, naime predviđa mogućnost ograničenja prava ovlašćenih lica dužnika za obavljanje pravnih poslova i prenošenja rešenja o pokretanju prethodnog potupka i u toku tog postupka. U tom smislu poverioci bi mogli da imenuju u organe upravljanja preduzeća - dužnika određeni broj svojih predstavnika ili da će organizovati posebni nadzorni odbor za kontrolu poslovanja dužnika. Mogla bi se predvideti i transformacija društvenog preduzeća - dužnika u privredno (trgovačko) društvo. Nakon zaključenja sporazuma o prinudnom poravnanju mogla bi se predvideti konverzija potraživanja iz sporazuma o prinudnom poravnanju u ulog u preduzeću - dužniku.

## VI. STEČAJ PREDUZEĆA

Stečaj kao način prestanka preduzeća poodavno je usvojen u našem zakonodavstvu. U vezi sa tim stalno su prisutni vrlo veliki problemi i dileme teorijskog i praktičnog karaktera, od kojih su od naročitog značaja sledeća pitanja: zaštita interesa poverilac u stečaju; zaštita integriteta sredstava za proizvodnju preduzeća u stečaju, koja predstavljaju materijalno blago društva kao celine; zaštite egzistencijalnih interesa radnika preduzeća u stečaju, jer oni ostaju

bez posla; zaštita širih društvenih interesa, s obzirom na probleme koji nastaju ukidanjem preduzeća; zaštita interesa vlasnika preduzeća u privatnoj svojini.<sup>1</sup>

Zbog svega toga u našem ranijem konceptu organizovanja privrede postojale su vrlo velike dileme u teoriji i praksi o mestu i ulozi stečaja preduzeća.<sup>2</sup> O tim dilemama svedoči i činjenica da je u našoj zemlji za svega četvrt veka postojanja instituta stečaja pet puta vršeno zakonodavno regulisanje ovog pravnog instituta, što znači da je traženo njegovo mesto i sadržaj u našoj praksi.

Stečaj preduzeća ima više struke ciljeve, raznovrsna dejstva i vrlo nepovoljne posledice, koje su ekonomskog, socijalnog i pravnog karaktera. Osnovni je cilj stečaja da se obezbedi zajedničko i srazmerno namirenje poverilaca stečajnog dužnika, a time da se zaštite poverioci jedan od drugoga; stečaj štiti poverioce od dužnika, koji zbog svoje insolventnosti ili prezađuženosti ne može da izvršava svoje obaveze, pa mu se oduzima pravo upravljanja i raspolažanja imovinom; stečaj štiti dužnika od poverilaca, koji nastoje da po svaku cenu namire svoja potraživanja, što bi uspelo samo nekima od njih, dok bi drugi bili lišeni te mogućnosti zbog nedostatka sredstava za to. Stečajem se uklanja iz privrednog života ekonomski nesposobni subjekti privredivanja, kako bi se sprečilo da se i dalje zadužuje i tako nanosi veliku štetu drugim preduzećima sa kojima stupa u poslovne odnose, uvlačenjem i njih u poslovne gubitke, insolventnost i prezaduženost. Stečaj obezbeđuje ravnomerno namirenje poverilaca, jer umesto pojedinačnog i potpunog namirenja pojedinih poverilaca sprovodi se zajedničko i kolektivno namirenje svih poverilaca iz stečajne mase. Odatle dolazi i sama reč "stečaj", od "sticati se" za namirenje kod suda za jedno sa drugim poveriocima.

Prema načelu univerzalnosti, u stečajnu masu ulazi sva imovina stečajnog dužnika, a to znači sva njegova sredstva za proizvodnju i druga sredstva rada, sva potraživanja dužnika, kao i druga njegova materijalna prava. Na taj način sva imovina stečajnog dužnika služi za zajedničko i srazmerno namirenje poverilaca, čime se celokupna dužnikova aktiva stavlja na raspolažanje njegovoj pasivi. To je opšte usvojeno pravilo stečajnog postupka, putem kojeg se ostvaruje sama svrha tog postupka, a to je opšte ili generalno izvršenje nad celokupnom imovinom stečajnog dužnika radi zajedničkog i ravnomernog namirenja svih poverilaca.

U najnovije vreme ističe se i još jedan mogući cilj stečajnog postupka, kojeg nije poznavalo klasično stečajno pravo. Taj cilj je vezan za tekuće prestrukturiranje naše društvene privrede njenom reprivatizacijom. Naime, tim putem može da se izvrši vlasnička transformacija društvenih preduzeća u neki od oblika privrednih (trgovačkih) društava. To se može postići prodajom preduzeća u stečaju. Prema Zakonu o prinudnom poravnjanju stečaju i likvidaciji (čl. 129-130).<sup>3</sup> "Stečajno veće može, pošto prethodno pribavi mišljenje poverilaca i stečajnog upravnika, na osnovu procene, odnosno provedenog veštačenja, odlučiti da se dužnik kao pravno lice izloži prodaji. - Prodaja dužnika kao pravnog lica vrši se javnim nadmetanjem ili neposrednom pogodbom. - Prodaja dužnika kao pravnog lica može se odrediti samo uz uslov

1 Detaljno o tome u mom radu: "Povratak privrede tržištu i vlasništvu", I tom, Beograd, 1990., i тамо navedena literatura.

2 Detaljno o tome u mom radu: "Teorija negacije prinudne likvidacije privrednih organizacija"; "Godišnjak Pravnog fakulteta", Sarajevo, 1964, br. XII i тамо наведена литература. Videti i мој рад: "Kontraverze oko zaštite poverilaca preduzeća u stečaju"; "Godišnjak Pravnog fakulteta", Sarajevo, 1971, br. XIX и тамо наведена литература.

3 "Sl. List SFRJ", br. 84/1989.

da se na taj način postignu povoljniji uslovi za namirenje poverilaca". Sredstva dobijena pre-dajom dužnika ulaze u stečajnu masu.

U našim uslovima, kada postoji sukob između javnog i privatnog interesa, stečaj može da bude efikasno sredstvo za normalizaciju finansijskog stanja preduzeća, promenu vlasničke strukture preduzeća, racionalizaciju upravljanja preduzećem.

Stečajni postupak ima, međutim, i višestruko negativne posledice za sve subjekte koji u njemu učestvuju ili su njime pogodeni. Negativno dejstvo stečaja odnosi se naročito na preduzeće - dužnika, jer se ono ukida i prestaje da postoji; radnici tog preduzeća ostaju bez posla; šira društvena zajednica gubi jedan izvor svojih prihoda i način zadovoljavanja drugih potreba na njenom području; poverioci se namiruju samo delimično iz stečajne mase. Zato je stečaj samo nužno zlo kojem нико ne teži, ali sa kojim se mora računati. Zbog takvog dejstva stečajni postupak ima samo izuzetnu primenu. A zakonodavac predviđa vrlo precizne uslove i pretpostavke koji terba da budu ispunjeni da bi se mogao otvoriti stečajni postupak.<sup>1</sup> Posmatrano sa šireg aspekta, stečaj može da bude "efikasno prevaljivanje troškova prestruk-tuiranja iz jednih regionala u druge i sa jednog socijalnog sloja na druge". Stečaj može da bude i namerno izazvan, jer "rukovodilac firme može putem stečaja da obori vrednost imovine i da se indirektno (preko drugih) pojavi kao kupac tog istog preduzeća". Treba, međutim, naglasiti da je namerno prouzrokovanje stečaja sankcionisano kao krivično delo, pa onaj ko to učini rizikuje da dode pod udar odgovarajuće norme krivičnog zakona.

Stečaj je krajnji izraz i posledica potrebe postojanja ekonomске i pravne odgovornosti preduzeća. On je odraz njihove samostalnosti. Samostalnost preduzeća je izraz nužnosti de-lovanja zakona vrednosti.

Odgovornost preduzeća jeste snošenje posledica njegovog privrednog ponašanja. Ona proizlazi iz objektivne ekonomске prinude. Pri tome je ekonomска odgovornost odgovornost zbog privrednih odluka organa preduzeća, koje mogu da budu pravilne i nepravilne, dobre i loše, uspešne i neuspešne, blagovremene i neblagovremene, opravdane i neopravdane, ce-lishodne i necelishodne. Zato svaka pogrešna odluka o upotrebi akumulacije u pogledu izbora i namene investicija, orijentacije u izboru tehnologije, njena tržišna primena može imati višestruko negativne posledice i produženo negativno ekonomsko dejstvo.<sup>2</sup>

U našoj praksi dugo se održavalo uverenje da se gubici u poslovanju preduzeća moraju socijalizirati. Odatile proizlazi velika boljka naše privrede uporno održavanje "propalih" firmi, tzv. gubitka. Zato je stalno bila prisutna velika dilema naše prakse da li se opredeliti za stvaranje i ukidanje nerentabilnih preduzeća ili u njihovo održavanje. U zemljama sa tržišnim sistemom privredovanja smatra se, međutim, normalnim da propadaju neuspešna preduzeća, što i ne predstavlja u drugim zemljama neku veliku nevolju, iako to nikad nije priyatno radnicima tog preduzeća. Tamo jedne firme propadaju, a druge niču na njihovom mestu.

U našoj teoriji postoji nedvosmisleno opredeljenje da treba do kraja izvesti potpunu i neograničenu odgovornost preduzeća za obaveze. Jer, stečaj preduzeća protivreči asocijaciji u onoj meri u kojoj održavanje nerentabilnih preduzeća za račun zajednice protivreči robnoj proizvodnji, tržištu i konkurenциji. Tržište, tržišne i druge ekonomске zakonitosti podrazume-

1 Detaljno o tome u mom radu: "Materijalnopravni uslovi stečaja privrednih organizacija"; "Godišnjak Pravnog fakulteta", Sarajevo, 1965., vbr. XIII i тамо navedena literatura.

2 Detaljno o tome u mom radu: "Ekonomsko-pravna odgovornost organizacija udruženog rada"; "Pravljica i pravo", Zagreb, 1985, br. 7-8.

vaju i neželjeni, ali neizbežni stečaj, kao način "prirodne" selekcije poslovno sposobnih i uspešnih preduzeća od onih koji to nisu i potpunu ekonomsku odgovornost preduzeća zbog negazdinskog upravljanja sredstvima za proizvodnju i uopšte društvenom akumulacijom. To znači da se ekonomija mora oslobođiti funkcija socijale, pa i one koje se pokriva solidarnošću i koja se shvata na način kojim se zanemaruju obaveze. Na taj način se preduzeća stavljuaju u odnos koji ih ekonomski prisiljavaju na pozitivnu razvojnu i poslovnu utakmicu, jer su osnovni zahtevi pred svakim preduzećem njegov rast i maksimalizacije dobiti. Zato njihov opstanak mora stvarno da zavisi od uspešnosti njihovog razvojnog i poslovnog odlučivanja i delovanja. Time se odbacuje utvrđeno pravilo da se socijalna sigurnost poslovno neuspešnih i nesposobnih obezbeduje na račun razvoja. "Treba se naučiti živeti sa stečajem koji je u funkciji visoke informatičke revolucije. Jer, procesi sanacije i stečaja na toj su modernoj trasi kad su u funkciji prikladnog i pravodobnog rasčišćavanja košnice slobodnog privredivanja od svega nepoželjnog, stagnatnog, učmalog i nadasve beznadno neuspešnog. To znači da se pravo mora prilagođavati tržišta kao ratnom poprištu, na kojem sanacijom nastoji spustiti sve što im izgleda na uspeh i stečajem rasčistiti teren i opterećenje za sposobne i uspešne."<sup>1</sup>

Kao što se vidi, u savremenom shvanjanju stečaja u našim uslovima on je neizostavni deo našeg pravnog sistema, kojim se regulišu odnosi na tržištu. Ovo stoga što nerentabilno preduzeće "ugrožava robnu proizvodnju, unosi smetnje u delovanje tržišta i ugrožava ekonomske interese drugih robnih proizvođača, naročito onih koji su sa nestabilnim preduzećima u poslovnim odnosima. Zbog toga je prestanak rada nerentabilnih preduzeća nužan preduslov za delovanje tržišta".<sup>2</sup>

1 Dr Adolf Dragičević: "Stečaj u modernom privredivanju", Zbornik radova: "Sanacija i stečaj organizacija udruženog rada", Zagreb, 1988. godine str. 174-175.

2 Dr Lojze Ude: "Sanacija i stečaj u jugoslovenskom pravu"; Zbornik radovi: "Sanacija i stečaj organizacije udruženog rada", Zagreb, 1988. godine., str. 8.

*Prof. dr Ivica Jankovec, profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu*

## PREDLOG ZAKONA O PREDUZEĆIMA I ZAŠTITA POVERILACA

Pravni promet zahteva pravnu sigurnost. Licima koja zaključuju ugovore mora pravni poredak pružati odgovarajuću zaštitu u njihovim međusobnim odnosima. To je vrlo široka oblast prava koju ureduje više zakona: Zakon o obligacionim odnosima, Zakon o parničnom postupku, Zakon o izvršnom postupku, Zakon o sanaciji, prinudnom poravnanju i stečaju. A kad je dužnik u jednom ugovornom odnosu preduzeće, postavlja se i niz specifičnih pitanja u vezi sa zaštitom poverilaca. Ta pitanja mora da uredi Zakon o preduzećima.

Osnovni razlog zašto je potrebno da i u propise o preduzećima budu unete odredbe kojima se poveriocima za odredene situacije pruža zaštita, leži u opasnosti da vlasnik preduzeća, naročito kad je ono organizованo kao društvo kapitala, zloupotrebi pravni subjektivitet preduzeća.

Naime, kao poseban subjekt u pravu, preduzeće je u pravnim odnosima odvojeno od lica koja su uložila sredstva da bi ono bilo osnovano.<sup>1</sup> Osnivač preduzeća i preduzeće koje je on osnovao predstavljaju dva različita lica u pravu. Poverilac preduzeća ne može isticati nikave zahteve prema akcionarima i članovima društva s ograničenom odgovornošću, čak i kad može ustanoviti njihov identitet.<sup>2</sup> Za preuzete obaveze preduzeće odgovara svojom imovinom. Interes lica koje želi da se bavi nekom privrednom delatnošću da to obavlja u vidu društva kapitala upravo se sastoji u tome da za obaveze preuzete u tom poslovanju ne odgovara svojom imovinom, i da se njegov poslovni rizik ograniči samo na sredstva koja je uložio u društvo. Akcionarsko društvo s ograničenom odgovornošću se bavi i poslovima iz kojih proizlaze takve obaveze koje ono ne može pokriti svojim sredstvima. Pošto za obaveze takvog društva akcionari, odnosno vlasnici uđela, ne odgovaraju sredstvima koja nisu uložili u

---

1 Jovanović, S., "Država", Beograd, 1990, str. 174: "Privatno-pravna ličnost postaje onda kad članovi jedne zajednice izjave, da svoje zajedničko imanje odvajaju od svojih privatnih imanja kao nešto što ne pripada njima kao susvojina, nego pripada jednoj naročitoj pravnoj ličnosti, koja sa njihovim ličnostima nije istovetna."

2 Abbott, K. R., "Company Law", 1993, str. 41.

društvo, postoji opasnost da poverioci budu izigrani. Ova je opasnost, kako to pokazuje praksa, naročito izražena ako je preduzeće osnovao samo jedan osnivač, da bi se riskantnim privrednim aktivnostima bavio preko preduzeća a ne u svoje ime.<sup>1</sup>

Šta se predviđa Predlogom zakona o preduzećima. Predlog koji je Savezna vlada utvrdila na sednici održanoj 4. X 1993. godine u pogledu zaštite poverilaca? Da li su predložene odredbe na nivou savremenih shvatanja u pravnoj teoriji i rešenja koja važe u stranim zemljama?

### **1. Minimalna osnovna glavnica kod društava kapitala**

Odredbe o tome koja su najmanja sredstva potrebna za osnivanje akcionarskih društava s ograničenom odgovornošću postoje u svim zemljama. Prema Predlogu zakona o preduzećima ti iznosi su 20.000 USD ako se akcionarsko društvo osniva na sukcesivni način, 10.000 USD ako se akcionarsko društvo osniva na simultani način i 5.000 USD ako se osniva društvo s ograničenom odgovornošću, sve u dinarskoj protivvrednosti. Na taj način želi se izbegći osnivanje patuljastih društava kapitala, koja zbog toga što njihovi članovi ne odgovaraju za obaveze društva možda neće biti u stanju da izvršavaju svoje obaveze prema poveriocima.

Stvar je pravno-političke ocene nisu li ovi iznosi suviše visoki s obzirom na naše okolnosti. Neće li se na ovaj način suzbijati osnivanje društava kapitala?

### **2. Zaštita poverilaca od opasnosti precenjivanja vrednosti nenovčanih uloga u društvo kapitala**

Onaj ko stupa u poslovni odnos sa preduzećem koje je organizованo kao društvo kapitala treba da vodi računa kolikim sredstvima to društvo raspolaže. Jer, u slučaju povrede ugovora, poverilac može naknadu štete naplatiti samo iz tih sredstava. Ako su nenovčani ulozi u društvo precenjeni, stvara se privid da je društvo bogatije nego što jeste. To je jedan od razloga zašto je Predlogom za novi Zakon o preduzećima predviđeno da se nenovčani ulozi u akcionarsko društvo i u društvo s ograničenom odgovornošću obavezno procenjuju (član 200. stav 2. odnosno član 343).

Osnivači akcionarskog društva moraju sačiniti i potpisati poseban izveštaj o ulozima u stvarima i pravima koje unose u društvo (član 206. Predloga). U izveštaju se navode predmeti uloga, isprave o proceni i dokazi o stavljanju tih stvari i prava na raspolaganje društva. Prilikom sukcesivnog osnivanja akcionarskog društva, osnivačka skupština prihvata procenu vrednosti nenovčanih uloga (član 219. stav 1. tačka 6. Predloga).

Međutim, Predlog ne sadrži bliže odredbe o postupku verifikacije procene vrednosti nenovčanih uloga u društvo kapitala, koju su izvršili osnivači društva. Postoji zbog toga opasnost da će se društva kapitala osnivati ulaganjem dotrajalih stolova i stolica, neispravnih pisačih mašina i telefona i sl., kakvih je primera i do sada bilo.

Jugoslovenski Trgovački zakon iz 1937. godine sadržao je o tome detaljne odredbe. Prema članu 191. tog zakona, osnivači društva su bili dužni da svoj izveštaj o proceni vrednosti nenovčanih uloga dostave sudu na čijem će se području nalaziti sedište društva. Sud je imenovao najmanje tri revizora-stručnjaka koji će ispitati izveštaj osnivača. Sami osnivači ili osnivačka skupština nisu mogli imenovati revizore.<sup>2</sup> Sud je postavljao revizore prvenstveno sa

1 Hanel, J., Lagarde, G., Jauffret, A., "Droit commercial", tome 1, Paris, 1980, N 421, str. 74.

2 Prema francuskom pravu dovoljan je i jedan revizor. Revizora (fran. le commissaire aux apports)

spiska koji je sastavljala trgovачka, odnosno industrijska komora. Za revizora nije moglo biti postavljeno lice koje je imenovano za člana organa društva u pitanju (što je od značaja ako se povećava osnovna glavnica već postojećeg društva), ili lice na koje bi mogli uticati osnivači društva (kao što je lice koje je zaposleno kod osnivača), ili lice koje unosi nenovčani ulog u društvo, kao ni bliski srodnici tih lica. Niko nije mogao bez svog pristanka biti unet u spisak revizora, ali je nakon toga bio dužan da izvrši reviziju koja mu je poverena, osim ako su postojali razlozi za izuzeće. Revizori su imali dužnost da navode iz izveštaja osnivača savesno ispitaju. Mogli su od osnivača zahtevati pismena objašnjenja i dopune izveštaja. Ukoliko je došlo do nesuglasica između revizora i osnivača u pogledu davanja objašnjenja i dopuna uz izveštaj, rešavao je sud koji je postavio revizore (član 193. istog zakona). Jedan primerak izveštaja revizora sud je dostavljao komori, a jedan onom osnivaču koga su odredili osnivači društva. Primerak izveštaja koji se nalazio kod suda mogao je svako pregledati. Osnivačka skupština akcionarskog društva je mogla odlučiti da se ponovo ispita izveštaj osnivača i revizora o vrednosti nenovčanih uloga (član 208).

Prema Predlogu sud ne bi mogao odbiti upis društva u registar ako je, uzimajući u obzir izveštaj revizora ili na drugi način, ocenio da su osnivači ili osnivačka skupština društva precenili vrednost nenovčanih uloga. Polazi se od toga da sud ne treba da se meša u odnose između akcionara, odnosno članova društva, ukoliko nema spora.<sup>1</sup> Međutim, time se otvara mogućnost za izigravanje propisa o minimalno potreboj osnovnoj glavnici. Ta opasnost narocito postoji kad su u pitanju društva sa jednim vlasnikom ili sa malim brojem vlasnika.

U članu 210. starog jugoslovenskog zakona bilo je, što se toga tiče, određeno da ako između izveštaja osnivača i revizora postoje razlike u pogledu procene vrednosti nenovčanih uloga, ili ti izveštaji nisu u skladu sa odredbama zakona, sud će upravi društva ostaviti rok da se razlike otklone. Uprava je radi toga mogla ponovo sazvati osnivačku skupštinu društva. Ako ispravke nisu blagovremeno izvršene ili nisu dovoljne, sud je mogao odbiti da društvo upiše u registar.

Posebno se još u članu 13. stav 5. Predloga predviđa da će osnivači, članovi i akcionari koji ulažu nenovčana sredstva u preduzeće biti pojedinačno odgovorni preduzeću i trećim licima ako je vrednost tih sredstava manja od vrednosti koja je označena u osnivačkom aktu. Mada se u Predlogu govori o odgovornosti za štetu, treba smatrati da će onaj član društva čiji je nenovčani ulog precenjen biti dužan da društву doplati razliku. Iz tih sredstava moći će se namiriti poveroci društva.

### 3. Sniženje osnovne glavnice

Osnivači društva kapitala aktom o osnivanju društva određuju njegovu osnovnu glavnicu. To su početna sredstva za rad društva. Osnovna glavnica predstavlja trajni kapital društva; to su poslednja sredstva koja će biti upotrebljena za podmirenje obaveza društva prema poveriocima.<sup>2</sup>

---

imenju osnivači društva jednoglasnom odlukom, a ako jednoglasnosti nema, imenuje ga predsednik suda na zahtev bilo kog osnivača - Ripert, G., "Traité élémentaire de droit commercial", par R. Roblot, tome 1, Paris, 1986, N 930, str. 665.

1 Charlesworth & Cain, "Company Law", by G. Morse, London, 1983, str. 173.

2 Radojičić, S., "Osnovi trgovackog prava", Beograd, 1926, str.65.

Zato dok društvo postoji, akcionar ne može povući svoj ulog u društvo (član 232. Predloga). Isto važi i za članove društva s ograničenom odgovornošću (član 360. Predloga).<sup>1</sup>

Ipak, društvo izuzetno može sniziti svoju osnovnu glavnici, ali ne ispod minimalnog iznosa određenog zakonom. Kad se osnovna glavnica snižava povlačenjem jednog broja akcija (član 243. Predloga), društvo isplaćuje akcionare čije su akcije povučene. U takvom slučaju ti su akcionari zadovoljeni, ali može biti dovedena u pitanje sigurnost poverilaca društva. Oni su zaključili ugovor sa društvom imajući u vidu solventnost društva pre sniženja osnovne glavnice.

Radi zaštite poverilaca akcionarskog društva u slučaju smanjenja osnovne glavnice, članom 310. Predloga predviđa se da poverioci koji prijave svoja nedospela potraživanja mogu zahtevati od društva obezbedenje. Poverioci čija su potraživanja dospela, mogu zahtevati isplatu. Rok u kome poverioci mogu istaći takav zahtev prema društvu je 30 dana od dana objavljivanja odluke o smanjenju osnovne glavnice u "Službenom listu SRJ". Poverilac ne može da zahteva neko obezbedenje ako je osnovna glavnica akcionarskog društva snižena zbog gubitka u poslovanju društva. To je rizik koji mora da snosi svako ko zaključuje neki ugovor sa društvom kapitala.

#### 4. Privid pravne ličnosti

U članu 56. Predloga predviđeno je da akcionari i članovi društva s ograničenom odgovornošću odgovaraju za obaveze društva u više slučajeva: 1) ako su društvo zloupotrebili da bi postigli cilj koji je za njih kao pojedince zabranjen; 2) ako su društvo zloupotrebili da bi oštetili svoje poverioce; 3) ako su postupali sa imovinom društva kao da je u pitanju njihova imovina; 4) ako su smanjili imovinu društva u svoju korist ili u korist drugog lica, a znali su ili su morali znati da društvo neće biti u stanju da izmiri svoje obaveze prema trećim licima.

Privid identiteta postojao bi, na primer, ako su članovi organa upravljanja matičnog i zavisnog preduzeća ista lica, ili ako je organ upravljanja matičnog preduzeća istovremeno i organ upravljanja zavisnog preduzeća (član 420. stav 1. Predloga).

Nije od značaja koliko akcionara, odnosno članova ima društvo. U tom pogledu je Predlog širi od odredbe člana 140-a. Zakona o preduzećima iz 1988. godine (posle izmena i dopuna iz 1989. godine). Tu je bilo određeno da ako jedini akcionar ili jedini član društva s ograničenom odgovornošću, svojim radnjama ili mešanjem svoje imovine i imovine preduzeća stvara kod drugih privid privrednog identiteta sa preduzećem, odgovara poveriocima preduzeća neograničeno solidarno. Međutim, Predlog nije izgubio iz vida da je potreba zaštite poverilaca naročito izražena kad se kao dužnik pojavljuje akcionarsko društvo ili društvo s ograničenom odgovornošću koje ima samo jednog vlasnika (tzv. jednopersonalno društvo). To iz razloga što su društvo i vlasnik društva odvojeni subjekti u pravu, ali kad društvo ima samo jednog vlasnika, između njih postoji privredno jedinstvo. Vlasnik društva sam donosi sve odluke u društvu i sam raspolaže imovinom društva. On može bez nekih formalnosti iskoristiti društvo kao masku, kao veo (eng. the veil of incorporation-Charlesworth, nav. delo, str. 24. iza koga će se zakloniti u obavljanju privrednih aktivnosti).

1 Treba zapaziti da član ortačkog društva može povući svoj ulog u društvo, uz saglasnost ostalih članova (član 119. Predloga). Smanjenjem uloga ne dovodi se u pitanje sigurnost poverilaca, jer svi članovi celokupnom svojom imovinom odgovaraju za obaveze društva.

Mnoga strana prava zbog toga zabranjuju da samo jedno lice bude osnivač akcionarskog društva. A mogućnost da samo jedno lice osnuje društvo s ograničenom odgovornošću nemачko pravo je dozvolilo tek od 1981. godine, a francusko pravo od 1985. godine. Englesko pravo dozvoljava jednopersonalna društva u obliku dosta sličnom društima s ograničenom odgovornošću počev od 1992. godine.<sup>1</sup>

Predlog sadrži više članova o jednopersonalnim društvima, čija je svrha zaštita poverilaca takvih društava. Prvo, jednopersonalno akcionarsko društvo ne može biti jedini akcionar, odnosno jedini član drugog društva kapitala (član 202. stav 2. Predloga). Isto važi i za jednopersonalno društvo s ograničenom odgovornošću (član 345. Predloga).

Drugo, ne treba dozvoliti da jedno lice bude jedini član više preduzeća za čije obaveze neograničeno odgovara. Jer, ako bi taj status imalo u više preduzeća, moglo bi se desiti da celokupna njegova imovina bude upotrebljena za podmirenje obaveza jednog preduzeća, i da poverioci drugog ili drugih preduzeća ostanu nenađeni. U tom smislu se u članu 9. stav 1. Predloga predviđa da fizičko lice može da bude član s neograničenom solidarnom odgovornošću samo u jednom preduzeću. Predlog ne sadrži slično pravilo i za pravna lica, i to zato što pravno lice ne može biti takav član privrednog društva koji neograničeno odgovara za obaveze društva (član 8. stav 3. Predloga).

Treće, kad jedno lice stekne sve akcije jednog akcionarskog društva, ta činjenica mora biti prijavljena registarskom sudu radi upisa u registar i objavljanja. Inače će takav akcionar odgovarati neograničeno solidarno za obaveze društva (član 208. Predloga).

Četvrto, jednopersonalno akcionarsko društvo ne može otkupiti ni povlačiti sopstvene akcije, niti ih uzimati u zalagu (član 248. Predloga). Jer, time bi se otvarale velike mogućnosti za izigravanje poverilaca društva: jedini vlasnik društva donosi odluku o tome da društvo od njega otkupi akcije i da mu za to isplati odgovarajuću naknadu, na taj način se imovina društva iz koje se isplaćuju poverioci smanjuje, a on ne odgovara za obaveze društva. Isto se rešet je predlaže i za jednopersonalna društva s ograničenom odgovornošću (član 367. Predloga).

Svim ovim predlozima može se uputiti primedba da bi trebalo da važe i u situacijama kad preduzeće nije jednopersonalno, ali je udeo jednog člana toliki da su udeli ostalih članova beznačajni. Primera radi, da li treba dozvoliti da akcionarsko društvo sa jednim vlasnikom bude član društva s ograničenom odgovornošću koje ima dva člana, od kojih onaj drugi ima svega 1% udela? Nije li opasnost od izigravanja poverilaca u takvoj situaciji ista kao da drugi član ne postoji?

##### 5. Poslovi koji izlaze van okvira registrovane delatnosti preduzeća

Ako je preduzeće zaključilo ugovor koji nije u vezi sa njegovom delatnošću, postavlja se pitanje čiji interes treba štititi: interes vlasnika preduzeća ili interes poverioca. U interesu vlasnika preduzeća može biti da se takav posao poništi. Oni su osnovali preduzeće radi toga da bi ono obavljalo određenu delatnost, i ne žele da nose rizik za poslovni rezultat preduzeća iz obavljanja drugih delatnosti. Obrnuto, u interesu poveraca može biti da takav posao bude punovažan, i da preduzeće bude dužno da izvrši obaveze iz takvog posla.

U skladu sa shvatanjima koja su danas prihvaćena u većini zemalja, Predlog u takvim situacijama štiti poverioca. Šire posmatrano, to znači da se štiti pravna sigurnost. U članu 19.

<sup>1</sup> Single Member Private Limited Companies.

stav 1. Predloga predviđa se da preduzeća mogu da zaključuju ugovore i obavljaju druge poslove prometa robe i usluga u okviru delatnosti upisanih u registar, ali posledica kršenja ovog ograničenja nije ništavost ugovora nego odgovornost za privredni prestup. Prema stavu 3. istog člana, ugovor koji je preduzeće zaključilo van obavljanja delatnosti za koje je upisano u registar je pravno valjan, što znači da proizvodi pravno dejstvo.

Shvatnje po kome preduzeće ne bi obavezivao posao zaključen van okvira njegove delatnosti predstavljalo bi kočnicu za odvijanje pravnog prometa, jer bi to svakom učesniku nametalo obavezu da stalno ispituje registrovanu delatnost saugovorača kako bi bio siguran u punovažnost posla koji zaključuje.<sup>1</sup> Ipak, od pravila prema kojem je punovažan i ugovor koji je preduzeće zaključilo van okvira svoje registrovane delatnosti postoji jedan značajan izuzetak. Naime, ako je druga ugovorna strana znala ili morala znati da preduzeće zaključuje s njom takav ugovor koji izlazi van okvira njegove registrovane delatnosti, i to u cilju špekulacije, ona je nesavesna i ne treba joj pružiti sudsku zaštitu (član 19. stav 3. Predloga). Presuda Vrhovnog privrednog suda, Sl. 369/72 od 13. XII 1972, Zbirka sudskih odluka, knjiga XVII. sveska 4, odluka pod brojem 599. Zakon ne treba da štiti lice koje zaključuje ugovor mada zna, ili bi moralio da zna, da je on ultra vires (van ovlašćenja) za drugu ugovornu stranu.<sup>2</sup> Prilikom ocene o savesnosti ili nesavesnosti druge ugovorne strane treba imati u vidu da u firmi mora biti označena delatnost preduzeća, tako da je najčešće već sama firma morala predstavljati upozorenje za drugu ugovornu stranu.

Ako preduzeće želi da se brani prigovorom da je ugovor ništav jer je druga strana bila nesavesna, treba da dokaže okolnosti iz kojih proizlazi njena nesavesnost.<sup>3</sup>

Na isti način rešava Predlog i pitanje kakva je sudsina ugovora koji je zaključio direktor preduzeća, a kojima je prekoračio granice svojih ovlašćenja (dakle ako njegova ovlašćenja u zastupanju preduzeća nisu bila neograničena). Član 42. stav 5. Predloga predviđa da odredbe statuta, odnosno osnivačkog akta koje ograničavaju ovlašćenja direktora kao zastupnika preduzeća nemaju pravno dejstvo prema trećim licima. Dakle, ako je direktor preduzeća zaključio takav ugovor za koji je bila potrebna dozvola organa upravljanja preduzećem, a takvu dozvolu nije pribavio, ugovor ipak proizvodi dejstvo. Na osnovu člana 55. Zakona o obligacionim odnosima, pojedini sudovi su zastupali suprotno stanovište.<sup>4</sup> Smatrali su da ugovor nije ni zaključen ako je statutom ili drugim opštim aktom privredne organizacije određeno i u sudski registar upisano da njen zastupnik može zaključiti određeni ugovor samo uz saglasnost nekog organa, a takva saglasnost nije dobijena. Ako rešenje iz Predloga bude prihvачeno, odredba člana 55. Zakona o obligacionim odnosima više se neće moći primenjivati što se tiče ugovora koje zaključuju direktori i statutarni zastupnici preduzeća.

Ratio legis i ovog člana Predloga očigledno je želja da se zaštite poverioci preduzeća. Praznina je ipak u tome što u članu 42. stav 5. Predloga nije predviđeno da li pravo na zaštitu uživa samo savesni saugovarač preduzeća, kao što je to učinjeno u pogledu ultra vires ugovora koji je zaključilo preduzeće. Dilema se naročito javlja zbog toga što je jugoslovenski Trgovački

1 Barbić, dr J., "Organizacija udruženog rada u pravnom prometu", Zagreb 1986, str. 210.

2 Tako izričito predviđa i engleski European Communities Act iz 1972. godine, član 9. stav 1.

3 Charlesworth, nav. delo, str. 83.

4 Presuda Višeg privrednog suda Hrvatske, Pž. 213/82 od 3. III 1982, Privredno pravni priručnik, broj 6/83, str.59; rešenje Vrhovnog suda B i H, Rev. 262/79 od 9.VII 1979, Informator, broj 2577 od 3. XI 1979, str.4.

zakon iz 1937. godine pružao u članu 297. stav 3. zaštitu i nesavesnom saugovaraču preduzeća.<sup>1</sup>

#### 6. Statusne promene preduzeća

Statusnim promenama (spajanjem, pripajanjem ili podelom preduzeća) ne sme biti dovedena u pitanje sigurnost poverilaca. Poverilac preduzeće ne može uticati na to da li će preduzeće promeniti svoj status, ali zato zakon mora obezbediti da položaj poverioca bude neizmenjen bez obzira na izvršenu promenu. Predlog je u tom pogledu zadržao rešenja koja su do sada važila u našem pravu. Upisom pripajanja (spajanja preuzimanjem) u sudski registar, obaveze pripojenog preduzeća prelaze na preduzeće preuzimaoca (član 447. stav 3. Predloga). Isto tako, upisom u registar preduzeća koje je nastalo spajanjem, obaveze preduzeća koja se spajaju prelaze na to preduzeće (član 451. stav 4. Predloga).

Ako je među spojenim preduzećima bilo i takvih koja su bila insolventna, naplata poverilaca onih spojenih preduzeća koja su bila solventna može biti dovedena u pitanje. Imovina preduzeća čiji su oni bili poverioci ulila se sa imovinom drugih spojenih preduzeća u imovinu preduzeća koje je nastalo spajanjem, i iz nje se mogu naplatiti i poverioci preduzeća koja su bila insolventna.

Radi zaštite poverilaca od ove opasnosti, Predlogom se predviđa (član 445. stav 1) da poverioci preduzeća koja učestvuju u spajanju preuzimanjem mogu zahtevati obezbedenje potraživanja ili njihovu isplatu. Prema stavu 2. istog člana, dovoljnim obezbedenjem se smatra i pismena izjava uprava preduzeća koja učestvuju u spajanju preuzimanjem da će se imovinom tih preduzeća upravljati odvojeno do namirenja poverilaca svakog preduzeća posebno. Ovo rešenje bi važilo i u slučaju spajanja preduzeća osnivanjem novog preduzeća (član 451. stav 1. Predloga).

Takvo pravilo nije postojalo u našem novijem pravu o preduzećima.<sup>2</sup> Ova zakonska novina doprineće boljoj zaštiti poverilaca od opasnosti da zbog statusne promene preduzeća bude dovedeno u pitanje podmirenje njihovih potraživanja. Ali, može se staviti primedba da je formulacija Predloga neprecizna i nepotpuna. Neprecizna je zbog toga što nije razrađeno šta se, osim odvojenog upravljanja imovinom, smatra "dovoljnim obezbedenjem" koje poverilac može da zahteva. Primera radi, da li to znači da poverilac čije potraživanje nije bilo ni na koji način obezbedeno može zbog spajanja ili pripajanja dužnika zahtevati garanciju prvočasne banke, uz supergaranciju još jedne prvočasne banke?

Nepotpunost navedene zakonske odredbe vidimo u tome što nije ureden postupak prijavljanja saglasnosti poverilaca. Kako se poverioci obaveštavaju o statusnoj promeni koju preduzeće želi da izvrši: javnim pozivom ili poimenično? Šta će se desiti ako neki poverilac čuti? Kako će preduzeće dokazati registarskom судu da je od svih svojih poverilaca zatražilo saglasnost za statusnu promenu?

Francuski Zakon o trgovačkim društvima iz 1966. godine (član 381) određuje u tom pogledu da se poverioci koji nisu saglasni sa statusnom promenom dužnika mogu obratiti

1. "Ograničenja, koja bi u pogledu vlasti zastupanja sadržali pravila, pravilnici, zakjučci skupštine ili naredenja nadzornih organa, prema trećim licima nemaju dejstva, bez obzira da li ona za ograničenje znaju ili ne."

2. Kažemo novije pravo, jer je odvojeno upravljanje imovinama spojenih društava bilo predvideno u članu 387. stav 2. jugoslovenskog zakona iz 1937. godine.

sudu, i to u roku od trideset dana od kada je dužnik o tome učinio obaveštenje na način kako se poverioci obaveštavaju o sniženju osnovne glavnice.<sup>1</sup> Sud ceni da li će prestanak dužnika, zbog fuzije, dovesti u pitanje sigurnost njegovih poverilaca koji su pokrenuli postupak. Ako oceni da takva opasnost postoji, sud može narediti dužniku da podmiri njihova potraživanja ili da im pruži obezbedenje koje je prema mišljenju suda zadovoljavajuće. Ako preduzeće tako ne postupi, fuzija ne proizvodi dejstvo prema onim poveriocima koji su pokrenuli postupak pred sudom. Oni i dalje zadržavaju pravo da se naplate iz imovine svog dužnika, pre poverilaca drugog preduzeća koje je učestvovalo u statusnoj promeni.

Interesantna rešenja što se tiče pitanja o kome je reč sadržao je i jugoslovenski zakon iz 1937. godine. Prema članu 387. stav 2. tog zakona, imovinama fuzionih društava odvojeno se upravljaljalo sve dok potraživanja poverilaca nisu bila namirena. U slučaju stečaja ili prinudnog izvršenja na imovini društva koje je nastalo spajanjem, poverioci društava koja su prestala da postoje imali su pravo prvenstvenog namirenja iz onog dela te imovine koji je pripadao njihovom dužniku. Društvo koje je nastalo sapajanjem moglo je, u svakom trenutku, obavestiti poverioce svakog od spojenih društava da će prestati sa odvojenim upravljanjem imovinama tih društava, i pozvati ih da u roku od šest meseci prijave svoja potraživanja. Poverioci koji su se prijavili na poziv mogli su zahtevati podmirenje ili obezbedenje svojih potraživanja. U pogledu poverilaca koji se nisu prijavili, smatralo se da su pristali na napuštanje odvojenog upravljanja imovinama spojenih društava (stav 3. istog člana).

U slučaju podele preduzeća, za obaveze preduzeća koje je prestalo da postoji solidarno odgovaraju preduzeća koja su nastala podelom (član 452. stav 4. Predloga). Ovo pravilo važilo je i do sada u našem pravu. Ugovorom novonastalih preduzeća određuje se koju će obavezu ranijeg preduzeća izvršiti koje od njih. Međutim, takvi njihovi sporazumi se poverioca ne tiču. On može birati prema kojem će od novih preduzeća istaći svoj zahtev.<sup>2</sup>

#### 7. Povezana preduzeća i zaštita poverilaca

Između preduzeća koja su povezana u privredne sisteme i grupacije mogu postojati vrlo različiti odnosi, pa i odnosi nadređenosti. To je naročito izraženo u takvim grupama preduzeća u kojima jedno preduzeće po osnovu uloženog kapitala upravlja drugim preduzećem ili preduzećima (tzv. holding odnosi). Matično preduzeće može iskoristiti svoj hijerarhijski položaj u odnosu prema zavisnom preduzeću da bi preko zavisnog preduzeća obavljalo poslove iz kojih ne želi da preuzme nikakve obaveze.

Predlog daje za takve slučajeve prednost ekonomskom identitetu matičnog i zavisnog preduzeća, bez obrzira na to što su formalno pravno posmatrano u pitanju dva lica sa odvojenim imovinama.

Karakterističan je u tom pogledu član 433. stav 1. Predloga, prema kojem matično preduzeće jemči za obaveze uključenog preduzeća, bez obzira na to da li su u pitanju obaveze koje su nastale pre ili posle uključenja. Pod uključenim preduzećem se u smislu člana 431. stav 1. Predloga podrazumeva ono preduzeće čiji najmanje 90% akcija ili udela pripada matičnom preduzeću. Matično preduzeće mora da pokrije gubitak u godišnjem obračunu

1 Ripert, nav. delo, N 1594, str. 1079.

2 Odluka Suda udruženog rada Srbije, br. 7959/81 od 6.X 1981, Privredno pravni priručnik, br. 5/82, str. 62.

uključenog preduzeća, ako se ne može pokriti iz rezervi (član 434. stav 2. Predloga). To je dodatna garancija za poverioce uključenog preduzeća da neće ostati nemamireni.

Matično preduzeće ima pravo da upravi uključenog preduzeća daje uputstva za upravljanje (član 434. stav 1. Predloga). Matično preduzeće ima pravo da učestvuje u dobiti koja je ostvarena poslovanjem uključenog preduzeća. Ali, ono snosi ne samo rizik da kapital koji je uložilo u uključeno preduzeće može propasti, nego i neposrednu odgovornost za obaveze koje je preuzeo uključeno preduzeće u pravnom prometu. U tom pogledu je položaj poverilaca koji posluju sa uključenim preduzećem isti kao položaj poverilaca koji posluju sa preduzećem preko njegovih poslovnih jedinica koje nemaju status pravnog lica.<sup>1</sup>

---

1 Arsić, dr Z., "Neka pitanja holdinga u jugoslovenskom pravu", Privredni pravni priručnik, br. 1/92, str. 40.

*Prof. dr Zoran Arsić, Profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu*

## PREDUZEĆE I OSTVARIVANJE KONTROLNE FUNKCIJE

Delatnost preduzeća involvira interese različitih grupa - članova, zaposlenih, menadžera kao i društvene zajednice. Polazeći od toga, kao i od društvene funkcije koju preduzeće ima, javlja se potreba za kontrolom rada preduzeća, kojom se štite interesi pojedinih zainteresovanih grupa. U tom smislu je moguće utvrditi postojanje spoljne kontrole preduzeća, koju vrše sudovi i inspekcijski organi i koja obuhvata kontrolu zakonitosti osnivanja i rada preduzeća (čl.14, st. 2. Predloga Zakona o preduzećima). Osim toga, u okviru preduzeća, postoje različiti institucionalni mehanizmi kontrole, kojima se štite interesi pojedinih zainteresovanih subjekata.

U daljim izlaganjima ukazaćemo na pojedine oblike kontrole u okviru preduzeća, kao i na neke specifičnosti koje se, u tom pogledu, javljaju kod društava lica. Kao osnova za razmatranje ovih pitanja poslužiće Predlog Zakona o preduzećima.

### 1. Nadzorni odbor

Odvajanje svojine od kontrole predstavlja jedan pojarni oblik odnosa ovlašćenja i odgovornosti. Oba pojma su od suštinskog značaja za organizacije, pri čemu jedan teži da ograniči drugi. Ukoliko bi ovlašćenje bilo bez kontrole, ono bi se koristilo bez snošenja odgovornosti. Obrnuto, odgovornost umanjuje značaj ovlašćenja.<sup>1</sup>

S obzirom na dominantnu ulogu upravnog odbora i pasivnu ulogu deoničara, postavlja se pitanje efikasne kontrole rada upravnog odbora - odnosno nalaženja pravih instrumenata koji treba da daju odgovor na pitanje ko čuva čuvara.

U pogledu broja organa u deoničkom društvu, uporednopravno posmatrano, javljaju se dve koncepcije. Prema jednoj, zastupljenoj u engleskom pravu, treba da postoji jedan odbor - upravni odbor. Prema drugom shvatanju, treba da postoji upravni odbor i nadzorni odbor. Ova koncepcija zastupljena je u nemačkom pravu, holandskom pravu i francuskom pravu.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Dooley Michael, Veasey Norman, The Role of the Board in Derivative litigation, Business Lawyer 2/1989, str. 524.

Ipak treba napomenuti da su izražena gledišta prema kojima postojanje upravnog i adzornog odbora treba preneti i u engleskom pravu. U prilog ovakvom stavu navodi se da bi postojanje nadzornog odbora omogućilo prisustvo institucionalnih investitora (npr. banaka) u njima i na taj način omogućilo njihov uvid u upravljanje deoničkim društvom, bez angažovanja u svakodnevnom odlučivanju.<sup>1</sup> Drugo, ukazuje se da je moderno preduzeće amalgam koji obuhvata interes menadžera, zaposlenih i deoničara i da organizacija mora da podržava tu realnost. To bi se postiglo postojanjem nadzornog odbora, u kojem bi bili i predstavnici radnika. Konačno, ukazuje se da je u Evropi široko prihvaćena koncepcija dva odbora i da bi zbog harmonizacije prava, trebalo prihvatiti ovakvo rešenje i u Engleskoj.<sup>2</sup>

Nasuprot ovakvim argumentima u korist harmonizacije prava na osnovu dva odbora postoje i zalaganja za zadržavanje anglosakonske koncepcije upravnog odbora.<sup>3</sup> Na prvom mestu, ukazuje se da je ovaj koncept, u praksi, mnogo bliži sistemu koji pretpostavlja dva odbora, nego što se to, na prvi pogled, čini. Po pravilu, upravni odbor sačinjava više članova nego što je to potrebno, pa se stvarno vodenje preduzeća prepusta izvršnom odboru, ili direktoru i izvršnom odboru, ili samom direktoru. Oni podnose izveštaj upravnom odboru u punom sastavu, od koga traže i ovlašćenje za veće investicije ili promene poslovne politike. U pogledu balansiranja različitih interesa iskazuje se odredena skepsa. Napominje se da u postojećoj strukturi preduzeća ništa ne sprečava realizaciju interesa najznačajnijih deoničara. U pogledu malih investitora napominje se da oni imaju više sklonosti ka deonicama koje ne sadrže pravo glasa, s obzirom da su one jeftinije. Što se tiče predstavljanja radnika, ukazuje se da su direktori - članovi odbora uglavnom zaposleni u preduzeću. Ipak, napominje se da učešće radnika u upravnom odboru per se nije karakteristika engleskog prava, ali naglašava se da potreba za tim i ne postoji. Pri tome se ukazuje na raširenu koncepciju da članovi upravnog odbora nemaju obavezu da poštuju samo interes deoničara, već i šire zajednice, kao i radnika. U pogledu pozitivnih iskustava SR Nemačke u tom pogledu, ocenjuje se da su ona primerena nacionalnom temperamentu i filozofiji usvojenoj od sindikata.<sup>4</sup>

U pogledu spomenute diskusije, ukazuje se da stav prema kojem jedan odbor izabran od strane skupštine omogućava bolju kontrolu nad članovima odbora koji obavljaju poslove iz njegove nadležnosti (executive members), nije do kraja tačan. U slučaju da postoji nadzorni odbor, članovi oba odbora bi mogli da zasedaju zajedno.<sup>5</sup> Osim toga, drugi članovi odbora (non-executive members) bili bi u istoj poziciji u pogledu odgovornosti kao i članovi koji obavljaju poslove iz njegove nadležnosti. Nedostatak se ogleda u tome što bi, u uslovima postojanja jednog odbora, drugi članovi odbora bili ustvari kooptirani od strane članova koji obavljaju poslove iz nadležnosti odbora i to iz iste grupe ljudi, zbog čega ne bi trebalo od njih očekivati da deluju nepristrasno.<sup>6</sup>

6 Detaljnije: Joan Maycosk, *The Management Structure of the French Societe Anonyme*, *Journal of Business Law*, 1973, str. 6 i dalje; Didier Paul, *The New French Legislation on Comercial Companies*, *The Journal of Business Law*, 1967, str. 78. i dalje.

1 Schmitthoff Clive, *The Dual Board System*, *Journal of Business Law*, april 1972, str. 89.

2 Ibidem.

3 R.D., Gilbert, *In Favour of Traditional British Board*, *Journal of Business Law*, 1974, str. 5

4 R.D., Gilbert, *In Favour of Traditional British Board*, *Journal of Business Law*, 1974, str. 5.

5 Ibidem.

6 Schmitthoff Clive, *New Concepts in Company Law*, *Journal of Business Law*, 1973, str. 319.

Predlogom Zakona o preduzećima je, pre svega, prihvaćena dominirajuća koncepcija, prema kojoj postoji i nadzorni odbor. U pogledu delatnosti ovog organa nameće se zaključak o nalogašenoj kontrolnoj funkciji (čl. 65. Predloga Zakona o preduzećima),<sup>1</sup> u okviru koje posebno mesto zauzima nadzor nad radom uprave preduzeća i izvršnog odbora direktora. Treba napomenuti da se predlogom Zakona o preduzećima predviđaju i slučajevi obavezognog postojanja nadzornog odbora (čl. 66). U pogledu zaštite interesa pojedinih grupa prilikom vršenja kontrolne funkcije nadzornog odbora ukazujemo na čl. 83. Predloga Zakona o preduzećima gde je predviđeno članstvo zaposlenih u upravnom i nadzornom odboru. Ako su u pitanju preduzeća koja ostvaruju javni interes, od značaja za kontrolu njegovog ostvarivanja je i izbor najmanje jedne trećine članova nadzornog odbora, odnosno jedne polovine članova upravnog i nadzornog odbora, ako je preduzeće u društvenoj svojini ili večinskoj društvenoj svojini (čl. 407. Predloga Zakona o preduzećima).

## 2. Upravni odbor

Upravni odbor ima ograničenu kontrolnu ulogu. Ako se pogleda čl. 63. Predloga Zakona o preduzećima vidi se da upravni odbor vrši kontrolu nad radom poslovodnog organa, s obzirom da postavlja i razrešava direktora. U okviru kontrolne funkcije napominjemo da se kao članovi upravnog odbora javljaju i predstavnici zaposlenih, čime se obezbeđuje i kontrola njihovog interesa u delokrugu rada upravnog odbora (čl. 83. Predloga Zakona o preduzećima). Ako su u pitanju preduzeća koja obavljaju delatnost od javnog interesa, ukazujemo na gornja izlaganja o izboru jedne polovine članova upravnog odbora, za slučaj da li je preduzeće u društvenoj ili večinskoj društvenoj svojini.

## 3. Skupština

Skupština je organ vlasnika i, kao takva, ima i kontrolnu funkciju. Ovakav pristup "korporativnoj liturgiji" se u pravnoj teoriji dovodi u pitanje još od vremena radova Adama Smita.<sup>2</sup> Pasivna uloga deoničara, odnosno skupština zasnovana je na odvajanju svojine od kontrole nad njom. Direktori deoničkih društava, napominje se, pre upravljaju tudim novcem nego svojim. Pri tome, najveći deo tih vlasnika retko smatra da se razume u trgovачke poslove i o njima, po pravilu, ne vodi računa već je njihova pažnja orijentisana ka polugodišnjim ili godišnjim dividendama. Zbog toga se i položaj i nadležnosti skupštine od strane velikog dela teoretičara označavaju kao "farsa", "ritual",<sup>3</sup> i "populistička iluzija".<sup>4</sup>

Normativno posmatrano skupština ima značajnu kontrolnu funkciju (čl. 62. Predloga Zakona o preduzećima) - bira i opoziva članove upravnog odbora, nadzornog odbora, revizora i likvidatora, usvaja godišnji obračun i izveštaj o poslovanju, odlučuje o raspodeli godišnje dobiti. Kao što smo naglasili stvarna mogućnost realizacije kontrolne funkcije od strane skupštine se dovodi u pitanje. Prvi ograničavajući faktor je broj deoničara i njihov pasivni položaj. Ovde je potrebno dodati da u nekim pravima postoji, još ograničavajućih elemenata. Npr. u pravu SAD postoji dosta komplikovan mehanizam zastupništva (proxy contest), čija realizacija omogućava, u velikoj meri, "bezbednost" upravnom odboru.

1 I formulacije iz čl. 65. ukazuju na takvu funkciju ovog organa - "vrši nadzor", "pregleda".

2 Smit Adam, Istraživanja prirode i uzroka bogatstva naroda, Beograd, 1970, knjiga 3, str. 1024-1025.

3 Gower, Ballantine, Rostow, prema: Blumberg Philip, The Public's "Right to Know": Disclosure in the Major American Corporations, The Business Lawyer July 1973, str. 1033.

4 Galbraith Kenneth, The New Industrial State, London, 1968, str. 84.

Drugi ograničavajući faktor koji utiče na mogućnost stvarne kontrole od strane skupštine je posedovanje odgovarajuće informacije. S tim u vezi su različita mišljenja u pogledu obaveze objavljivanja finansijskih podataka o poslovanju preduzeća, o čemu će više reći biti u docnjim izlaganjima. Na ovom mestu treba naglasiti da je postojanje odgovarajuće informisanosti članova skupštine preduslov za realizaciju kontrolne funkcije.

Konačno, ukazujemo da je skupština jedan od institucionalnih okvira u kojima se realizuje još jedan od kontrolnih mehanizama - postavljanje pitanja od strane članova društva, o čemu će detaljnije biti govora u docnjim izlaganjima.

#### 4. Obaveza objavljivanja podataka

Objavljivanje podataka o poslovanju preduzeća, kao odraz principa javnosti rada, predstavlja direktnu posledicu shvatanja o društvenoj funkciji preduzeća. Objavljivanje podataka može biti dobrovoljno i obavezno. Ukoliko se radi o podacima koji imaju veći značaj za članove društva, investitore i društvo kao celinu, tada se objavljivanje tih podataka utvrđuje kao obaveza preduzeća. U tom smislu su od posebnog značaja podaci o finansijskom poslovanju preduzeća, i oni predstavljaju predmet posebne pažnje u nacionalnim zakonodavstvima.

Uporednopravni pregled (na uzorku SAD, Švajcarske i Nemačke) ukazuje, pre svega, na opštu prihvaćenost obaveze objavljivanja finansijskih podataka.<sup>1</sup> Obaveza objavljivanja finansijskih podataka ima višestruku funkciju, među kojima posebno mesto ima kontrolna funkcija, pri čemu se mogu utvrditi uticaji kako na spoljnu, tako i na unutrašnju kontrolu. S aspekta spoljne kontrole obaveza objavljivanja finansijskih podataka se vidi kao alternativa mnogo restriktivnijem obliku državnog uticaja na finansijski i korporativni sektor. Ovo razlikovanje (finansijskog i korporativnog sektora) treba posmatrati u svetu razlika koje postoje između SAD i evropskih zemalja. S jedne strane, regulativa u SAD je pretežno orijentisana ka finansijskom tržištu, dok se kao dominantni predmet regulative u Evropi javlja preduzeće.

U teoriji se mnogo više pažnje posvećuje obavezi objavljivanja finansijskih podataka kao instrumentu unutrašnje kontrole. Na prvom mestu, ukazuje se na mogućnost kontrole distribucije dividende od strane akcionara kroz nadležnost skupštine, kao i kontrola statusnih promena. Osim toga, smatra se da je objavljivanje finansijskih podataka od vitalnog značaja za kontrolu rezultata uprave preduzeća i, s tim u vezi, izbor upravnog i nadzornog odbora. Nadalje, objavljinjem finansijskih podataka moguće je kontrolisati i integritet uprave tj. utvrditi da li su preduzima ili problematični poslovni potezi. Konačno, kao indirektni kontrolni mehanizam se javlja tržište kapitala, koje reaguje u skladu sa objavljenim finansijskim podacima. Ekonomisti posebno naglašavaju distributivnu funkciju pravila o obavezi objavljivanja finansijskih podataka.

Nasuprot gore navedenim stavovima u teoriji su prisutna i suprotna mišljenja.<sup>2</sup> Napominje se da finansijski podaci jednostavno ne sadrže dovoljno informacija za zaključivanje o tome kako se preduzeće vodi. Ista je argumentacija (nedostatak informacije) u pogledu izbora upravnog odbora. Još manji je značaj, prema ovim mišljenjima, objavljivanja finansijskih podataka u pogledu kontrole integrateta uprave, s obzirom da se eventualna zloupotreba može utvrditi samo u ekstremnim slučajevima. U pitanje se dovodi i indirektna kontrola preko

---

1 Meier - Schatz Christian, Disclosure Rules In The U.S., Germany And Switzerland, American Journal of Comparative Law 2&1986, str. 271.

2 Meier - Schatz, Op. cit., str. 293.

tržišta kapitala u pogledu evropskih zemalja, s obzirom na nepostojanja nekih instituta specifičnih za SAD.

Kao što se vidi, od osporavanja je izuzeta samo kontrola distribucije dividendi. Međutim, i u tom pogledu treba imati u vidu da su finansijski podaci komplikovani i da se zbog toga u komentarima susreće stav o "mitu informisanog laika".<sup>1</sup>

U pogledu Predloga Zakona o preduzećima od značaja je čl. 86. gde se predviđa da se članovi upoznaju sa radom preduzeća i organa objavljivanjem bilansa preduzeća i konsolidovanog bilansa povezanih preduzeća i uvidom u izveštaje nadzornog odbora, revizora i uprave preduzeća. Nisu predviđena pravila za sastavljanje bilansa i konsolidovanog bilansa, s obzirom da je to materija računovodstva i reguliše se u odgovarajućem zakonu. Ono što je od posebnog značaja, po našem mišljenju, je pitanje objavljivanja. Ovo tim pre što se u st. 3. istog člana predviđa da se način ostvarivanja pomenutog prava uređuje statutom preduzeća. Ovakvo rešenje omogućava različit tretman članova jednog društva u odnosu na članove drugog društva, zavisno od toga kakvo je rešenje u statutu. Kao protivargument bi se moglo navesti da statut donosi skupština, dakle sami članovi, te da su u mogućnosti da sami utiču na svoj položaj. Smatramo, međutim, da u tom pogledu treba imati u vidu pasivnost skupštine, odnosno ograničenu zainteresovanost članova. Ostavljanje ovog pitanja za statut preduzeća pruža mogućnost za različite varijante tzv. ograničenog objavljivanja. Pri tome treba imati u vidu da su takva rešenja poznata u nekim pravima (na pr. Švajcarskoj).<sup>2</sup> Napominjemo da objavljivanje finansijskih podataka, kao što smo ranije naglasili, ima višestruku funkciju, a ne samo kontrolu koju sprovode akcionari.

#### 5. Pravo pregleda poslovnih knjiga i dokumenata preduzeća

Predlogom Zakona o preduzećima je predviđeno pravo pregleda poslovnih knjiga i dokumenata preduzeća (čl. 866. st. 2).

Pregled poslovnih knjiga i dokumenata ima odredene karakteristike, koje su istovremeno i razlike u odnosu na objavljivanje finansijskih podataka.

Prvo, obaveza objavljivanja finansijskih podataka postoji u odnosu na sve akcionare, odn. članove društva, dok pravo pregleda pripada svakom individualnom akcionaru, odn. članu.

Dруго, u pitanju su različiti postupci. Pravo pregleda poslovnih knjiga i dokumenata predstavlja fizički pristup predmetu pregleda od strane akcionara, odn. člana, što izaziva poteškoće zbog privremene nedostupnosti knjiga i dokumenata za redovno poslovanje i prisustva lica, koja od strane preduzeća nadgledaju pregled knjiga i dokumenata.<sup>3</sup>

Kao titular prava na pregled poslovnih knjiga i dokumenata javlja se akcionar, odn. član društva. U tom smislu je od značaja knjiga akcija, odn. knjiga udela, s obzirom da se u pogledu akcija na ime kao akcionar smatra lice koje je kao takvo upisano u knjigu, nezavisno od toga da li je otudilo akcije ili ne. Ako se kao akcionar javlja pravno lice, primenjuju se pravila o zastupništvu.

1 Kripke Homer, The Myth of the Informed Lyman, The Business Lawyer 2&1973, str. 631.

2 Ne postoji generalna obaveza objavljivanja već se odgovarajući akti šalju akcionarima na osnovu njihovog zahteva. Propisi koji se odnose na obavezu objavljivanja su delimično menjani u julu 1992, prema: Zimmerman A., New Law Helps Swiss Market, UBS International Finance, 13&1992, str. 12.

3 Blumberg Ph., op. cit., str. 1053.

Predmet pregleda su poslovne knjige i dokumenta. Posebno mesto zauzima knjiga deo- ničara (zbog pripreme za glasanje na skupštini). U pitanju su knjige i dokumenti preduzeća čiji je akcionar lice koje koristi pravo pregleda. Ovo je potrebno imati u vidu s obzirom na postojanje zavisnih preduzeća, čije poslovne knjige i dokumenta mogu biti predmet pregleda od strane njihovih akcionara. U uporednom pravu su poznata rešenja gde se dozvoljava pregled poslovnih knjiga i dokumenata zavisno od preduzeća i akcionarima kontrolišućeg preduzeća.<sup>1</sup> U pogledu rešenja iz predloga Zakona o preduzećima, treba imati u vidu da se izričito predviđa samo objavljivanje konsolidovanih bilansa povezanih preduzeća. U uporednom pravu su poznata i rešenja po kojima se pravo na pregled vezuje samo za specificirane akte, kada se postavlja pitanje mogućnosti pregleda isprava van tog spiska.<sup>2</sup>

S obzirom na probleme koje izaziva pregled poslovnih knjiga i dokumenata, kao i na eventualnu nedovoljnu stručnost akcionara, postavlja se pitanje prisustva pregledu od strane stručnjaka (pravnika, računovoda itd.), kao i sačinjavanja kopija dokumenata.

Pravo uvida u poslovne knjige i dokumenta, odn. njegova realizacija i efikasnost se dovodi u pitanje u pravnoj teoriji, posebno s obzirom na postojanje preduzeća sa velikim brojem akcionara, ovlašćenih da vrše pregled. Korišćenje tog prava u širokom obimu bi moglo da doveđe ne samo do nemogućnosti pravilnog vođenja tih knjiga i dokumenata, već i do one-mogućavanja poslovanja preduzeća.<sup>3</sup> Zato smatramo posebno važnim utvrđivanje "pravila igre" - uslova pod kojima se ovo pravo može koristiti.

Kao kontrolni mehanizam, pravo pregleda poslovnih knjiga i dokumenata preduzeća, predviđeno je i u pojedinim stranim pravima. U pravu SAD ovaj institut je sadržan u common-law i u pojedinim zakonima i, osim nekih izuzetaka, kada je to pravo neograničeno, njegovo korišćenje mora biti svrshishodno (proper purpose). Uobičajeno je da se kao svrshishodno tretira korišćenje ovog prava koje je savesno i usmereno na zaštitu interesa akcionara, ili omogućava izvršenje obaveza akcionara. Osim toga, lice koje koristi ovo pravo mora postupati zakonito i razumno (višekratni pregled se ne dozvoljava).<sup>4</sup> Sudska praksa je, i pored nekih problematičnih slučajeva, usaglašena oko stava da se svrshodnost vezuje za ekonom-ske aspekte vođenja preduzeća i odnosa unutar njega. Posebno mesto u dokumentima preduzeća zauzima lista akcionara (stock list).

U francuskom pravu je, takođe, prihvaćeno ovo pravo akcionara pri čemu je posebno regulisan uvid u listu akcionara u periodu od 15 dana koji prethodi skupštini. Akcionar ima pravo i da sačini kopiju liste akcionara, pri čemu je predviđen i sadržaj ovog akta.<sup>5</sup>

U pogledu rešenja iz Predloga Zakona o preduzećima potrebno je učiniti odredene napomene.

Prvo, poslovne knjige i dokumenta obuhvataju i listu akcionara, odn. članova. Knjiga akcionara je regulisana u Predlogu Zakona o preduzećima (čl. 257), kao i knjiga udela za društva sa ograničenom odgovornošću (čl. 347). U pogledu knjige akcionara predviđeno je da svaki akcionar ima pravo uvida u knjigu akcija, što se eventualno može oceniti kao tau-

---

1 Latin Norman, *The Law of Corporations*, Brooklin, 1959, str. 291.

2 Latin Norman, *The Law of Corporation*, Brooklin, 1959, str. 291.

3 Blumberg Ph., op. cit., str. 1050-1052.

4 Blumberg Ph., op.cit., str.1044.

5 Član 169. Zakona br. 66-537. i 140. Dekreta br. 67-236.

tologija, s obzirom na opšte rešenje iz čl. 86, stav 2. S druge strane, time se otklanjaju moguće sumnje u pogledu kvalifikacije knjige deoničara kao poslovnih knjiga i dokumenata, što, po našem mišljenju, ne bi trebalo da bude sporno. Kada je u pitanju knjiga udela, pravo pregleda nije izričito predviđeno. Ovaj pristup je nekonzistentan, u odnosu na knjigu akcionara, izuzev u slučaju da se htelo onemogućiti pregled knjige udela, za šta mislimo da nema razloga. Trgovačkim zakonom iz 1937. godine je omogućavan uvid u knjigu udela ne samo članovima, nego svakom ko učini verovatnim pravni interes (ne i da ga dokaže).<sup>1</sup> Prema postojećem tekstu Zakona o preduzećima kao rešenje koje omogućava pregled knjige udela ostaje kvalifikacija knjige udela kao "poslovne knjige i dokumenta". Inače, upis u knjigu akcionara i knjigu udela ima višestruke pravne posledice, koje prevazilaze razmatranje kontrolne funkcije u preduzeću.<sup>2</sup>

Drugo, postavlja se pitanje ograničenja ovog prava. U uporednom pravu su poznate različite vrste ograničenja (svrshodnost, vremenski period u kome se može vršiti uvid, odnosno dužina statusa akcionara). Ovo tim pre ako se imaju u vidu karakteristike ovog načina realizacije kontrolne funkcije, kao i moguće zloupotrebe ovog prava, koje bi mogle da utiču na efikasnost poslovanja preduzeća. S obzirom na tekst Zakona o preduzećima kao ograničenje se može navesti poslovna tajna (čl. 90)<sup>3</sup>. Treba, takođe, imati u vidu i princip zloupotrebe prava. Kao moguće rešenje javlja se regulisanje ovog pitanja statutom preduzeća. U tom slučaju bi trebalo proširiti stav 3 čl. 86 i osim situacije iz st. 1, uključiti i st. 2. I bez te izmene teksta Predloga Zakona o preduzećima, ovo rešenje bi bilo moguće, s obzirom na široku formulaciju usvojenu u pogledu statuta akcionarskog društva (čl. 224) i društva sa ograničenom odgovornošću članova (čl. 339).

Treće, u uporednom pravu je ovom pravu akcionara, odnosno članova društva data i sudska zaštita. Sud može, zavisno od okolnosti konkretnog slučaja i ograničenja ovog prava, svojom odlukom obezbediti ostvarenje ovog prava. Tekst Predloga Zakona o preduzećima je u tom pogledu nedovoljno jasan. U stavu 4, čl. 86 predviđena je mogućnost sudske zaštite prava na obaveštavanje, kao i u slučaju da nadležni organ u preduzeću ne odgovori na pismeno postavljeno pitanje. Sud može na osnovu zahteva akcionara, odnosno člana, obezbediti pravo na obaveštavanje. Kao što se vidi sud daje zaštitu u slučaju nemogućnosti prava na obaveštavanje i odsustva odgovora na pismeno postavljeno pitanje, a zahtev se podnosi za ostvarivanje prava na obaveštavanje. Ovakav pristup je prihvatljen, u osnovi, za slučaj da se pod obaveštavanjem podrazumevaju svi oblici navedeni u čl. 86 (objavljanje, uvid i postavljanje pitanja) na šta bi mogao da ukazuje i naslov nad tim članom. I tada, međutim, nema potrebe da se posebno navodi odsustvo odgovora na pismeno postavljeno pitanje. S druge strane, samo u st. 1 čl. 86 govor se eksplicitno o obaveštavanju putem objavljivanja bilansa i uvida u izveštaj nadzornog odbora, uprave i revizora. Može se, takođe, postaviti i pitanje da li su do kraja opravdani razlozi za izdvajanje uvida u spomenute izveštaje od pregleda poslovnih knjiga i dokumenata preduzeća iz st. 2, pri čemu se uvid u izveštaje izričito označava kao "obaveštenje".

1 Čl. 442 Trgovačkog zakona iz 1937.

2 Vidi: Stražnjicki Milorad, Tumač trgovačkog zakona od 28. listopada 1937, Zagreb 1939, str. 220-221 i 430-431.

3 Detaljnije o poslovnoj tajni: Arsić Zoran, Poslovna tajna, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1-3/1989 str.54

### 6. Postavljanje pitanja

Kao jedan od oblika kontrole od stane akcionara, odnosno članova, predviđeno je i postavljanje pitanja u pismenoj formi (čl. 86, st. 2).

Pitanje može da postavlja akcionar, odnosno član društva, pri čemu ukazujemo na ranija izlaganja o tome ko se smatra akcionarem i na značaj koji u tom pogledu ima knjiga akcionara, odnosno knjiga udela.

U pogledu forme postavljenog pitanja u Predlogu Zakona o preduzećima traži se pismena forma. Pismena forma se ne traži samo za pitanje, već i za odgovor na postavljeno pitanje. Čini se da ovako postavljena forma daje osnova za zaključivanje da se radi obaveznoj pismenoj formi. Ovo, međutim, ne ograničava mogućnost postavljanja pitanja i u usmenoj formi, pri čemu davanje odgovora zavisi od upravljačke politike u preduzeću. U tom pogledu treba imati u vidu tendenciju koja se javlja u nekim zemljama, posebno u pogledu velikih korporacija, da daju veliki broj informacija koja prevazilaze zakonsku obaveznu.

Detaljnija regulativa u pogledu postavljanja pitanja i odgovara treba da je sadržana u statutu, odnosno osnivačkom aktu (na pr. rokovi, ograničenja ovog prava). Ovo, posebno s obzirom na sankcije predviđene za uskraćivanje odgovora na ovo pitanje. Treba napomenuti da je Predlogom Zakona o preduzećima predviđena jedna posebna situacija (čl. 257, st. 4), koja se odnosi na postavljanje pitanja akcionara u vezi sa dnevnim redom skupštine. Ovakvo pitanje mora biti postavljeno u pismenoj formi najmanje 8 dana pre održavanja skupštine. U tom slučaju uprava preduzeća je dužna da da pismeni odgovor, izuzev ako bi time povredila poslovnu tajnu. Kao što se vidi nije predviđen rok za davanje odgovora, ali bi on morao da bude takav da norma ima smisla. S obzirom da se pitanje odnosi na dnevni red skupštine i odgovor bi morao da se da u roku koji bi omogućio korišćenja odgovora u radu skupštine.

### 7. Savet zaposlenih

Predlogom Zakona o preduzećima (čl. 84) predviđeno je postojanje (stav 1), odnosno mogućnost postojanja (stav 2) saveta zaposlenih. U kontekstu kontrolne funkcije od značaja je učešće saveta u odlučivanju o korišćenju posebnih fondova i drugih sredstava preduzeća u skladu sa kolektivnim ugovorom. Najveći deo nadležnosti saveta zaposlenih se inače iscrpljuje u davanju mišljenja i predloga. I pored toga što organi preduzeća moraju da obrazlože neprihvatanje mišljenja saveta, čini se da savet zaposlenih nema značajniju, čak ni indirektnu, kontrolnu funkciju. Neki tragovi kontrolne funkcije, i to indirektnе, se ogledaju u izboru predstavnika društvenog kapitala u skupštini preduzeća. U tom pogledu ukazujemo da je i kontrolna funkcija skupštine predmet različitih opredeljenja.

### 8. Specifičnosti društava lica

Specifičnosti kontrolne funkcije u okviru društava lica proizlaze iz osnovne karakteristike ove vrste preduzeća - jedinstvo svojine i upravljanja. Sledstveno tome poslovodnu funkciju vrši član društva, neki od članova, ili svi članovi. Mogućnost prenosa prava na poslovodstvo se mora predviđeti ugovorom o osnivanju društva. Članovi, vršeći kontrolnu funkciju, mogu da razreše direktora, pri čemu je moguće razlikovati dve situacije. U prvoj varijanti, ako je ime direktora uneto u ugovor o osnivanju društva, tada promena direktora predstavlja i izmenu ugovora o osnivanju, za šta je potrebna saglasnost svih članova društva (i direktora koji je takođe član). U drugoj varijanti, kada ugovorom o osnivanju nije predviđeno ime direktora, postupak je jednostavniji, jer ne predstavlja izmenu ugovora o osnivanju.

---

Članovi društava lica kontrolu vrše i kroz usvajanje godišnjeg obračuna, prava uvida u poslovne knjige, kao i kroz pravo da zahtevaju obračun od strane člana ovlašćenog za poslovodstvo, kao i njegovu obavezu da podnosi izveštaje o poslovanju društva.

Specifičan vid realizacije kontrolne funkcije predstavljaju pravila o prijemu novog člana u društvo. Jednu od razlika između društava lica i društava kapitala predstavlja i ograničenje mogućnosti prenosa udela u društvu. Zbog ovlašćenja člana ortačkog društva i komplementara u komanditnom društvu, kao i njihove solidarne odgovornosti za obaveze društva, oni imaju snažan interes za kontrolom nad prenosom udela u društву, kao i njihove solidarne odgovornosti za obaveze društva, oni imaju snažan interes za kontrolom nad prenosom udela u društvu tj. prijemom novog člana u društvo. U tom smislu Predlogom Zakona o preduzećima je predviđeno pravo preče kupovine i saglasnost na prenos trećem licu (čl. 136 i 190 Predloga Zakona o preduzećima).

Prof. dr Dejan Popović, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu.

## PORESKI SISTEM ZA EKONOMSKI OPORAVAK JUGOSLAVIJE

### 1. Uvod

Tri meseca primene Programa rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije predstavljaju relativno kratak period da bi se mogao formirati pouzdani sud o tome da li je stvorena osnova za trajniju stabilizaciju privrednih kretanja u zemlji i za početak njenog ekonomskog oporavka. Hiperinflacija - druga po veličini u celokupnoj pri-vrednoj istoriji - obuzdana je uvođenjem novog, konvertibilnog dinara i zaustavljanjem emisije novca bez pokrića; ravnoteža između robnih i monteranih tokova za početak je uspostavljena na niskom nivou, koji međutim, odgovara mogućnostima jedne male, zatvorene privrede, u kojoj je nacionalni dohodak na nivou od oko 850 dolara per capita. Osnovni uzrok hiperin-flacije - visoki deficit javnog sektora, koji je u 1993. godini premašivao 45% društvenog proiz-voda i koji je premošćivan putem monetizacije - sveden je na razumniju meru, pre svega kroz smanjivanje javnih rashoda. Njihov je udio u društvenom proizvodu, naime, planiran na 52%, a budžetom Republike Srbije za 1994. godinu predviđa se čak njihova dalja redukcija - na 42% kada je reč o javnim rashodima u toj republici. S druge strane, javni prihodi su zabeležili značajan realan rast, pošto je u uslovima stabilnosti dinara prestalo dejstvo Tanz-Olivera efekta, koji je obeležio celu 1993. godinu. Radi se o efektu kojim se pri visokoj inflaciji, zbog dnevнog obezvredivanja valute, realna vrednost naplaćenih poreza stalno smanjuje; otuda se budžetski deficit uvećava, što primorava vladu da vrši dodatnu primarnu emi-siju, čime se, opet, inflacija dalje uvećava, a realna vrednost naplaćenih javnih prihoda dalje smanjuje. Donekle oživila privredna aktivnost i rast realnih zarada omogućili su da, i bez uvećanja poreskih stopa, javni prihodi iz realnih izvora porastu.

Istovremeno sa pozitivnim razvojem, u pomenutom intervalu zabeleženi su i prvi negativni znaci (šticung, ograničavanje konvertibilnosti dinara u pojedinim poslovnim bankama, emi-tovanje novog dinara preko postavljenih limita i dr.). Ni o njima se ne može u momentu pisanja ovog referata dati definitivan sud, ali ih svakako treba primiti kao upozorenje. Jedna konstanta se, međutim, pojavljuje u prvih devedeset dana sprovodenja Programa...: reč je o promenama u poreskoj politici. Prvi potezi Vlade, u drugoj polovini januara 1994. godine,

bili su dvoznačni. S jedne strane, poreske stope su snižavane (npr. osnovna stopa poreza na promet smanjena je sa 46% na 27%, stopa poreza na dobit korporacija sa 40% na 30% i dr.). S druge strane, uvedene su nove, visoke dažbine, poput posebne republičke takse, ili su neke od postojećih uvećane (npr. porez na prihode od samostalne delatnosti, porez na prihode od poljoprivrede i šumarstva, porez na lična primanja,<sup>1</sup> porez na finansijske transakcije i dr.). Pritisak poreskih obveznika i javnosti, ali i povećani priliv fiskalnih prihoda u budžete i fondove socijalnog osiguranja, omogućili su Vladi da u nekoliko navrata snizi poreske terete: porez na lična primanja snižen je prvo sa 35% na 30%, pa zatim na 25%; porez na finansijske transakcije sa 2% na 1%, pa na 0,5%, da bi, konačno, bio ukinut; republička taksa je smanjena i dr. Ovakva "lutanja" svedoče da tek treba formulisati izmene u poreskom sistemu i utvrditi poresku politiku koji bi bili u funkciji pokretanja ekonomskog oporavka Jugoslavije. Na stranicama koje slede učiniće se pokušaj konceptualizacije jednog takvog sistema.

## 2. Kriterijumi koji proizlaze iz opštег položaja privrede u tranziciji

Unutrašnje i spoljne okolnosti doprinele su da u javnosti nije raširena svest o tome da SR Jugoslavija pripada grupi zemalja u tranziciji. Nekada ispred ostalih država centralne i istočne Evrope, kada je reč o tržišnoj orientaciji, Jugoslavija je danas u mnogome iza Češke, Slovenije, Madarske i Poljske u pogledu prelaska u tržišnu privrodu. Reforme u Slovačkoj, baltičkim republikama, Bugarskoj, Hrvatskoj i još nekim zemljama takođe su odmakle, tako da postoji opasnost da se u novoj konstelaciji snaga u Evropi naša država nade i iza njih. Otuda Program rekonstrukcije monetarnog sistema i strategije ekonomskog oporavka Jugoslavije predstavlja dokument koji, reafirmišući tokom 1992. i 1993. godine potisnuto opredelenje za tržišnu privrodu, vraća SR Jugoslaviju na osnovni pravac reformi kojim prolaze ostale zemlje u tranziciji.

Ako se pode od pretpostavke da se jugoslovenska privreda ne može razvijati van okruženja u kome se nalazi, onda je prelazak na tržišnu privredu, sa dominantnim privatnim sektorom i državom koja igra značajnu socijalnu funkciju neizbežan. Ako se, pak, izabere model autarkične i etatizovane ekonomije, onda ni ukidanje sankcija neće moći da otvorí perspektive za privredni prosperitet. Centralno-planske (etatizovane) privrede bivših socijalističkih zemalja doživele su, uostalom, kolaps zbog svoje neefikasnosti; čak je i samoupravni socijalizam, uprkos svojim brojnim slabostima, predstavljao ekonomski racionalniji i efikasniji privredni sistem od onog zasnovanog na "sovjetskom" modelu. Zato se privredni oporavak Jugoslavije može ostvarivati samo u uslovima prelaska na tržišnu privredu, praćenog privatizacijom i stabilnom valutom, a ne u komandnoj ekonomiji, sa hipertrofiranim državnim sektorom i visokom inflacijom.

Polazne osnove fiskalne reforme koja je početkom 1992. godine sprovedena u Srbiji i Crnoj Gori upravo se podudaraju sa ovakvim opredelenjem. U Srbiji su Zakon o porezu na dohodak građana, Zakon o porezu na dobit korporacija, Zakon o porezima na imovinu i Zakon o doprinosima za socijalno osiguranje urađeni na osnovu iskustava fiskalnih reformi u zemljama članicama OECD. Tokom 1992. i 1993. godine pojedina rešenja iz ovih zakona menjanja su u skladu sa tada prevladajućom tendencijom napuštanja reformi, tako da se danas postavlja problem kako da se ona odstrane i reafirmiše polazni koncept novog fiskalnog sistema.

1. U stvari, raniji progresivni porez, čija je najniža stopa bila 25%, a najviša 50%, zamjenjen je proprorcionalnim, sa stopom od 35%.

Poreski sistem na kome bi se zasnivao budući privredni prosperitet morao bi, dakle, da ispunjava sledeće uslove:

1. Poreske stope treba da budu što niže, a poreske osnovice što šire. Ovaj postulat, na kome počivaju fiskalne reforme - kako u zemljama članicama OECD, tako i u zemljama u tranziciji, ima višestruki značaj u našim uslovima. Pre svega, niska poreska stopa smatra se najsnajžnjim poreskim podsticajem za investiranje. Drugo, s obzirom da je tokom 1993. godine u sektoru sive ekonomije stvarano oko 50% nacionalnog dohotka, od strateškog je značaja da se on legalizuje i podvrgne oporezivanju, što se sa visokim poreskim stopama nikako ne može postići. Treće, ako se sankcije budu ukinule, poresko opterećenje u Jugoslaviji mora biti barem isto, ako ne i niže od onog u zemljama koje nam se javljaju kao konkurenti. U tabeli 1 prikazane su stope poreza na dobit korporacija, poreza na zarade (dohodak), doprinosa za socijalno osiguranje i poreza po odbitku koji se naplaćuju nerezidentima na dividende, kamate i autorske naknade u nekim zemljama u tranziciji u 1993. godini. Podaci govore da su dažbine u Srbiji natprosečno visoke samo kod poreza po odbitku; kod doprinosa koje plaćaju zaposleni one su najveće u posmatranoj grupi zemalja, ali su zato doprinosi koje plaćaju poslodavci najniži, tako da je zbirno opterećenje doprinosima oko proseka. Ali, s obzirom da se i u drugim državama centralne i istične Evrope najavljuju dalja smanjivanja poreskih stopa, čini se da je u predstojećem periodu potrebno sniziti ne samo stope poreza na dividende, kamate i autorske naknade, nego i ostalih poreza i doprinosa.

Tabela 1: Stope pojedinih poreza u izabranim zemljama u tranziciji

Država	porez na dobit korporacija	Porez na dohodak građana	Doprinosi koje plaćaju poslodavci	Doprinosi koje plaćaju zaposleni	Porez po odbitku na dividende	Porez po odbitku na kamate	Porez po odbitku na autorske naknade
Bugarska	30%	0-40%	35-50%	0%	10%	15%	15%
	40%				15%		
Češka	45%	15-47%	36%	13,5%	25%	15%	25%
Mađarska	40%	0-40%	44%	12%	0%	0%	0%
Poljska	40%	20-40%	47%	0%	20%	20%	20%
Rusija	32%	12-40%	* <sup>1</sup>	0%	15%	15%	20%
Srbija	30%	25%	23%	23%	20%	20%	20%

<sup>1</sup> Promenljiv procenat u zavisnosti od platnog fonda.

<sup>2</sup> U pitanju je akontacioni porez na lična primanja, s tim da se iznosi sa dobiti (čitajte: dobiti) u svakom ličnom primanju ne oporezuje. Godišnji porez na dohodak je 15% i učinkuje do sada zbog hiperinflacije nije naplaćivan.

<sup>3</sup> Za pojedine autorske naknade poreska stopa je 3%, 5%, 10% ili 35%.

Izvor: European Tax Handbook 1993, IBFD, Amsterdam 1993.

<sup>1</sup> a)Upred.: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, Paris 1991.

**2. Poreski sistem treba da bude neutralan.** Reč je o zahtevu koji proističe iz opredeljenja za što potpunije delovanje tržišnih zakonitosti. Drugim rečima, porezima treba u što manjoj meri uticati na relativne cene, kako se ne bi remetila alokacija resursa koja se uspostavlja na tržištu. Odstupanja od ovakvog načela moguća su u slučajevima kada tržište nije u stanju da obezbedi efikasnu alokaciju, kada treba popravljati ekološku situaciju ili, u skladu sa precizno definisanim kriterijumima, pružiti određenu olakšicu. Najčešće se radi o oslobođenjima za novoosnovana preduzeća i o stimulisanju stranih ulaganja. Posebni režimi mogu se predviđeti za slobodne zone.

Fiskalna reforma sprovedena u Jugoslaviji početkom 1992. godine značajno je smanjila broj poreskih olakšica i izuzetaka, čime je u mnogome odgovoren pomenutom zahtevu. Ni u buduće ne bi trebalo popuštati zahtevima da se pojedine grane oslobađaju poreza, niti da im se pruža privilegovan poreski tretman. Tržište je mehanizam koji uspostavlja alokaciju resursa, a diferencirani poreski tretman ne samo da remeti njegovu konkurentnost, već i dovodi do ozbiljnih neracionalnosti u ulaganjima kapitala. U savremenim fiskalnim sistemima, kad god država želi da stimuliše odredene sektore, pruža im subvenciju iz budžeta, koja je transparentnija od poreskog podsticaja, a i njen uticaj na smanjenje ekonomске efikasnosti je manji.

Zaslužuje osvrt i gledanje da poreska politika treba da stimuliše inostrane investicije. U načelu, zemlje u tranziciji imaju veliku potrebu za stranim kapitalom i prinudene su da konkuršu jedna drugoj (kao i trećim državama) na svetskom tržištu. Da bi ambijent za investicije učinile privlačnjim, one pribegavaju različitim poreskim podsticajima. Međutim, prema idejama da se na ovaj način može privući strani kapital potrebno je odnositi se cum grano salis. Sa stanovišta inostranog investitora poresko oslobođenje može biti bez ikakvog efekta, ako između zemlje njegovog rezidentstva i zemlje uvoznice kapitala ne postoji ugovor o izbegavanju dvostrukog oporezivanja i, posebno, ako u takvom ugovoru nije predviđena klauzula o kreditu za uštedeni porez (eng. tax sparing credit). Naime, pošto je investitor koji je sa stanovišta jugoslovenskih propisa nerezident dužan da na svoj svetski dohodak (koji obuhvata i dohodak ostvaren u Jugoslaviji) plati porez prema propisima i u korist fiskusa zemlje čiji je rezident, s tim da ima pravo da porez koji je platio u Jugoslaviji odbije od poreza koji mu je utvrđen prema propisima zemlje njegovog rezidentstva, olakšica koja mu je pružena u Jugoslaviji njemu neće ništa značiti. Jednostavno, umesto da porez na dohodak ostvaren u Jugoslaviji pripadne budžetu Srbije ili Crne Gore, on će pripasti budžetu zemlje investitorovog rezidentstva. Poreski podsticaj dat od strane zemlje uvoznice kapitala ima smisla jedino ako se u ugovoru o izbegavanju dvostrukog oporezivanja zemlja izvoznica kapitala obaveže da će svom rezidentu priznati kao poreski kredit (tj. kao umanjenje utvrđenog poreza) onaj iznos koji bi platio na ime poreza u zemlji uvoznici kapitala da ta druga zemlja nije pružila poresku olakšicu. Međutim, klauzula o kreditu za uštedeni porez relativno retko se sreće u poreskim konvencijama.

Pojedine zemlje u tranziciji (npr. Madarska i Hrvatska) pokušavaju da privuku posebne oblike stranih investicija, stvarajući poreski raj za holding kompanije ili za off-shore biznis. Iskustva su u ovom pogledu različita: Madarska je, ukinjući porez po odbitku na dividende, stvorila relativno povoljan ambijent za holding kompanije, mada u konkurenциji Holandije ili Švajcarske još uvek nije izbila u prvi plan. Hrvatska je, pružajući veoma nisku stopu poreza na dobit za off-shore kompanije, pokušala da u ovom pogledu konkuriše Kipru, ali sa beznačajnim efektima. Može se reći da je za inostrane investitore od primarne važnosti politička stabilnost u zemlji, s jedne strane, kao i širina kruga država sa kojima postoje ugovori o izbegavanju dvostrukog oporezivanja, s druge strane.

**3. Poreski sistem treba da bude jednostavan sa administrativno-tehničkog stanovišta.** Zahtev za jednostavnošću poreskog sistema postavlja se i u razvijenim zemljama, ali je od posebnog značaja u zemljama u tranziciji. Njihove poreske administracije po pravilu nisu u stanju da efikasno sprovode postupak utvrđivanja, naplate i kontrole komplikovanijih javnih prihoda. Otuda okolnost da su dva najznačajnija poreska oblika u zemljama članicama OECD - porez na dohodak građana (fizičkih lica) i porez na dodatu vrednost - u koliziji sa pomenutim načelom u zemljama u tranziciji dobija posebnu važnost. Prednosti ovih poreza su, međutim, takve da se oni ne mogu jednostavno napustiti, pa su neophodni pojačani napor da se poreska administracija organizaciono, kadrovski i materijalno unapredi. Drugim rečima, načelo administrativne jednostavnosti ima i svoju drugu stranu - poreska administracija treba da se učini efikasnijom. U tom pogledu pokazuje se značajnim da se na što široj osnovi sproveđe edukacija zaposlenih u poreskim upravama. Ovakve aktivnosti odvijaju se i na međunarodnom planu: Centar za saradnju sa zemljama u tranziciji OECD i International Bureau of Fiscal Documentation iz Amsterdama već nekoliko godina organizuju kurseve za obuku personala uprava javnih prihoda država centralne i istočne Evrope. S obzirom da je u poslednje dve godine Jugoslaviji zbog sankcija uskraćena mogućnost da se u njih uključi, potrebno je uložiti dodatne napore da se kadrovi Republičke uprave javnih prihoda Srbije i Republičke direkcije javnih prihoda Crne Gore sposobe kroz angažman domaćih eksperata i izdvojiti sredstva za dovršavanje poreskog informacionog sistema za celu SR Jugoslaviju.

**4. Porezi treba da budu izdašni.** Ukupan nivo javnih rashoda u zemljama u tranziciji je viši nego što ti to trebalo da odgovara stepenu njihove razvijenosti. U pitanju je naslede starog, socijalističkog sistema, u kome je ideo države u društvenom proizvodu često prelazio 60%. Sveobuhvatna privatizacija svela je javni sektor na razumniju meru, ali se u znatnom broju ovih država i dalje odvajaju srazmerno velika sredstva za finansiranje socijalnih transfera, t.m pre što na površinu počinje da izbija nezadovoljstvo onih širokih slojeva koji su u ranijem razdoblju, radeci uz nisku produktivnost i primajući niske zarade, ipak uživali određenu socijalnu sigurnost. Da bi se obezbedili dovoljni fiskalni prihodi, odnosno da se ne bijavlja veliki budžetski deficit, porezi u zemljama u tranziciji posebno moraju da odgovaraju klasičnom Vagnerovom načelu.

Kakve su praktične posledice ovog zahteva? Fiskalni kapacitet u Jugoslaviji, kao i u drugim zemljama centralne i istočne Evrope, pre svega postoji kod plata i u potrošnji. U budžetu Republike Srbije za 1994. godinu predviđeno je da porez na lična primanja treba da obezbedi 42,65% poreskih prihoda (uključujući i takse), opšti porez na promet 27,05% a akcize 21,23%. Na sve ostale poreze otpada tek 9,07%. Međutim, načelo izdašnosti ne sme se posmatrati izolovano od dugih principa. Ono jednostavno ukazuje na cilj koji treba da se postavi pred određeni poreski oblik, čiji, pak, izbor zavisi od toga da li ispunjava uslove koje postavljaju neka druga poreska načela.

**5. Porezi trebaju da budu komparabilni sa porezima u zemljama sa razvijenom tržišnom privredom.** U pitanju je zahtev da zemlje u tranziciji treba da se oslanjaju na one poreze koji uspešno funkcionišu u zemljama OECD, s obzirom da svoj sistem nastoje da saobraže pri-vrednom sistemu modernog kapitalizma. Iako pojedini autori<sup>1</sup> predlažu uvođenje izvesnih "egzotičnih" fiskaliteta, koji bi se razlikovali od poreza koji se sreću u razvijenim tržišnim

---

1 Tako, npr.: Charles E. McLure, Jr., Tax Policy for Bulgaria, Bulletin for International Fiscal Documentation, maj 1991

ekonomijama, princip komparabilnosti ima podršku većine u akademskim krugovima, među poslovnim svetom i kod političara. Ovaj zahtev je za zemlje uvoznice kapitala posebno značajan, jer strani investitori pokazuju sklonost da u poreskim obavezama sa kojima se sreću u zemlji u koju investiraju svoja sredstva prepoznaju poreze na koje su navikli u zemlji svog rezidentstva.

S obzirom da se fiskalna reforma u Srbiji iz 1992. godine zasnivala na načelu komparabilnosti, ostaje da se onaj deo poreskog sistema koji njome nije bio obuhvaćen - a to su posredni porezi - takođe učini uporedivim sa poreskim sistemima zemalja članica OECD. U tom pogledu pri Ministarstvu finansija Vlade SR Jugoslavije otpočeo je rad na izradi Zakona o porezu na dodatu vrednost, koji bi trebalo da stupi na snagu 1.1.1995. godine, s tim da se počne primenjivati od 1.7.1995. godine.

### 3. Zahtevi koji proizlaze iz specifičnosti jugoslovenskih prilika

Ekonomski oporavak Jugoslavije i dalje je sasvim neizvestan, budući da je nepredvidivo do kada će sankcije biti na snazi. Privreda je iscrpena trogodišnjim ratom, hiperinflacijom i blokadom, pa je otuda njeno stanje izuzetno teško, u izvesnim aspektima teže nego u većini drugih zemalja u tranziciji. Uz nasledene strukturne slabosti, u Srbiji je u protekle tri godine nastao hipertrofirani državni sektor, koji svojom neefikasnošću takođe predstavlja prepreku za početak ekonomske obnove. Zato su neophodne radikalne reforme strukturnog karaktera, ali i poreska politika može u izvesnoj meri pomoći da se ublaži ili otkloni nepovoljno dejstvo ovakvih specifičnih jugoslovenskih prilika. U tom pogledu izmene u poreskom sistemu trebalo bi da udovolje sledećim zahtevima:

1. Porezi treba da olakšaju sprovođenje privatizacije. Reč je o principu kome se u većini drugih zemalja u tranziji nije poklanjala posebna pažnja. U njima je, naime - kako među pravnim i ekonomskim stručnjacima, tako i među političarima - potpuno preovladao stav da su reforme nemoguće bez privatizacije. Štaviše, svest o većoj ekonomskoj efikasnosti privatnih od javnih preduzeća postala je tokom osamdesetih godina dominirajuća i u onim kapitalističkim zemljama u kojima je u periodu odmah posle drugog svetskog rata došlo do zamaha nacionalizacije u pojedinim granama privrede.<sup>1</sup> Zbog postojanja ovakvog uverenja, u velikom procesu prelaska socijalističkih privreda u tržišne ekonomije nije sejavljala potreba za posebnim poreskim stimulisanjem privatizacije. Fiskalna teorija iznosila je stav da je zadatak poreske politike da pre svega stvori povoljan ambijent u kome će privatna privreda moći efikasno da posluje; nije bilo praktične potrebe da se podstiče sam preobražaj državne u privatnu svojinu. Međutim, otpori privatizaciji na teorijskom i na političkom planu izgleda da su najjači u SR Jugoslaviji.<sup>2</sup> Otuda je poreskoj politici u ovom domenu potrebno dodeliti "aktivniju" ulogu.

S jedne strane, potrebno je sprečiti da javna preduzeća u državnoj svojini i društvena preduzeća imaju privilegovani poreski tretman. On se danas ogleda, između ostalog, u sledećem:

1 Upored: John A.Kay - David Thompson, Privatisation in the United Kingdom, Regulatory Failure in the Public and Private Sector (u: "Public Finance and Performance of Enterprises", ed. by Manfred Neumann and Karl W.Roskamp, Wayne State University Press, Detroit 1989., str.383-401).

2 Upored: Boško Mijatović, Privatizacija, Ekonomski institut, Beograd, str. 1-18.

(a) Društvena preduzeća, pod uticajem Furubotn-Pejovich efekta, imaju tendenciju da maksimiraju zarade, a ne dobit, zbog čega porez na dobit korporacija, iako mu je stopa od 30 % ista i za društva kapitala i za društvena preduzeća, predstavlja veći teret za ove prve obveznike. Dalji tok privatizacije trebalo bi da dovede do transformacije preostalih društvenih preduzeća u društva kapitala, ali - dok do toga ne dode - trebalo bi razmotriti mogućnost uvođenja poreza na platni fond društvenih preduzeća. Njime bi se sa fiskalnog stanovišta ublažile razlike između trgovачkih društava i društvenih preduzeća i ugradio podsticaj da se ova preduzeća brže transformišu u neki od oblika društava kapitala.

(b) Pravna lica plaćaju porez na imovinu na osnovicu koja se utvrđuje na bazi knjigovodstvene, a ne tržišne vrednosti nepokretnosti, iako ova zakonska odredba važi za sva pravna lica, s obzirom da je u strukturi aktive javnih i značajnog dela društvenih preduzeća relativno veće učešće nepokretnosti nego kod preduzeća u privatnoj svojini, u pitanju je privilegija za prvu grupu obveznika. Kada bi knjigovodstvena vrednost iskazivala realno stanje stvari, ovakav se problem ne bi pojavljivao. Zato je neophodno unaprediti profesiju revizora i stvoriti uslove da editovanje bilansa svih pravnih lica omogući da se dobije realna slika vrednosti imovine pravnih lica.

(c) Zakon o kontroli, utvrđivanju i naplati javnih prihoda<sup>1</sup> predviđa u svom članu 27a. da "na zahtev obveznika koji objektivno nije u mogućnosti da izmiri utvrđene obaveze, Republička uprava javnih prihoda po pribavljenom mišljenju Ministarstva finansija može, u skladu sa uslovima koje utvrdi Vlada Republike Srbije, produžiti rok plaćanja poreza i drugih javnih prihoda utvrđenih u skladu sa zakonom". U praksi se ova olakšica uglavnom pružala samo društvenim i javnim preduzećima u državnoj svojini; u periodu hiperinflacije takva mera je de facto značila potpuno oslobođenje od plaćanja poreza i doprinosa, dok u uslovima stabilne valute predstavlja način da se značajno poboljša likvidnost firmi i omogući ukapitalisanje neplaćenih dažbina. Mišljenja sam da ovaku odredbu treba ukinuti.

(d) Akontacioni porez na prihod od kapitala pogada po stopi od 20 % celokupan iznos isplaćene dividende, a ne samo polovinu tog iznosa. Naime, da bi se ublažila nepovoljna dejstva ekonomskog dvostrukog oporezivanja,<sup>2</sup> Zakon o porezu na dohodak građana je predviđeo da se akcionarima - fizičkim licima pruža olakšica u vidu mogunosti da porezu na dohodak građana podvrgnu samo 50 % primljenih dividendi.<sup>3</sup> budući da je dobit iz koje se dividende isplaćuju ranije već oporezovana - porezom na dobit korporacija. No, kako do sada godišnji porez na dohodak građana nije naplaćivan, a ova olakšica se ne daje na nivou akontacionog poreza, akcionari su u praksi izloženi punom dejstvu ekonomskog dvostrukog oporezivanja. Zato je potrebno i akontacioni porez obračunavati samo u odnosu na polovinu isplaćenih dividendi.

S druge strane, činjenica je da su u dosadašnjem toku privatizacije preduzeća u bescenje prelazila u ruke vlasnika, a isto se dešavalo i sa stanovima koji su se nalazili u društvenoj svojini. Ideja da se sprovode revizija do sada sprovedene privatizacije preduzeća može se osporavati sa različitih stanovišta, a pre svega ukazivanjem na narušavanje principa pravne

1 Službeni glasnik RS, br. 76/91, 37/93, 67/93.

2 Vidi.: Dejan Popović, Porez na dobit korporacija, Ekonomski institut, Beograd, 1991. str. 22-29 i 50-70.

3 Član 16. Zakona o porezu na dohodak građana. Službeni glasnik RS, br. 76/91, 9/92, 20/92, 76/92, 20/93, 22/93, 48/93, 51/93, 67/93, 19/94.

sigurnosti i na činjenicu da bi se vlasnička struktura jugoslovenske privrede u tom slučaju još više udaljila od one koja je pretpostavka za bilo kakav ekonomski oporavak. No, ne sme se prenebregnuti okolnost da je način na koji se odvijala privatizacija u Jugoslaviji s pravom ocenjen od najšire javnosti kao duboko nepravičan i da je poverenje u državu, koja je svojim zakonima omogućila da se ona ovako izvede, i po ovom osnovu ozbiljno ugroženo. Otuda se čini da je, ne dirajući u legalno sprovedenu privatizaciju, a uvažavajući legitimnost primedaba na račun sistema koji je omogućio da se društvena svojina po izuzetno niskim cenama predala u vlasništvo određenog kruga lica, optimalno reagovati fiskalnim sredstvima. To bi praktično značilo da bi se trebalo opredeliti između dva poreska oblika:

- ili uvesti porez na uvećanu vrednost imovine, kojim bi se oporezivala inflacijom omogućena dobit korisnika privatizacije;
- ili uvesti porez koji bi plaćala trgovачka društva nastala svojinskom transformacijom društvenih preduzeća, a koji bi pogodao razliku između cena po kojima su plaćene akcije i vrednosti preduzeća utvrđene u skladu sa propisima.

Fiskalnim zahvatanjem inflatornih dobitaka ne bi se zaustavila privatizacija, već bi se, uvažavanjem principa pravičnosti kod oporezivanja, stvorili povoljniji uslovi za njeno dalje odvijanje.

2. Porezi treba da stimulišu investicije. Ideja da bi poreskom politikom trebalo favorizovati investicije donekle je u suprotnosti sa principom poreske neutralnosti. U privredi koja posluje pod relativno "normalnim" uslovima zaista se ne vide razlozi zbog kojih bi se obveznik stimulisao da dobit koja mu preostane posle oporezivanja reinvestira, umesto da je raspodeljuje na dividende. Samo sa tržišta mogu doći signali kakva bi trebalo da bude racionalna namenska raspodela dobiti. U jugoslovenskim uslovima, međutim, hiperinflacijom, sankcijama, podrškom izbeglicama i izdvajanjima za različite vidove pomoći srpskim krajinama teško pogodena privreda zahtevaće, ipak, snažnije investicione podsticaje.

Prvi zahtev koji se u ovom domenu postavlja jeste da porezi treba u načelu da budu niži. Treba ponoviti da ne postoji bolji poreski podsticaj za investiranje od niskih poreskih stopa. No, kao ograničavajući faktorjavljaju se javni rashodi. Njihov planirani obim u visini od 8,8 milijardi dinara u 1994. godini odgovara učešću od 52 % u društvenom proizvodu koji iznosi 17 milijardi dinara. Takav obim se u stručnoj javnosti s pravom ocenjuje kao preveliki - ne samo za jugoslovensku privredu, nego i za ekonomije najrazvijenijih država. Štaviše, ako društveni proizvod ne dostigne planirani nivo, suma od 8,8 milijardi mogla bi predstavljati fiskalno opterećenje i od blizu 60 %. Zato je pretpostavka bez koje je nemoguć bilo kakav ekonomski oporavak da se javni rashodi skrešu na nivo od oko 40 % društvenog proizvoda ili, preciznije, na nivo koji ne bi smeo biti veći od 7 milijardi dinara. To, međutim, podrazumeva veoma ozbiljnu redukciju uloge države i to na svim nivoima vlasti, kao i preispitivanje brojnih "stečenih" prava budžetskih korisnika. Tek pod tim uslovima bilo bi moguće ozbiljnije smanjivati poreze, a da ne nastane budžetski deficit sa teškim posledicama po stabilnosti valute.

Druge je pitanje da li oslobođiti investicije plaćanja poreza. S jedne strane, sadašnji poreski propisi dozvoljavaju da se obvezniku koji izvrši ulaganja iz oporezive dobiti u osnovna sredstva u sopstvenoj ili u delatnosti drugog obveznika ili u kupovinu deonica ili u dela u kapitalu umanjuje osnovica poreza na dobit korporacija, odnosno poreza na dohodak građana za visinu ulaganja, a najviše do 30 % oporezive dobiti. Ako je obveznik izvršio ulaganja u osnovna sredstva u proizvodnu ili naučnoistraživačku delatnost, poreska osnovica mu se umanjuje za visinu tog ulaganja, bez ikakvog ograničenja. Smatram da ni u kom slučaju ne bi trebalo praviti razliku između "projektivnih" i "neprojektivnih" delatnosti: svako ulaganje u

načelu treba da ima jednaki tretman. Limit od 30 % oporezive dobiti trebalo bi podići na 50 %; pružanje olakšice bez ikakvog ograničenja moglo bi imati nepovoljne fiskalne efekte, koji bi zahtevali da se podignu stope drugih poreza, pa otuda treba biti oprezan kod zaloganja za potpuno oslobođenje investicija. S druge strane, ulaganja u osnovna sredstva treba da dobiju privilegovani tretman prilikom izbora tipa poreza na dodatu vrednost. Naime, mišljenja sam da se treba opredeliti za tzv. "potrošni tip" ovog poreza, koji dopušta da se porez ne plaća pri nabavci kapitalnih dobara. Time bi se investitorima pružila značajna poreska podobnost.

Treći zahtev se tiče odnosa između matične kompanije i njene filijale. Sadašnji Zakon o porezu na dobit korporacija pruža tzv. "privilegiju za holding", omogućujući da se dividende koje matična kompanija primi od svoje rezidentne filijale izuzmu iz osnovice poreza na dobit korporacija. Međutim, osnivanje novih filijala (kompanija-ćerki) treba stimulisati i na taj način da se ukine sada postojeći ujednačavajući porez, koji matična kompanija plaća na dividende koje je primila od svoje rezidentne filijale, čija, pak, dobit nije bila podvrgnuta porezu po stopi od 30 %. Drugim rečima, treba omogućiti da se poreska olakšica koju uživa rezidentna filijala - isplatilac dividendi prenese i na matičnu kompaniju - primaoca dividendi.

Oporezivanje u grupi kompanija treba učiniti još stimulativnijim i u pogledu prava na poresko konsolidovanje. Sadašnje zakonsko rešenje je takvo da matična kompanija i njene rezidentne filijale imaju pravo da podnose konsolidovani poreski bilans jedino ako među njima postoji neposredna ili posredna kontrola nad najmanje 90 % akcija ili udela. Smatram da bi pomenuti limit trebalo spustiti na 75 % ili čak 51 %, čime bi se proširila mogućnost za korišćenje podobnosti koju pružaju gubici ostvareni u jednoj od članica grupe, a koji se mogu prebiti na račun dobiti ostalih članica grupe kompanija.

3. Poreska politika treba da stimuliše funkcionisanje finansijskih tržišta. U sadašnjem sistemu poreza na dobit korporacija, poreza na dohodak građana i poreza na promet nalazi se nekoliko rešenja koja sputavaju nesmetano funkcionisanje finansijskih tržišta.

(a) Privilegija da se kapitalni dobitak oporezuje samo sa 50 % svoje vrednosti pružena je jedino dugoročnim kapitalnim dobitcima, ostvarenim prodajom hartija od vrednosti. Ovu bi olakšicu trebalo proširiti na kratkoročne kapitalne dobitke, kao i na kapitalne dobitke od prodaje nepokretnosti i opreme.

(b) Revalorizaciju nabavne cene stvari čijom se prodajom ostvaruje kapitalni dobitak treba vršiti primenom indeksa rasta cena na malo, a ne indeksa rasta prosečne bruto zarade. Model revalorizacije koji je sada na snazi dovodio je do iskazivanja nerealno visokog kapitalnog dobitka, budući da je stopa inflacije (merene rastom cena na malo) bila znatno veća od stope rasta bruto zarada. U prvim mesecima 1994. godine slika se promenila: stopa rasta cena na malo je znatno niža od stope rasta bruto zarada. Uporedna iskustva svedoče da kada neka zemlja sprovodi indeksaciju, onda to čini koristeći stopu rasta cena na malo ili proizvodačkih cena, a ni u kom slučaju ne stopu rasta zarada.

(c) Neto kapitalni gubitak, koji preostane po što se prebiju kapitalni gubici i kapitalni dobitci iz tekuće godine, može se prenositi u naredne tri godine i isticati na račun kapitalnih dobitaka u tim godinama. Međutim, sadašnje propise bi trebalo izmeniti u tom pogledu da omoguće indeksaciju kapitalnih gubitaka koji se prenose u naredne godine.

(d) U Zakon o porezu na dobit korporacija treba uneti rešenje da se u poreskom bilansu kao prihod ne iskazuju kamate po osnovu obveznica javnog zajma, čime bi se ujednačio poreski tretman pravnih i fizičkih lica u ovom pogledu.

---

(e) Transakcije na berzi treba oslobođiti plaćanja poreza na dodatu vrednost, a poseban privilegovani režim pružiti celokupnom sektoru finansijskih usluga, kako to čini i većina ostalih država u kojima se primenjuje ovaj oblik poreza na promet.

#### 4. Umesto zaključka.

Početak ekonomskog oporavka Jugoslavije ne zavisi od poreskog sistema. Uz neophodne korekcije kod neposrednih poreza i uvodenje poreza na dodatu vrednost umesto sadašnjeg poreza na promet, za poreski sistem se može konstatovati da predstavlja adekvatan okvir za poslovanje privrede. Većina problema vezana je za visinu poreskih stopa, što težiše rasprave prebacuje na teren javnih rashoda, a time i na opštija pitanja strukture jugoslovenske privrede i jugoslovenskog društva. Tek ukoliko se ozbiljno preispita uloga države i javnog sektora i uskladi sa prevladajućom tendencijom u ostalim zemljama u tranziciji, moći će se izvršiti tzv. "rasterećenje privrede" i stvoriti povoljniji ambijent za ekonomski rast. Radi se, međutim, o političkom pitanju, kao što, uostalom, i opstajanje ili ukidanje sankcija zavisi isključivo od političke odluke. U krajnjoj liniji, dakle, razrešenje dileme da li je privredni oporavak Jugoslavije moguć u doglednoj budućnosti ne zavisi od ekonomskih činilaca. Zadatak je pravničke i ekonomske struke da sa svoje strane obezbede da, ako se ispune pomenute pretpostavke, privredni sistem bude primeren zahtevima zdrave ekonomije.

Prof. dr Radovan Vukadinović, Profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu

## PRAVNI STATUS MANJINSKIH VLASNIKA U ZAKONUO PREDUZEĆIMA I INVESTICIONI INTERES

### Postavljanje pitanja

Način upravljanja u društvima kapitala zasnovan je na načelu većinskog odlučivanja. Većinsko odlučivanje se temelji na vlasništvu i iz toga izvedenim i operacionalizovanim mehanizmom srazmerne podele prava i obaveza i preuzetog rizika, kao i na razlozima racionalnosti. Ovo je u Predlogu zakona o preduzećima, verzija od oktobra 1993. godine (u daljem tekstu Predlog zakona), izraženo odredbom člana 61. prema kome: "Preduzećem upravljaju vlasnici, odnosno predstavnici vlasnika, srazmerno procentu vlasništva u osnovnom kapitalu, osim u slučaju posedovanja akcija ili udela bez prava upravljanja, kao i u drugim slučajevima propisanim ovim zakonom." Stoga se članovima društva sa ograničenom odgovornošću i akcionarima u akcionarskim društvima koji su uložili veća sredstva daju veća prava u upravljanju. U društvu ličnosti visina uloženih sredstava nema presudnu ulogu, jer društvo počiva na poverenju između članova (intuitu personae), po pravilu se odlučuje uz saglasnost svih članova, osim ako se pravo odlučivanja o pojedinim pitanjima iz razloga efikasnosti i racionalnosti sporazumno ne prenese na nekog od njih. Po istom principu su podeljene i njihove obaveze, što je u pravnom smislu izraženo kroz neograničenu i solidarnu odgovornost svih članova za preuzete obaveze društva prema trećim licima.

Za razliku od većinskog odlučivanja u kome se, pre svega, vodi računa o interesima većine, princip jednoglasnog odlučivanja maksimalno štiti interes svih članova koji se i pravno i faktički osećaju jednakim i ravnopravnim. Međutim, u takvom načinu odlučivanja postoji opasnost od neefikasnosti, pošto je teško o svakom pitanju postići potpunu saglasnost. S druge strane, to je često i neracionalno, jer se i zbog beznačajnih pitanja moraju konsultovati svi članovi, odnosno čekati njihova saglasnost. Otuda sva zakonodavstva poznavaju većinski sistem odlučivanja kao dominantan sistem ne samo u političkom, već i u privrednom životu.

Pod većinskim pravom ili pravom većine podrazumeva se pravo članova društva sa ograničenom odgovornošću sa većinskim udelima i akcionara koji raspolažu većinom akcija u akcionarskim društvima da po tom osnovu punovažno donose odluke o svim pitanjima iz svoje nadležnosti, ako za takve odluke glasa većina. Tako donete odluke obavezuju sve čla-

nove, pa i one koji su bili protiv, ali su ostali u manjini. Većina ima presudan uticaj na rad skupštine akcionara, odnosno skupštine članova društva sa ograničenom odgovornošću. Na posredan način većina utiče i na upravni odbor, čiji rad kontroliše skupština u kojoj presudan uticaj ima većina. Većinskim načinom odlučivanja se, pre svega, uvažavaju interesi grupe koja doduše obuhvata većinu člana društva, ali se ne poklapa sa društvom, već čini samo jedan njegov deo. U društвima čiji članovi nisu uložili sopstvena sredstva, već svoje članstvo (pri-padnost) temelje na nekom drugom pravnom osnovu, po osnovu rada na primer, iz koga izvlače i pravo na upravljanje i odlučivanje, takav način odlučivanja ne ugrožava neposredno njihove individualne materijalne interese. Međutim, kod društava koja su organizovana na principima zajedničkog interesa za profitom i na individualno unetim sredstvima, kao što su trgovачka društva, princip većinskog odlučivanja nameće pitanje odnosa pojedinačnog i kolektivnog interesa. Individualni interes svakoga člana najčešće se svodi na imovinski interes da ta sredstva budu očuvana i da se sa njima posluje na način kako i njemu kao pojedincu odgovara. S druge strane, trgovачko društvo kao samostalni pravni entitet raspolaže ovlašćenjima da preko svojih organa formira sopstveni korporativni interes,<sup>1</sup> koji može ne samo u pravnom, već i u ekonomskom smislu biti odvojen i različit od pojedinačnih interesa. U društвima kapitala na formiranje takvog interesa, kao cilja ili poslovne politike društva, pre-sudno utiču većinski članovi, odnosno akcionari. Kako se interesi većine mogu razlikovati od interesa manjine, njihov sukob može ugroziti ne samo interes manjine, već može dovesti u pitanje i opstanak i dalje poslovanje samog društva. Stoga je "odgovarajuća ravnoteža prava većine i manjine akcionara od suštinskog značaja za skladno funkcionisanje kompanije."<sup>2</sup>

S druge strane, potrebno je imati u vidu da i u klasičnim društвima kapitala, kao što je akcionarsko društvo, društвom upravlja ili vrši odredena upravljačka ili nadzorna ovlašćenja ne samo skupština, kao najautentičniji organ vlasnika, već i drugi nevlasnički organi: upravni i nadzorni odbor, kad je ovaj poslednji formiran. S obzirom na sve izraženiju pasivnost akcionara, posebno u društвima sa velikim brojem akcionara, očigledno je da se uticaj vlasnika na odlučivanje i upravljanje smanjuje i u takvim društвima, što je dovelo do poznate pojave odvajanja svojine od kontrole.<sup>3</sup> Time se mogu ugroziti ne samo prava manjinskih vlasnika, već i prava većine. Predmet rada je, međutim, ograničen samo na analizu rešenja Predloga Zakona o preduzećima kojima je regulisan položaj manjinskih vlasnika.

Pitanje zaštite manjine posebno dolazi do izražaja kod akcionarskih društava koja vrše javni upis kapitala, sa velikim brojem malih akcionara<sup>4</sup> čije se akcije kotiraju na berzi.<sup>5</sup> U blažoj formi i u manjem broju slučajeva postoji i kod društava sa ograničenom odgovornošću, a samo izuzetno i kod društava lica.<sup>6</sup>

1 V.G. Teubner, *Enterprise Corporatism: New Industrial Policy and the "Escence" of the Legal Person*, 36 *The American Journal of Comparative Law*, 1988, 130. p. 141.

2 Palmer's *Company Law*, 23. ed., p. 597. navedeno prema: *Charlesworth and Cain Company Law*, by G. Morse, London, 1983, p. 406.

3 V.D. Milenović, *Upravljanje deoničkim društвom*, Pravni život, 1-2/1992, str. 158.

4 Primera radi, američka Telephone & Telegraph Company (AT&T) bila je 1982. godine vodeća kompanija po broju prodatih akcija i akcionara (oko 815,1 miliona \$ i oko 3 miliona akcionara). Navedeno prema: A.D. Wolfe & F.J. Naffziger, *The Law of American Business Organizations*, New York, 1984, p. 322.

5 R. Prica, *Sudska zaštita manjine u društвima kapitala*, Pravni život 1-2/1992, str. 175.

6 V.M. Vasiljević, *Osnovna polazišta i načela Nacrta zakona o preduzećima*, Pravo i privreda, 3-

### Pravni osnov zaštite

Zaštitu svojih prava manjina može tražiti samo u slučajevima kad su ponašanjem većine istovremeno ugroženi i njeni interesi i kad je takvo ponašanje protivno zakonu, statutu ili pravilima društva.<sup>1</sup> Zbog toga bilo kakvo ugrožavanje interesa ne predstavlja dovoljan osnov za zaštitu. U suprotnom, paralisa bi se većinski način odlučivanja kao legitimni način obezbeđenja interesa većine. Ipak, to ne znači da je zaštita ograničena samo na povredu onih zakonskih odredbi ili odredbi statuta, odnosno pravila društva kojima su manjini neposredno data određena ovlašćenja, već i na povredu opštih odredbi o ponašanju većine ili samog društva kao pravnog lica. Tako je manjini prema nekim stranim pravima dato pravo da traži zaštitu svojih interesa i zbog takvog ponašanja većine ili samog društva koje je formalno pravno u granicama "prava i pravila društva", ali se smatra "neetičnim i protivnim pravednostim".<sup>2</sup> Takvo ponašanje većine se označava kao "ugnjetavanje manjine" (conduct oppresive).<sup>3</sup>

Kako je zaštita manjine relativno novo pitanje u domaćem pravu trgovачkih društava, na sudovima će biti odgovoran zadatak da, suočeni sa raznim situacijama koje nije bilo moguće predvideti Predlogom zakona, nadu odgovarajuća opšta načela. Potporu za to mogu naći u opštoj odredbi čl. 14. Predloga zakona, prema kojoj je "preduzeće dužno da posluje u skladu sa zakonom, dobrim poslovnim običajima i poslovnim moralom"<sup>4</sup> i odredbama Zakona o obligacionim odnosima o obavezi ponašanja u skladu sa načelom savesnosti i poštenja i zabranjene zloupotrebe prava.

---

6/1993, str. 12.

1 Prica, op. cit., str. 176.

2 ibid.

3 Tako su u jednom slučaju članovi jednog društva zaključili ugovor o zajedničkom poslovnom poduhvatu (joint venture) sa društvom SCWS, koje je imalo većinu akcija i po tom osnovu imenovalo tri od ukupno pet direktora u upravnom odboru. Posle izvesnog vremena SCWS je upotrebio svoje pravo kontrole i sprečio zajedničko preduzeće da dobije određeni posao, kako bi ga on sam kao konkurent izvršio. Suđe je takvo ponašanje okarakterisao kao "ugnjetačko" pa je prisilio SCWS da otkupi njihove akcije po ceni koja je vladala pre zaključivanja ugovora. (*Scottish Cooperative Wholesale Society v. Mayer*, 1958). U engleskoj sudskoj praksi izgrađeni su i kriterijumi na osnovu kojih se određuju i drugi elementi opresivnosti u: ponašanje, nepravedno oštećenje interesa i ugnjetočko ponašanje. V. Company Law, ACCA, Level 2, BPP, London, 1983, p. 158. Kanadski sudovi dosta široko tumače pojам "ugnjetavanja" manjine. Tako je Vrhovni sud države Ontario u slučaju Mazzotta et al v Twin Gold Mines et al (1987) 37 BLR, 218, smatrao da postoji ugnjetavanje manjine i kad na strani većine, koja je donela odluku o prodaji akcija po određenoj ceni, ne postoji prevara, nepoštenje ili nedostatak dobre vere, ili neadekvatno poslovanje, niti se upravnom odboru može pripisati da prodaja nije bila izvršena u korist društva. Međutim, sama činjenica da ostalim akcionarima o nameravanoj prodaji nije dato prethodno obaveštenje i da manjina nije imala priliku da kupi takve akcije, po mišljenju Suda, govori da interesi manjine "nepravedno nisu uzeti u obzir." (International Business Lawyer, Nov. 1988, p. 444).

4 Odredbama Trgovačkog zakonika za Kraljevinu Jugoslaviju, od 1937. godine, par. 283 (1), akcionarima i članovima društva sa ograničenom odgovornošću bilo je dato pravo da osporavaju zaključke i odluke skupštine ne samo zbog povrede zakona i statuta, već i ako je zaključak "protivan dobrim običajima u poslovnom životu i ide za oštećenjem ma i samo jednog deoničara ili može da šteti društvene interese."

Prilikom ocene da li su u konkretnom slučaju povredeni interesi pojedinca ili manjine domaći sudovi bi se, bar u početku, mogli rukovoditi iskustvima nekih stranih sudova. Inostrana jurisprudencija pokazuje da su sudovi ovu vrstu pravne zaštite pored neposrednog oslanjanja na odredbe zakona i osnivačke akte samih društava, temeljili na principu lojalnosti i jednakog postupanja (u Nemačkoj), odnosno u opšteprihvaćenom načelu ponašanja u dobroj veri (good feith) i zabrani zloupotrebe prava (u SAD i Holandiji). Tako prema jednoj presudi Saveznog suda Nemačke (Bundesgerichtshof)<sup>1</sup> "akcionari u svakom društvu, uključujući i akcionarsko društvo, imaju poseban pravni odnos jedni prema drugima, koji ih obavezuje da uzmu u obzir interes kompanije i drugih akcionara ('gesellschaftsrechtliche Treupflicht')."

Holandski sudovi su, pored u zakonu nabrojanih slučajeva zaštite manjine, polje zaštite znatno proširili pozivanjem i na načelo ponašanja u dobroj veri i načelo savesnosti i poštenja.<sup>2</sup>

U engleskoj praksi manjina svoju zaštitu ostvaruje kroz izuzetke od vodećeg slučaja Foss v Harbottle,<sup>3</sup> koji se temelje na pravilima Common law i razlozima pravičnosti kao i na osnovu neposredne primene odgovarajućih zakonskih odredbi.<sup>4</sup> Zaštita manjine po osnovu opštih pravila (common law) obuhvata zaštitu od akata koji su, iako doneti od većine članova društva: ultra vires ili nezakoniti; ako prilikom donošenja nisu poštovana pravila postupka odredena statutom društva; ako se takvim aktima i odlukama onemogućava korišćenje individualnih prava i ako se oni koji kontrolišu društvo ponašaju prevorno i ugnjetački. Zakonom o kompanijama (The Companies Act, od 1980, 1985. i 1989.) svakom članu društva dato je i pravo da sudskim putem traži zaštitu svojih interesa od onih poslova društva koji su, ili koji će biti, zaključeni i vođeni na način da "nepravično štete interesima nekog dela članstva", kao i od stvarnih i potencijalnih radnji ili propusta društva kojima se, ili kojim se mogu, "nepravedno oštetiti interesi nekog dela članova."<sup>5</sup>

#### Prava manjine koja mogu biti predmet zaštite

Po svojoj sadržini i prirodi sva prava članova društva se ogrničenom odgovornošću i akcionara u akcionarskom društvu se mogu odrediti kao imovinska i upravljačka.<sup>6</sup> Osnovno imovinsko pravo akcionara u toku postojanja akcionarskog društva je pravo na ideo u dobiti, koju skupština akcionara odredi za podelu (pravo na dividende), srazmerno nominalnoj vrednosti akcija. Skupština može odlučiti i da se dobit (ili njen deo) ne deli akcionarima ili da se ne deli akcionarima koji imaju određenu klasu akcija. Skupština pri tome odlučuje tročet-

1 Presuda od 1. februara 1988, II ZR 75/88, objavljena u International Business Lawer, November 1988, p. 447.

2 V.J.M.M. Maeijar, A Modern European Company Law System, Comentary on the 1976 Dutch Legislation, Sijthoff, 1978, pp. 108-109.

3 U pitanju je bila tužba jednog akcionara (Foss) protiv direktora društva zbog navodne prevare. Sud je, međutim, odbio tužbu navodeći da društvo predstavlja posebno pravno lice odvojeno od njegovih članova, u kome je jedino generalna skupština ovlašćena da denese odluku o pokretanju postupka V. Company Law, ACCA, Levelz, APP, London, 1983, p. 153.

4 Ibid., pp. 153, 157 i dalje.

5 Ibid., p. 157; Charlesworth and Cain Company Law, by G. Morse, London, 1983, p. 407.

6 V. Jovanović, Akcionarsko društvo, Pravo i privreda, 3-6/1993, str. 33. U tom smislu i odredbe člana 225. stav 5. Predloga zakona, određuju da "obične akcije daju pravo na upravljanje društvom, na učešće u dobiti i na deo likvidacione mase."

vrtinskom većinom glasova prisutnih akcionara, ako statutom nije prevideno da se takve odluke donose drugom kvalifikovanom većinom. U slučaju prestanka društva akcionari imaju pravo na srazmerni deo likvidacione ili stečajne mase nakon namirenja poverilaca.<sup>1</sup>

Pravo akcionara na upravljanje obuhvata sledeća prava: da lično ili preko predstavnika učestvuju u radu skupštine, s tim što se statutom može utvrditi najveći broj glasova svakog akcionara ili usloviti učešće akcionara u odlučivanju skupštine posedovanjem određenog broja akcija; da podnosi predloge skupštini i da odlučuje; da zahteva pismeno objašnjenje u vezi zakazanog dnevni reda; da od upravnog odbora zahteva sazivanje skupštine ako poseduju najmanje 1/10 trajnog kapitala i da zahtevaju da se određeno pitanje unese u dnevni red skupštine. U slučaju da upravni odbor ne sazove skupštinu u roku od 8 dana, akcionari mogu zahtevati od nadzornog odbora da to učini u roku od 3 dana od dana podnošenja zahteva. Akcionari sa najmanje 1/10 trajnog kapitala mogu zahtevati i da sud ispita odluke skupštine kojim je povredeno neko njihovo pravo.

Većinom od navedenih prava akcionari i članovi se mogu koristiti kao pojedinci, pa se takva prava mogu označiti i kao individualna prava (Individualrechte).<sup>2</sup> Od njih bi trebalo razlikovati slučajeve kad je korišćenje određenih prava, iz razloga racionalnosti organizovanja i poslovanja preduzeća uslovljeno postojanjem zakonom ili statutom odredene grupe. Takva prava se označavaju kao kolektivna prava (Kollektivrechte). Grupe se mogu odrediti prema broju članova ili prema visini uloženog kapitala (uloga ili akcija). Dok se kod individualnih prava vodi računa o interesima svakog člana trgovackog društva kao pojedinca, svrha kolektivnih prava je zaštita većine od potencijalne "tiranije pojedinaca." Otuda položaj manjine neposredno zavisi od dodeljenih individualnih prava, ali posredno i od propisanog načina i postupka njihovog ostvarivanja (čime se praktično mogu pretvarati u kolektivna prava), kao i mera zaštite u slučaju njihove povrede. Tako položaj manjine zavisi od kriterijuma za formiranje manjinske grupe,<sup>3</sup> i od sadržine ovlašćenja koja se priznaju tako određenim grupama. Predmet zaštite mogu biti sva ona prava koja akcionari i članovi društva sa ograničenom

7 čl. 234. stavovi 1. i 5. Predloga zakona.

1 čl. 237. stav 1. Predloga zakona.

2 V.B. W. Meister und M. H. Heidenhain, Die deutsche Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Frankfurt am Main, 1988, S. 171; J.M. M. Maeijar, A Modern European Company Law System, Commentary on the 1976 Dutch Legislation, Sijthoff, 1978, pp. 100, 101.

3 Manjinske grupe kojima se pruža određena zaštita se u većini prava određuju prema visini udela, odnosno akcija kojima raspolažu i to u rasponu od 5% do 25%. Tako je prema odredbama Trgovackog zakonika Španije, od 17. jula 1951, sa izmenama od 25. jula 1989. godine, nemackom Akt-Gesetz, grčkog Anonymos Eteria, od 1920, sa kasnijim izmenama i portugalskog Codigo das Sociedades Comerciais, Decreto Lei 262/86, od 2. septembra 1986, akcionarima sa 5%, akcija dato pravo da sazovu vanrednu skupštinu. Prema zakonu o društima sa ograničenom odgovornošću Nemačke (GmbH - Gesetz), holandskom pravu trgovackih društava (Gradanski zakonik, knj. II, deo 3, čl. 64-174), Francuskom pravu akcionarskih društava, portugalskom pravu za društva sa ograničenom odgovornošću im izmenama švajcarskog prava o trgovackim društima, od 1. jula 1992, za manjinski tretman je potrebno 10% akcija, odnosno udela. Prema pravima Belgije (odgovarajući deo Trgovackog zakonika, Knjg. I, deo IX - Lois Coordonnees sur les societes commerciales), Italije (odgovarajuće odredbe Gradanskog zakonika, 2325-24461 i kasniji posebni zakoni i direktive), akcionari koji raspolažu sa najmanje 20% akcija uživaju manjinska prava. Pravo Irske i Velike Britanije korišćenje manjinskim pravima ne vezuje za posedovanje određenog procentualnog udela ili akcija, već za ispunjavanje propisanih uslova.

odgovornošću ne mogu neposredno i direktno koristiti, bez uticaja i dodatnih odluka organa društva. S obzirom na prirodu trgovačkog društva, o načinu korišćenja većine takvih prava uglavnom odlučuje skupština društva, kao organ vlasnika. Tako stvarni obim njihovog uživanja upravo zavisi od načina rada i odlučivanja ovog organa, odnosno od ovlašćenja manjine u vezi načina sazivanja skupštine i uticaja na rad i odlučivanja na skupštinu.

Predlogom zakona akcionarima ili članovima društva sa ograničenom odgovornošću koji imaju najmanje jednu desetinu osnovnog kapitala ili statutom određeni manji deo, data su sledeća prava:<sup>1</sup>

1) Pravo da od upravnog odbora (ili direktora u društvu sa ograničenom odgovornošću) zahtevaju sazivanje skupštine, uz navođenje pitanja o kojima bi trebalo da odlučuje i razloge za sazivanje skupštine.

2) Pravo da sami sazovu skupštinu ako to nije učinio upravni odbor, odnosno direktor, po njihovom pismenom zahtevu u roku od 15 dana od dana podnošenja zahteva.

3) Pravo nadzornog odbora da sazove skupštinu ako se u roku od 15 dana skupština nije sastala po zahtevima iz prethodnih stavova.

4) Pravo da od akcionarskog društva, odnosno društva sa ograničenom odgovornošću zahtevaju da im otkupi akcije, odnosno udele, ako skupština nije održana ni po prethodnom stavu.

5) Pravo da zahtevaju da se odlučivanje o određenom pitanju stavi na dnevni red već sazvane skupštine (pravo dopune dnevnog reda).

#### Mere i oblici zaštite

Prava manjine u akcionarskom društvu mogu biti ugrožena odlukama skupštine i upravnog odbora, u slučajevima kada skupština većinom glasova doneše odluku, ili kad potvrdi ili odbije da poništi odluku upravnog odbora kojom se šteti interesima manjine. Kod društva sa ograničenom odgovornošću u kome nije formiran upravni odbor, prava manjine mogu biti ugrožena odlukama direktora, odnosno poslovode kao inokosnog poslovodnog organa. Kako su, međutim, u pitanju najčešće odluke skupštine akcionarskog društva i društva sa ograničenom odgovornošću, to su u Predlogu zakona prava manjinskih članova obradena u okviru odredbi koje su posvećene pravnom položaju odgovarajućih skupština.<sup>2</sup> Njihova zaštita se može obezbediti ili davanjem prava manjini da i sama učestvuje u radu ovih organa, sa takvim ovlašćenjima da može sprečiti donošenje odluka protiv sopstvenih interesa (neposredna preventivna zaštita) ili, ako joj to nije omogućeno, davanjem prava da spreči izvršenje tako donetih odluka. Tako se, s obzirom na prava koja mogu biti predmet zaštite, sva sredstva i mere za zaštitu prava manjinskih vlasnika mogu klasifikovati kao: pravo manjine da bude obaveštena o radu njegovih organa i poslovanju društva; pravo manjine da bude predstavljena u organima društva; postojanje nadzornih organa; zaštitu manjine kroz neposredni državni nadzor i sudsku zaštitu manjine.<sup>3</sup>

a) Pravo manjine da bude predstavljeno u organima društva - Pravo predstavljanja manjine, kao jedno od "najefikasnijih" sredstava zaštite manjine,<sup>4</sup> obuhvata pravo na "učestvo-

1 V. čl. 256. i 380. Predloga zakona.

2 čl. 256. za akcionarska društva i čl. 380. Predloga zakona, za društva sa ograničenom odgovornošću.

3 R. Prica, op. cit., str. 175

vanje" na skupštini i pravo "glasanja".<sup>1</sup> Predlog zakona u delu posvećenom akcijama izričito određuje pravo glasa<sup>2</sup>, dok se pravo na prisustvo skupštini podrazumeva kao nužna pretpostavka za ostvarivanje ovog prava. Pravo na učestvovanje obuhvata pravo prisustvovanja sednicama skupštine društva, lično ili preko svog predstavnika i pravo raspravljanja.

Odredbama člana 266. stav 3. Predloga zakona, akcionarima koji imaju manjinski udio u osnovnom kapitalu društva dato je i pravo da izaberu svog člana u upravni odbor, kad je to predvideno statutom.

b) Zaštita manjine kroz rad nadzornog odbora - Prema odredbama člana 66. Predloga zakona, nadzorni odbor se mora formirati u preduzeću koje obavlja delatnost od javnog interesa, društvenom preduzeću s većinskim društvenim i državnim kapitalom, preduzeću koje je u većinskom vlasništvu zaposlenih i preduzeću s javnim upisom akcija. U društvu sa ograničenom odgovornošću nadzorni odbor će postojati ako je to predviđeno statutom društva. Slična rešenja su prihvaćena i u pravima država članica Evropske unije.<sup>3</sup> Samim postojanjem nadzorni organ može delovati preventivno na poslovanje društva i štititi interes manjine, budući da organi društva moraju računati na njegovu kontrolu. S druge strane, nadzorni organ aktivno štiti interes manjine koristeći svoja prava da:<sup>4</sup>

- 1) vrši nadzor nad radom uprave preduzeća i izvršnog odbora direktora;
- 2) pregleda periodične i godišnje obračune i utvrđuje da li su sačinjeni u skladu sa propisima;
- 3) utvrđuje da li se poslovne knjige i drugi dokumenti preduzeća vode uredno i u skladu sa propisima, a može ih dati na veštačenje;
- 4) pregleda izveštaje koji se podnose skupštini o poslovanju, bilansima i poslovnoj politici preduzeća;
- 5) pregleda predloge za raspodelu dobiti i obavlja druge poslove utvrđene zakonom, osnovičkim aktom i statutom.

Iako navedene poslove nadzorni odbor vrši po sopstvenoj inicijativi radi zaštite prava svih akcionara i članova, time su objektivno štite i interesi manjine. Osim toga, manjina može zaštitu svojih interesa ostvarivati i direktno, zahtevajući od nadzornog odbora da u okviru svog delokruga preduzme određene mere, radnje ili postupke. Tako akcionari sa najmanje jednom desetinom akcija imaju pravo da od nadzornog odbora zahtevaju da poslove iz svog delokruga obavlja i po njihovom zahtevu.<sup>5</sup> To je odredbama člana 284. stav 1. Predloga zakona konkretizovano na pravo akcionara da pismenim putem zahteva od nadzornog odbora da izvrši kontrolu rada uprave, uz navodenje razloga. Ako nadzorni odbor ne postupi po takvom zahtevu u roku od 30 dana od prijema zahteva, manjinski akcionari se mogu, po isteku navedenog roka, obratiti skupštini.

7 Prica,op.cit.,str. 176.

1 V.par. 261. Trgovačkog zakonika za Kraljevinu Jugoslaviju, od 1937.

2 V.čl. 226

3 V.čl.2 i 34. Predlog Petog Uputstva Saveta EEZ-a (Proposal for the Fifth EEC Directive). Za konkretna rešenja u nacionalnim pravima zemalja članica v.Setting Up a Company in the European Community, a Country by Country Guide, by Brebner & CO, London, 1989.

4 Čl.65. Predloga zakona.

5 Čl.282. Predloga zakona.

Nadzorni odbor je obavezan i da po zahtevu akcionara koji ima najmanje 1/10 osnovnog kapitala sazove skupštinu akcionara, ako to ne učini upravni odbor.

O izboru, opozivu i naknadni radu članova nadzornog odbora odlučuje skupština većinom glasova. Predlogom zakona nije predviđeno pravo manjine da kao grupa neposredno bira srazmerni broj svojih predstavnika u nadzorni odbor. Tako pravilo o većinskom odlučivanju na skupštini praktično daje pravo većini da imenuje sve članove nadzornog odbora. Rešenja iz uporednog prava pokazuju da se u ovakvim situacijama prava manjine mogu zaštiti ili zakonskom odredbom o pravu određene manjinske grupe da imenuje svog člana,<sup>1</sup> ili ostavljanjem mogućnosti da se način predstavljanja manjine u nadzornom odboru reši statutom.<sup>2</sup>

c) Zaštita manjine radom revizora (editora) - Po što postojanje nadzornog odbora nije obavezno za sva preduzeća, to će u preduzeću u kome nije izabran nadzorni odbor njegove poslove vršiti skupština, odnosno izabrani revizor, u skladu sa statutom. Poslovi revizora se u stručnom smislu svode na kontrolu načina i ispravnosti vođenja poslovnih knjiga, sastavljanja, objavljivanja i podnošenja računovodstvenih iskaza i poslovnih izveštaja od strane preduzeća. Zaštitu svojih interesa manjina ostvaruje kroz pravo uvida u izveštaje, koje o tome sastavlja revizor. Pravo uvida u izveštaje nadzornog odbora i revizora je odredbama člana 86. stav 1. Predloga zakona, tretirano kao opšte pravo na obaveštavanje koje pripada svim članovima i akcionarima. Predlogom zakona, međutim, nisu određeni bliži kriterijumi, npr. broj zaposlenih ili visina osnivačkog kapitala ili ostvarenog prometa, na osnovu kojih bi se donela odluka o postojanju nadzornog odbora ili revizora. Odredbama člana 59. stav 3. jedino je određeno da o izboru revizora odlučuje skupština preduzeća, ako saveznim zakonom, odnosno osnivačkim aktom ili statutom nije drugčije određeno. Osim toga, preduzeće može ustanoviti i internu reviziju.

d) Pravo manjine da bude obaveštena o poslovanju društva i radu njegovih organa - Pravo na obaveštavanje - Prema odredbama člana 86. Predloga zakona, generalno pravo na obaveštavanje obuhvata:

1. pravo članova i akcionara da budu obavešteni o radu preduzeća objavljinjem bilansa preduzeća i konsolidovanog bilansa povezanih preduzeća i uvidom u izveštaje nadzornog odbora, revizora i uprave preduzeća.
2. pravo da pregledaju poslovne knjige i dokumente preduzeća i da organima određenim osnivačkim aktom, odnosno statutom pismeno postavljaju pitanja o upravljanju preduzećem, na koja se mora pismeno odgovoriti.

Osim toga, svaki akcionar ima pravo i da najmanje osam dana pre održavanja skupštine postavi u pismenom obliku pitanje u vezi dnevnog reda, a uprava društva je obavezna da da akcionaru pismeni odgovor.

---

1 V.par. 311. st. 2. Trgovačkog zakonika za Kraljevinu Jugoslaviju, od 1937. godine, koji je davao pravo deoničaru, koji je predstavljao bar toliki deo osnovne glavnice koliki se dobija kad se celokupna osnovna glavnica, predstavljena na skupštini, podeli brojem članova nadzornog organa, da zahteva da se izbor članova nadzornog odbora izvrši glasanjem po skupinama predлагаča.

2 Prema odredbama par.52. st.1. nemačkog GmbH - Gesetz i par. 101. st.1. Akt - Gesetz, članove nadzornog odbora bira skupština većinom glasova, ali se statutom može odrediti kvalifikovana većina za odluku skupštine o biranju nadzornog odbora ili dati pravo manjini da imenuju svog člana.

Zainteresovani član ili akcionar preduzeća, kome je uskraćeno pravo na obaveštavanje, ili koji ne dobije odgovor na pismeno postavljeno pitanje, ima pravo da podnesu zahtev nadležnom суду за ostvarivanje prava na obaveštavanje. Međutim, u cilju sprečavanja pojedinaca, odnosno manjine, da time ostvaruju posebne sopstvene interese kao konkurenti društva,<sup>1</sup> Predlogom zakona je postavljeno ograničenje "osim ako bi se davanjem odgovora povredila poslovna tajna preduzeća."<sup>2</sup> Konkretni način ostvarivanja ovih prava određuje se statutom.

e) Pravo sazivanja skupštine - Drugi vid zaštite manjinskih akcionara je obezbeđen kroz pravo akcionara koji imaju najmanje jednu desetinu osnovnog kapitala ili statutom određeni manji deo, da mogu od upravnog odbora akcionarskog društva zahtevati sazivanje skupštine, uz navođenje pitanja o kojima bi skupština trebalo da odlučuje, navodeći razloge za njen sazivanje.<sup>3</sup> Ovo pravo u suštini obuhvata dva prava: pravo zahteva da se sazove skupštine i pravo da se određeno pitanje uvrsti u dnevni red tako sazvane skupštine. Manjini je dato i pravo da u roku od osam dana od dana sazivanja skupštine pismenim putem zahteva od upravnog odbora, odnosno direktora da određeno pitanje uvrsti u dnevni red skupštine, uz navođenje razloga. U pitanju je pravo na sastavljanje dnevnog reda već sazvane skupštine, bez obzira na način sazivanja.

Na skupštini se, prema odredbama člana 261. Predloga zakona, po pravilu odlučuje većinom glasova prisutnih akcionara, osim ako zakonom ili statutom nije predviđeno drugče. Tročetvrtinska većina glasova od prisutnih akcionara je predviđena za odluke skupštine o povećanju i smanjenju osnovnog kapitala, statusnim promenama, promeni oblika i prestanku društva i raspodeli dobiti. Kod oba načina većinskog odlučivanja interesi manjine mogu biti ugroženi tako donetim odlukama. Otuda potpuna zaštita interesa postoji samo kod odluka za čije je donošenje Zakonom propisana saglasnost svih akcionara i članova. Takav način odlučivanja Predlog zakona propisuje za odluke kojima se nameću dodatne obaveze, odnosno smanjuju prava utvrđena u skladu sa zakonom i statutom.

Osim uživanja manjinskih prava, koja akcionarima i članovima inače pripadaju, može zavisiti i od propisanog ili prihvacenog načina glasanja (javnog ili tajnog). U tom smislu Predlog zakona daje pravo akcionarima sa jednom desetinom kapitala da zahtevaju da o drugim pitanjima, osim zakonom propisanih slučajeva, odlučuju tajnim glasanjem.<sup>4</sup>

f) Zaštita akcionara u slučaju povećanja ili smanjenja kapitala. U toku poslovanja preduzeće može imati potrebu da poveća, ili je prinudeno da smanji osnovni kapital. Povećanje osnovnog kapitala se postiže izdavanjem novih akcija po osnovu novih uloga ili iz sredstava društva. Smanjenje kapitala se postiže smanjenjem nominalne vrednosti akcija, njihovim spašanjem ili povlačenjem. U svim tim slučajevima može doći do narušavanja srazmere koja je prethodno postojala između akcionara ili članova društva sa ograničenom odgovornošću. U

1 V.M.Stražnický, Tumač Trgovačkoga zakona Kraljevine Jugoslavije, Zagreb, 1939, komentar uz par. 277 (1), str. 263.

2 Za pojam poslovne tajne v.čl.90, 91 Predloga zakona. Trgovačkim zakonom Kraljevine Jugoslavije, iz 1937. godine, pravo na obaveštenje se moglo uskratiti samo ako je interes društva ili javni interes bio važniji od interesa deoničara da dobije obaveštenje. S druge strane, samo obaveštenje je moralo odgovarati "načelima savesnog polaganja računa."

3 V.čl.256.(1) Predloga zakona.

4 Čl. 262.(2).

cilju generalne zaštite prava akcionara Predlogom zakona je propisano da se međusobni odnosi akcionara u pogledu učešća u strukturi osnovnog kapitala mogu menjati samo prema pravilima koja važe za povećanje odnosno smanjenje osnovnog kapitala.

Tako bi pod zaštitom manjine u širem smislu trebalo razmetiti ne samo norme kojima se ne navedeni način štite prava već postojeće manjine, već i odredbe kojima se na neposredan ili posredan način utiče na pravila formiranja novih manjinskih grupa. Do preraspodele akcija i formiranja novih manjinskih grupa može doći u slučajevima povećanja ili smanjenja osnovnog kapitala, ako se time narušavaju odnosi između uloga i akcija koji su postojali u početnoj strukturi osnivačkog kapitala. Otuda se Predlogom zakona za donošenje odluke o povećanju osnovnog kapitala, izdavanjem novih akcija po osnovu novih uloga, zahteva saglasnost odnosnih akcionara i ustanovljava pravo njihove preće kupovine prema principu srazmernosti. Princip srazmernosti važi i kod povećanja osnovnog kapitala iz sredstava društva. Prema principu srazmernosti akcionarima pripadaju nove akcije srazmerno nominalnoj vrednosti akcija društva koje poseduju. U slučaju smanjenja osnovnog kapitala propisan je princip ravnopravnosti akcionara.<sup>1</sup> Ista pravila se primenjuju i na povećanje i smanjenje osnovnog kapitala društva sa ograničenom odgovornošću.

Kad je u pitanju prenos udela na treća lica zaštita postojećih manjinskih članova, kako ne bi postali "zarobljenici društva",<sup>2</sup> ostvarena je zakonskom pretpostavkom o saglasnosti društva sa prenosom, za slučaj da se društvo ne izjasni o njihovom zahtevu u roku od 30 dana od dana prijavljivanja namere prenosa. Ako društvo ne da saglasnost na prenos, a društvo i članovi društva ne izraze volju za kupovinu udela, član može istupiti iz društva.

Položaj manjinskih akcionara i članova društva sa ograničenom odgovornošću posebno može biti ugrožen u slučaju prodaje većinskog dela ili kontrolnog paketa akcija, kao i kod raznih oblika povezivanja društava.<sup>3</sup> Bez obzira da li povezivanjem više društava jedno od njih dobija vodeću ulogu (npr. preduzeće sa većinskim učešćem, matično i zavisno preduzeće, koncerni)<sup>4</sup> ili se njihova prava i obaveze srazmerno smanjuju (preduzeća sa uzajamnim učešćem), položaj njihovih akcionara i članova se menja. U takvim slučajevima Predlog zakona akcionarima i članovima zavisnog preduzeća koji imaju jednu desetinu osnovnog kapitala ili statutom određeni manji deo, pruža zaštitu kroz pravo da za račun svog (zavisnog) preduzeća traže naknadu štete od matičnog preduzeća i od članova uprave matičnog preduzeća ako svoje poslove ne obavljaju savesno i sa pažnjom dobrog privrednika (derivativna tužba).

g) Sudska zaštita manjine - Ako manjina nije zadovoljna zaštitom po osnovu prethodno navedenih sredstava i mera, zaštitu svojih prava, u krajnjem slučaju, može tražiti sudskim putem. U tom smislu Predlog zakona poznaće dve vrste tužbe: derivativnu i individualnu. Međutim, kako pravo na podnošenje individualne tužbe pripada svakom članu i akcionaru, kao pojedincu, čime se štite njihova pojedinačna prava, to se jedino derivativna tužba može smatrati sredstvom za zaštitu manjinskih prava. Ovo zbog toga što je pravo na podnošenje

1 Čl. 313. Predloga zakona.

2 P.Šulejić, Društva sa ograničenom odgovornošću, Pravni život 1-2/1992, str. 171.

3 V.Z.Arsić, Manjinska prava deoničara, Privredno pravni priručnik, 7-8/92, str. 50.

4 O oblicima povezivanja preduzeća više v.I.Jankovec, Složeni oblik preduzeća, Pravo i privreda, 3-6/1993, str. 124-140. M.Paunović, Neimenovani oblici privrednih subjekata statusno i ugovorno povezivanje (uslovljeno koncentracijom), Pravo i privreda; 3-6/1993, str. 141-160.

derivativne tužbe dato određenoj manjinskoj grupi - članovima i akcionarima koji imaju najmanje 1/10 trajnog kapitala preduzeća, ili statutom određeni manji deo. Pravo na derivativnu tužbu pod istim uslovima imaju i akcionari i članovi povezanih preduzeća (višestruka derivacija).<sup>1</sup> Razloge ograničavanja prava na pokretanje postupka određenim učešćem u trajnom kapitalu trebalo bi tražiti u nameri da se svakodnevnim ili čestim sporovima ne parališe rad uprave. Slična ograničenja poznata su i u uporednom pravu.<sup>2</sup> Kao osnov za podizanje tužbe Predlog zakona navodi odgovornost za štetu koju svojom odlukom prouzrokuju preduzeću, poveriocima i vlasnicima članovi skupštine, članovi uprave i izvršnog odbora direktora, ako je odluka doneta grubom nepažnjom ili sa namerom da se šteta prouzrokuje. Tako dosudena naknada pripada preduzeću. Osim naknade štete, sud može poništiti osporenu odluku organa preduzeća i pravni posao ako je moguća restitucija ili ako to ne prouzrokuje štetu trećem savesnom licu.

Iz činjenice da pravo na tužbu izvire iz odredene kvalifikovane pripadnosti preduzeću (društvu) pa se i pokreće "u ime preduzeća", kao i da naknada pripada preduzeću, može se zaključiti da je reč o tužbi kojom se, pre svega, štite interesi preduzeća, kao celine, s tim što je pravo na pokretanje postupka dato određenim licima - manjini. I efekti dosudene naknade štete se samo posredno tiču samih tužilaca: manjinskih članova i akcionara, u tom smislu što će se uplata naknade štete odraziti i na ukupne finansijske rezultate samog društva, pa time i na njihov položaj kao manjine.

Zakonom dato pravo na podnošenje tužbe se ne može usloviti ni zabraniti osnivačkim aktom ili statutom. U tom smislu odredbama člana 75. Predloga zakona, propisana je ništavost odredbi kojima se predviđa prethodno mišljenje ili odobrenje skupštine ili uprave ili kojima se predviđa odricanje od podnošenja tužbe.

Isto tako, ni odlukom skupštine akcionara ili članova ne može se zabraniti podnošenje tužbe po osnovu odgovornosti za štetu članova uprave i izvršnog odbora direktora.

Rok zastarelosti za podnošenje tužbe za naknadu štete iznosi tri godine od dana učinjene radnje.

#### **Slična rešenja su poznata i u uporednom pravu.**

Osim zaštite od štete koju bi društvo i manjina pretrpeli zbog ponašanja organa društva, derivativnom tužbom se može ostvariti i kontrola zakonitost odluka koje donose organi preduzeća. U tom smislu odredbama člana 79. Predloga zakona, manjini je dato pravo da od suda zahtevaju ispitivanje odluke organa preduzeća kojom se povređuju odredbe zakona, drugih propisa, osnivačkog akta, statuta i drugih opštih akata.

Ovlašćeni tužioci mogu podneti tužbu u roku od 30 dana nakon isteka roka u kome je skupština propustila da pokrene postupak pred sudom, a najkasnije u roku od 90 dana od dana objavljivanja osporene odluke.

Po tužbi protiv nezakonite odluke sud može poništiti osporenu odluku, obavezati donosioca na izmenu statuta, odnosno drugih opštih akata ili utvrditi postojanje osnova za razrešenje predstavnika akcionara i članova u skupštini i člana uprave, nadzornog odbora i

1 Čl.74. st. 1. 2. Predloga zakona.

2 Tako francuski Zakon o trgovачkim društvima, od 24.07.1966. godine, ovu vrstu društvene tužbe (action social) rezerviše za one članove društva sa ograničenom odgovornošću koji drže najmanje 1/10 društvenog kapitala-i deoničare sa najmanje 1/20 društvenog kapitala.

izvršnog odbora direktora. Međutim, podnošenje tužbe ne odlaže izvršenje odluke, ali sud može do donošenja odluke obustaviti njeno izvršenje. Na kraju, trebalo bi pomenuti da i većina može biti izložena "tiraniji" manjine, pa se može postaviti i pitanje zaštite većine. Do toga može doći u slučajevima kada akcionari sa jednom desetinom akcija zahtevaju da određena tačka bude uvršćena u dnevni red, mada je većina od njih izbrisana iz knjige akcija, ili ih je toliko povuklo položene akcije da više ne predstavljaju propisani deo osnovne glavnice.<sup>1</sup> U takvim slučajevima većini bi trebalo dati pravo da od manjine, po čijem zahtevu je sastavljen ili dopunjeno dnevni red skupštine, zahteva da prisustvuje tako sazvanoj skupštini.

U određenim slučajevima u pitanje se može dovesti i ekonomski svršishodnost samog postojanja ili održavanja manjine, koja ima samo simbolično učešće u ukupnim sredstvima društva. U tom smislu odredbama člana 431. stav 1. Predloga zakona, dato je pravo matičnom preduzeću koje ima 90 % svih akcija ili udela da svojom odlukom uključi zavisno preduzeće u matično preduzeće, uz odgovarajuću zaštitu i materijalno obezbeđenje manjinskih akcionara i članova. Slično ovome, prema novim holandskim propisima o trgovačkim društвima i poreskim propisima, akcionaru ili članu društva koji ima najmanje 95 % ukupnog kapitala dato je pravo da od manjinskih akcionara zahteva da mu prenesu svoje akcije ili udele, kako bi mogao koristiti pogodnosti iz tzv. "fiskalnog jedinstva." Sud može ovakav zahtev odbiti samo u slučaju ako bi time manjinski akcionar mogao pretrpeti "veliki finansijski gubitak", ako je u pitanju akcionar sa prioritetnim akcijama ili ako je većinskim akcionarima zabranjeno da popune takav zahtev.<sup>2</sup>

### ZAKLJUČAK

Pravo zaštite interesa manjinskih akcionara i članova društva sa ograničenom odgovornošću se razvija pod uticajem sve veće demokratizacije odnosa u društvu uopšte, pa i prava trgovачkih društava. Stoga, i pored legitimnog prava većine da principom većinskog odlučivanja štiti svoje interese, insistiranje na njegovoj apsolutnoj primeni može dovesti do sukoba sa takođe univerzalno priznatim individualnim pravima pojedinaca ili grupa koje imaju status manjinskih vlasnika u preduzeću. Teorija i praksa pokazuju da se sukob kolektivnih i individualnih interesa u pravima savremenih trgovачkih društava sve češće rešava uvođenjem novih sredstava i mera za zaštitu interesa manjinskih grupa. Na toj liniji su i rešenja Predloga zakona o preduzećima. Međutim, kako je zaštita prava manjine u domaćem pravu trgovачkih društava novo pitanje, Predlogom zakona nije bilo moguće, ili to nije bilo racionalno, predvideti sve slučajeve i mera zaštite. I pored toga, predloženim rešenjima Predlog zakona pruža osnovu solidnu za adekvatnu zaštitu, a na sudovima će biti, odgovoran zadatak da za nova pitanja iz prakse rešenja traže ne samo neposrednom primenom navedenih odredbi Predloga zakona, već i primenom opštih načela obligacionog prava.

1 V.čl. 259 (2) Trgovačkog zakona Jugoslavije iz 1937.godine.

2 V.Izveštaj H.J.Smit-a, o pravu trgovачkih društava Holandije objavljen u okviru zbirnog izveštaja "Corporate Law - Recent developments - III1 u: International Business Lawyer, Jan. 1989, p.32-33. Svrha navedenog rešenja je da se takva društva izuzmu od primene holandskih poreskih propisa po osnovu "klauzule o učešću" kako bi uživale pogodnosti od "fiskalnog jedinstva", tj. pravo prebijanja dobiti i gubitaka matične kompanije i od nje osnovanog društva. Naime, prema poreskim propisima kompanije osnovana po holandskim propisima koja se kvalificuje kao kompanija sa stranim učešćem je oslobođena od poreza na prihode od dividendi.

*Prof. dr Dragan Kostić, viši naučni saradnik, Institut za uporedno pravo, Beograd*

## **OSTVARIVANJE JAVNOG INTERESA IZ DELATNOSTI JAVNIH PREDUZEĆA**

Jasna doktrinarna opredeljenja, kao i praktična iskustva rada i poslovanja javnih preduzeća u periodu koji je usledio od njihovog osnivanja do današnjeg dana, učinili su da se sa značajno većim stepenom izvesnosti može govoriti da je i na zakonodavnem nivou preovladalo stanovište shodno kome se u odnosu na javna preduzeća dosledno vrši razdvajanje tzv. vlasničke funkcije (*ius dominium*) od javnopravne funkcije (*ius imperium*). Dok je prva imanentna prirodi vlasničkog odnosa na sredstvima rada javnog preduzeća i u osnovi je time određena, druga je bitno determinisana interesom koji država kao javnopravni entitet želi da ostvari iz delatnosti određenog javnog preduzeća. U tom smislu, sa aspekta organizacije i poslovanja javnih preduzeća od posebnog značaja je sagledavanje instrumentarija kojim država obezbeduje ostvarivanje javnog interesa iz delatnosti javnih preduzeća, kao i mera u kojoj takav instrumentij u tim preduzećima ne dovodi u pitanje njihovo osnovno opredeljenje, koje se sastoji u činjenici da su u pitanju u osnovi preduzeća, dakle privredni subjekti koji u tržišnim uslovima, na principima pozitivnog privrednog računa, nalaze razlog svog postojanja i opstajanja.

Na ovakvim polaznim osnovama predlaže novog Zakona o preduzećima posvetio je zapaženu pažnju javnim preduzećima, ostajući, tom prilikom, sasvim opravdano na aspektu zaštite ostvarivanja javnog interesa iz delatnosti ovih preduzeća, upućujući da će se odredbe kojima se utvrđuju vlasnička prava (u prvom redu na dobit iz poslovanja i upravljanje preduzećima) za druge oblike statusnog organizovanja preduzeća, mutatis mutandis primeniti i na javna preduzeća.

Ovakav iskorak u odnosu na dosadašnju praksu definisanja vlasničke funkcije u odnosu na funkciju zaštite javnih interesa u javnim preduzećima imaće nesumnjivo dalekosežne posledice, te već samo po tom osnovu upućuje na nužnost dovodenja predloženih odredbi Zakona o preduzećima u kontekst sa važećim normama kojima je sada uredena ova oblast.

Radi celovitijeg saglavljanja normativne uredenosti javnih preduzeća u svetu važećih propisa i predloženih rešenja, koja sobom nosi Predlog zakona o preduzećima, potrebno je sa par podataka ukazati na put novijeg razvoja ovog statusnog oblika organizovanja privrednih subjekata. Tom prilikom granični period određivanja istorijske distance od koje ćemo pratiti genezu javnih preduzeća, biće ustavni osnovi na kojima se zasnivaju propisi koji su i sada na

snazi. U tako određenim okvirima načelno se mogu uočiti dve faze organizovanja javnih preduzeća.

Prva faza je opredeljenja odredbom člana 49. Ustava SFRJ iz 1974. godine, odnosno Amandman XI tačka 2. stav 4. na taj Ustav, po kojoj ovi privredni subjekti imaju status organizacije udruženog rada sa svim statusnim karakteristikama jednog od "oblika udruživanja rada i sredstava", ali i pojačanim uticajem društvene zajednice na rad ovih organizacija udruženog rada, koja je proizilazila iz činjenice da su ti subjekti obavljali delatnosti koje su "nezamenjiv uslov života i rada građana ili rada drugih organizacija na određenom području" ili su te delatnosti bile neophodne za rad organa društveno-političke zajednice, koja osniva tu organizaciju udruženog rada. S tim u vezi su i odredbe o ekskluzivnom pravu društveno-političke zajednice na osnivanje ovih organizacija udruženog rada. Ostvarivanje posebnog uticaja na rad organizacija koje obavljaju poslove od posebnog društvenog interesa (takvим pojmom je bliže određivana priroda njihove delatnosti) imalo je svoje različite aspekte ispoljavanja i uglavnom se kretalo od prava skupštine društveno-političke zajednice da daje saglasnost na imenovanje poslovodnog organa, odnosno na statut te organizacije, do prava na određivanje tzv. "predstavnika društvene zajednice", koji će reprezentujući tu zajednicu učestvovati u radu organa upravljanja ovih organizacija, kada se na tim organima odlučuje o pitanjima za koja društvena zajednica oceni da su od interesa za njen rad, kao i za normalan život i rad građana i drugih organizacija udruženog rada na određenom području. Uticaj ovih rešenja jasno je prepoznatljiv i u prvim verzijama Zakona o preduzećima ("Službeni list SFRJ", br. 77/88 i 40 /89).

Osnovno obeležje ove faze statusnog organizovanja javnih preduzeća sastoji se u tome da su ona osnovana od strane društveno-političkih zajednica (samostalno ili zajedno sa drugim društveno-pravnim licima), da su poslovala sredstvima u društvenoj svojini, te da su bila organizovana u jednom od tada postojećih oblika "udruživanja rada i sredstava", odnosno po donošenju Zakona o preduzećima u statusu javnih preduzeća. Pojednostavljeno rečeno država je, institucionalizovana kroz pojavne oblike društveno-političkih zajednica, u odnosu na ova preduzeća, u prvoj fazi njihovog razvoja, neposredno ostvarivala i bila nosilac i dominijuma i imperijuma. Ta simbioza činila je ova preduzeća potpuno nezavisnim od svih mogućih tržišnih tokova i, po pravilu, obezbedivala je značajno povoljniji materijalni položaj no što je to bio slučaj sa drugim organizacijama udruženog rada, odnosno preduzećima.

Druga faza statusnog organizovanja javnih preduzeća započinje usvajanjem narednih izmena i dopuna Zakona o preduzećima ("Službeni list SFRJ", br. 46/90). Ovim novelama Zakona o preduzećima u domenu organizovanja i poslovanja javnih preduzeća izvršena je krupna promena. Naime, po prvi put je na normativnom planu stvoren pravni osnov za razlikovanje u ostvarivanju jus imperijuma u odnosu na jus dominijum. To se najčešće može sagledati u činjenici razlikovanja prava na osnivanje, pa u tom kontekstu i obezbedenje osnivačkih sredstava, u odnosu na obezbeđivanje ostvarivanja posebnog društvenog interesa vezanog za obavljanje delatnosti radi kojih se osniva javno preduzeće.

Medutim, kako to obično biva u našim uslovima, ovaj iskorak unapred prema adekvatnijem tretmanu javnih preduzeća, u okvirima istih izmena i dopuna, ozbiljno je doveden u pitanje. Reč je, naime, o tome da su, u okviru prelaznih odredbi, odredbe člana 196b. kojom je ranijim izmenama Zakona o preduzećima stvorena mogućnost da postojeće društveno-političke zajednice budu organizovane kao javna preduzeća, dopunjene odredbama kojima se želelo da se da realna sadržina takvom opredeljenju. To je učinjeno na način da je novim stavom 3. člana 186b. utvrđeno da se kapital, srazmerno čijoj visini društveno-politička zajednica učestvuje u upravljanju javnim preduzećima, smatra izvršena identifikacija države kao

nosioca i imperijuma i dominijuma, samo ovog puta je to učinjeno eksplicitno a ne prikriveno kroz fluidnu i neodređenu strukturu društvene svojine.

Doduše, i to svakako treba istaći po važećim propisima i dalje ostaje mogućnost da se za novootvorena javna preduzeća, izvrši dosledno razdvajanje ovih funkcija. No, ni normativna rešenja, kako ćemo daljom analizom moći da se uverimo, a ni praktična iskustva osnovanih javnih preduzeća ne daju osnova za naglašeno veliki optimizam na tom planu. U pravcu takvih razmišljanja naročito su indikativne odredbe propisa koji su doneti na teritoriji Republike Srbije, a kojima se sa raznih aspekata uređuje pitanje osnivanja i poslovanja javnih preduzeća. Jedino što je novo, u odnosu na prethodni period, to je da je objedinjenost vlasničke funkcije i funkcije staranja o ostvarivanju javnog interesa u oblasti u kojoj je osnovano javno preduzeće, na strani države u ovom periodu rezultirala činjenicom davanja većeg značaja ostvarivanju juriša imperijuma, što je dovelo do toga da skoro sva javna preduzeća posluju sa naglašeno velikim gubicima, odnosno mimo svake logike organizovanja tržišno orijentisanih privrednih subjekata, što ona samom činjenicom da su preduzeća, nesumnjivo treba da budu. Ako se tome doda ranije izneta činjenica da su javna preduzeća osnovana u skoro svim značajnijim sektorima privrede, tada zablude i neodređenost prakse zakonodavca dobijaju svoje apokaliptične razmere.

Posebno obeležje normativne uredenosti poslovanja javnih preduzeća nalazi se i na strani propisa kojima je regulisana ova materija. To je učinjeno na više nivoa opštosti, što dopunski otvara problem njihove usklađenosti i pred praksu stavlja složen zadatak tumačenja tih propisa.

Uzimajući u obzir celinu odnosa može se konstatovati da su statusni aspekti organizovanja javnih preduzeća, u većoj ili manjoj meri, sadržani u sledećim zakonskim aktima:

- Zakon o preduzećima ("Službeni list SFRJ", br. 77/88, 40/89, 46/90 i 61/90);
- Zakon o javnim preduzećima ("Službeni glasnik SR Srbije", br. 6/90);
- Zakon o javnim službama ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 42/91);
- posebni propisi kojima je Republika Srbija osnovala pojedina javna preduzeća, i to;
- Zakon o osnivanju Javnog preduzeća za istraživanje, proizvodnju, preradu i promet nafte i prirodnog gasa ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 37/91);
- Zakon o sistemima veza - osnovano Javno preduzeće PTT saobraćaja "Srbija" - ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 3/91);
- Zakon o elektroprivredi - osnovano Javno preduzeće "Elektroprivreda Srbije" - ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 45/91);
- Zakon o železnici - osnovano Javno železničko transportno preduzeće "Beograd" - ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 45/91);
- Zakon o vodama - osnovana su tri javna preduzeća i to: a) Javno vodoprivredno preduzeće "Dunav", b) Javno vodoprivredno preduzeće "Sava" i c) Javno vodoprivredno preduzeće "Morava" - ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 46/91);
- Zakon o šumama - osnovano Javno preduzeće za gazdovanje šumama "Srbijašume" - ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 46/91);
- Zakon o radio-televiziji - osnovano Javno preduzeće "Radio-televizija Srbije" - ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 46/91).

Pošto stepen opštosti kojim je regulisana odnosna materija, kao i međusobna usklađenost ovih propisa nije istovetna i do kraja izvedena, to će dalja analiza ukazati na sadržinu i domaćaj pojedinih zakonskih odredbi od posebnog značaja za statusne aspekte organizovanja javnih preduzeća. S tim u vezi, mora se imati u vidu i činjenica da su ova preduzeća, inicijalno

osnovana kao jednosubjektna preduzeća, svojim opštim aktima, posebno statutima, uredila i mnoga pitanja koja bi lege artis bila u domenu zakonske regulative. Problem je dopunski usložen činjenicom da je Narodna skupština, odnosno Vlada Republike Srbije dajući saglasnost na takve statute, istim dala i snagu zakonskih, odnosno podzakonskih akata. No, sa aspekta analize u ovom radu neće se ulaziti u sadržinu rešenja koja su stimulisana u pojedinim statutima javnih preduzeća, već će se ostati na nivou sagledavanja zakonske urednosti materije osnivanja i poslovanja javnih preduzeća.

**1. ZAKON O PREDUZEĆIMA.** Ovim zakonom koji je još uvek matični zakon za uređivanje statusnih aspekata organizovanja privrednih subjekata na teritoriji SR Jugoslavije, pitanjima organizacionog ustrojstva javnih preduzeća povećana je samo fragmentarna pažnja. Najpre, članom 2. stav 1, 3. i 4. utvrđeno je da javno preduzeće može biti u društvenoj svojini, u mešovitoj svojini i u privatnoj svojini, a u skladu sa članom 196b. stav 3. i u državnoj svojini. Na taj način anticipirano je i na planu uređivanja svojinskih odnosa podržano rešenje iz člana 24 a. stav 1. u vezi stava 4. po kome javno preduzeće mogu osnovati pravna i fizička lica, uz obavezu osnivača da obezbede sredstva za njegovo osnivanje.

Zakon o preduzećima u članu 24a. stav 2. preuzima ustavnu odredbu o funkcionalnom kriterijumu prilikom opredeljenja statusa javnog preduzeća. U tom smislu, javnim preduzećem smatra se ono preduzeće koje je osnovano radi proizvodnje i prometa određenih proizvoda i vršenja usluga koje su "nezamenjiv uslov života i rada građana ili rada drugih preduzeća na određenom području ili ako je to neophodno za rad organa društveno-političke zajednice."

Imajući u vidu ovu dimenziju cilja, koji se ostvaruje iz delatnosti javnih preduzeća, savezni zakonodavac je dopunski intervenisao na način da je posebno definisao uslove ostvarivanja javnog interesa. To je učinjeno tako što je skupština društveno-političke zajednice (prema teritorijalnom kriterijumu, uzimajući u ozbir javni interes koji se ostvaruje na određenom području) ovlašćena da propiše uslove koje mora da ispunjava javno preduzeće da bi uopšte moglo da otpočne sa vršenjem svoje delatnosti, odnosno da propiše način na koji će se ostvarivati poseban društveni interes u obavljanju delatnosti ili poslova javnog preduzeća. Tom prilikom, domaćaj primene propisa o uslovima obavljanja poslova od posebnog društvenog interesa odnosi se kako na sva javna preduzeća, koja vrše te delatnosti, tako i na delove drugih (dakle "nejavnih") preduzeća koja su u obavljanju registrovanih delatnosti u priliči da vrše i poslove koji su "nezamenjiv" uslov života i rada građana ili rada drugih preduzeća na određenom području ili ako je to neophodno za rad organa društveno-političke zajednice".

Sem ovih odredbi, uglavnom načelnog karaktera, Zakon o preduzećima, u skladu sa članom 24 b. upućuje da će se odredbe zakona kojima je uredena organizacija i poslovanje preduzeća u društvenoj, mešovitoj, odnosno privatnoj svojini primenjivati i na javna preduzeća. Tom prilikom naravno, nije prepusten slobodan izbor samim javnim preduzećima za koje će se od tih odredbi opredeliti, već je to uslovljeno karakterom svojine na sredstvima rada tog javnog preduzeća. S tim u vezi nastaje ne tako mali problem za javna preduzeća u državnoj svojini, pošto Zakon o preduzećima ne sadrži odredbe o organizaciji i upravljanju državnim preduzećima.

**2. ZAKON O JAVnim PREDUZEĆIMA.** Odredena podnormiranost i fragmentirani tretman javnih preduzeća u Zakonu o preduzećima uslovila je potrebu uređivanja materije osnivanja, organizovanja i poslovanja javnih preduzeća na nivou posebnih - specijalnih zakona. U tom smislu na teritoriji Republike Srbije donet je Zakon o javnim preduzećima i više specijalnih zakona kojima je u određenoj oblasti obavljanja privrednih delatnosti predviđeno osnivanje javnih preduzeća. Na taj način uspostavljen je i poseban režim odnosa opštег i

posebnog zakona, u kome se Zakon o javnim preduzećima pojavljuje u statusu opštег zakona u odnosu na zakone iz pojedinih oblasti kojima su osnovana javna preduzeća. S druge strane, u odnosu na Zakon o preduzećima, Zakon o javnim preduzećima ima status posebnog zakona.

U domenu primene Zakon o javnim preduzećima utvrđuje nešto širi krug privrednih subjekata na koje će se primeniti njegove odredbe nego što bi se to moglo zaključiti samo na osnovu Zakona o preduzećima. U tom kontekstu Zakon o javnim preduzećima se primenjuje i na preduzeća koja obavljaju delatnosti od javnog interesa, odnosno koja vrše poslove javnih službi u užem značenju tog pojma.

Inače, što se tiče svojinskog odnosa na sredstvima rada, Zakon o javnim preduzećima načelno pruža mogućnost da ta preduzeća posluju u svim svojinskim oblicima. No na tom planu srećemo se i sa prvom specifičnošću ovog zakona. Naime, zakonodavac, polazeći od realnosti života, posebnu pažnju je posvetio utvrđivanju pravila kojima se uređuje učešće države u upravljanju i poslovanju ovih preduzeća. S tim u vezi poseban akcent je stavljen na regulisanje situacije kada država upravlja javnim preduzećem na osnovu svog vlasničkog odnosa na sredstvima rada u tim preduzećima. Tada ona upravlja, odnosno učestvuje u upravljanju srazmerno učeštu državnog kapitala u ukupnom kapitalu javnog preduzeća. Sasvim druga situacija postoji u slučaju kada je utvrđeno pravo i obaveza učešća države u poslovanju javnog preduzeća radi obezbeđivanja i kontinuiranog praćenja uslova ostvarivanja javnih interesa iz poslovanja ovih preduzeća. Ovo razlikovanje države kao vlasnika sredstava rada u određenom javnom preduzeću, od države kao nosioca ostvarivanja javnog interesa iz delatnosti javnog preduzeća nije do kraja izvedeno i ostaje kao normativni zadatak redaktorima propisa kojima će se urediti uslovi osnivanja, organizovanja i poslovanja javnih preduzeća.

Da potreba doslednog podvajanja utvrđenih funkcija države u domenu poslovanja javnih preduzeća nije samo doktrinirno, već i vrlo pragmatično pitanje ukazuju i odredbe samog Zakona o javnim preduzećima, kojima se stvara mogućnost da javna preduzeća mogu radi obavljanja delatnosti koje doprinose efikasnijem i racionalnijem poslovanju javnim preduzeća osnivati druga preduzeća. Uzimajući u obzir činjenicu da su sva značajnija javna preduzeća osnovana inicijalno kao preduzeća u državnom vlasništvu, sasvim opravdano se postavlja pitanje u kakvom će statusu biti preduzeća koja su osnovana od strane javnih preduzeća. Izvesno je da do otpočinjanja, pa i značajnijeg zamaha svojinske transformacije da će ta preduzeća poslovati sredstvom u državnoj svojini. No, ona zbog prirode poslova koje obavljaju neće i ne mogu biti svrstana u kategoriju javnih preduzeća. Dakle, posredno ostvarivanjem funkcije osnivanja novih preduzeća, u vrlo kratkom periodu vremena doći će do suštinskog razdvajanja javnih od državnih preduzeća, te u tom pravcu treba obezbediti i instrumentarij učešća države u poslovanju preduzeća, koji ne može biti isti za oba slučaja.

Inače, treba istaći i sledeće obeležje Zakona o javnim preduzećima, koje proizilazi iz činjenice podnormiranosti u regulisanju javnih preduzeća u Zakonu o preduzećima. Ono se ispoljava u nastojanju da Zakon o javnim preduzećima poprimi sva obeležja sistemskog zakona. To se može uočiti najpre u strukturi samog zakona (nastoji se da se njime urede sva pitanja od značaja za osnivanje, organizovanje, poslovanje i upravljanje javnim preduzećima), a zatim i činjenici da se na više mesta upućuje da će se određeno pitanje urediti posebnim zakonom.

**3. ZAKON O JAVNIM SLUŽBAMA.** Odredene nepreciznosti, pa u pojedinim odredbama i protivurečnosti, koje sadrže gore analizirane odredbe Zakona o preduzećima i Zakona o javnim preduzećima, opredelile su republičkog zakonodavca da normativno interveniše uredujući oblast organizovanja javnih službi posebnim zakonom.

Osim savim drugačijeg određivanja pojma javne službe (sa značajnim proširivanjem sadržine ovog pojma), ono što ovaj zakon čini značajnim sa aspekta analize u ovom radu, je činjenica da je njime pokušano da se na višem stepenu izvede razlikovanje vlasničkog odnosa prema sredstvima rada javnih službi, od ostvarivanja javnog interesa sadržanog u činjenici osnivanja tih službi. U tom smislu, već članom 2. je utvrđeno da sredstva kojima posluju javne službe mogu biti u svim oblicima svojine.

Naročitu pažnju privlači odredba člana 6. po kojoj je sferi javne vlasti (Republika, autonomna pokrajina, grad i opština) pružena mogućnost izbora da li će sami biti osnivači organizacionog oblika preko koga će se vršiti poslovi javne službe ili će poslove iz tog domena poveriti drugim već osnovanim pravnim ili fizičkim licima. U slučaju poveravanja poslova javne službe drugim pravnim ili fizičkim licima, zakon je izričit u stavu da će se to poveravanje izvršiti na ugovornim osnovama. Normalno je da se ne može očekivati da će se u tom slučaju u potpunosti moći da obezbedi princip ravnopravnosti ugovornih strana (posebno u svom sadržinskom značenju), ali je i to svakako značajno više od jednostranog, putem odluka organa vlasti, odlučivanja o tim pitanjima.

Organizacioni oblici u okviru kojih se obavljaju poslovi javnih službi (a to su: obezbedenje ostvarivanja prava građana, odnosno zadovoljavanje potreba građana i organizacija, kao i ostvarivanje drugog zakonom utvrđenog interesa u određenoj oblasti) su preduzeća, odnosno ustanove. Kriterij razlikovanja ovih organizacionih oblika je stepen valorizacije usluga na tržišnim principima.

Ostvarivanje javnog interesa sadržanog u zahtevu za urednim, kontinuiranim i pod jednakim uslovima dostupnim ostvarivanjem prava građana i organizacija, kao i zadovoljavanje potreba korisnika, obezbeđuje se na dva nivoa. Prvi nivo predstavlja uredivanje vršenja tih usluga od strane samog osnivača preduzeća, odnosno ustanove koja obavlja poslove javne službe. S tim u vezi je i pravo osnivača javne službe, koja u datom organizacionom obliku posluje sredstvima u mešovitoj svojini, da u upravljanju tom službom učestvuje srazmerno visini svojih sredstava. Drugi nivo obezbedenja javnog interesa sadržan je u upravnom i stručnom nadzoru koji se od strane državnih organa (organja javne vlasti) vrši nad radom organizacionih oblika preko kojih se obavljaju poslovi javne službe.

**3. POSEBNI ZAKONI KOJIMA SU OSNOVANA JAVNA PREDUZEĆA.** Na osnovama gore analiziranih propisa, a shodno svojoj oceni o svrshodnosti urednog i kontinuiranog obavljanja delatnosti, odnosno poslova, kao i zaštite javnog interesa sadržanog u zahtevu za obavljanjem tih delatnosti, odnosno poslova, Narodna skupština Republike Srbije donela je više posebnih zakona, kojima je uređujući određenu materiju osnovala javna preduzeća, odnosno kojima je neposredno osnivala javna preduzeća. Na taj način je sa aspekta zakonskog uredivanja ove materije zaokružen normativni milje poslovanja javnih preduzeća. Ovi posebni zakoni su, uzimajući u ozbir poznato pravilo tumačenja propisa da poseban zakon određuje uslove primene opštег zakona, od bitnog značaja za definisanje položaja i uloge koju javna preduzeća imaju u našem pravnom sistemu.

Bez namere da posebno analiziramo odredbe svakog od gore navedenih posebnih zakona o osnivanju javnih preduzeća u Republici Srbiji, pošto bi to znažajno premašilo zadat obim ovog rada, u daljem tekstu ukazaćemo na one osnovne zajedničke karakteristike ovih propisa.

Pre svega, mora se istaći da su u svim zakonima kojima su osnovana javna preduzeća, ta preduzeća inicijalno osnovana kao državna preduzeća. To je učinjeno na način što su sredstva rada kojima su do donošenja i stupanja na snagu ovih zakona poslovali privredni subjekti koji su bili registrovani za obavljanje delatnosti iz predmeta regulisanja ovih zakona, proglašena državnom svojinom.

Saglasno stavu o državnom vlasništvu nad sredstvima rada ovih preduzeća, utvrđena je i struktura organa upravljanja. To su, po pravilu, upravni odbor, generalni direktor i nadzorni odbor (u određenom stepenu izuzetak predstavlja NIS, gde se zakonom kao obavezan organ navodi i odbor direktora). Ono što je sa aspekta vlasničkog odnosa posebno važno je činjenica da članove upravnog odbora i nadzornog odbora imenuje Vlada Republike Srbije, s tim što se ostavlja mogućnost da određeni broj članova upravnih odbora bude imenovan iz reda zaposlenih u odnosnom javnom preduzeću.

S obzirom na činjenicu da su u okvirima postojećih privrednih subjekata koji su "ušli" u sastav javnih preduzeća, obavljane i delatnosti, odnosno vršeni poslovi koji se ni najširim tumačenjem ne mogu podvesti pod pojam delatnosti i poslova koji su "nezamenjiv uslov života i rada", to je zakonodavac u nekoliko slučajeva (naftna privreda, elektroprivreda) utvrdio koje od registrovanih delatnosti spadaju u segment delatnosti i poslova koji su za Republiku Srbiju od posebnog značaja.

Zajednička karakteristika svih javnih preduzeća je da su ona inicijalno osnovana kao jednosubjektna preduzeća, kojima je dalje stavljeno u zadatku da u periodu pre početka svog rada utvrde svoju organizaciju i s tim u vezi intervenišu osnivajući javna i druga preduzeća. Na taj način javna preduzeća su, bar u početnoj fazi svog rada, implicite ili explicite osnovana i kao holding preduzeća u državnom vlasništvu (određeni izuzetak predstavlja JP "Radio-televizija Srbije"). Do takvog zaključka se može doći, prvo, iz normativnog naloga upravnim odborima ovih preduzeća da osnuju druga javna preduzeća iz predmeta svog poslovanja, odnosno preduzeća koja doprinose efikasnijem i racionalnijem poslovanju ovih preduzeća, a zatim, i iz činjenice da ovako osnovana i organizovana javna preduzeća, suprotno svakoj elementarnoj logici organizacije privrednih subjekata, jednostavno ne bi mogla da posluju.

Naročito značajna određbnica svih posebnih zakona kojima su osnovana javna preduzeća, sadržana je u činjenici upućivanja na tokove svojinskog prestrukturiranja, u skladu sa programima prestrukturiranja, čije je donošenje stavljano u nadležnost privremenih upravnih odbora, sa pravom Vlade Republike Srbije da davanjem saglasnosti prihvata ili odbacuje te programe. S tim u vezi, potrebno je istaći da svi zakoni utvrđuju i ograničenje, shodno kome se ceo proces svojinske transformacije zaustavlja na procentu (49%), koji uvek i u svakom slučaju obezbeđuje dominantni državni uticaj na rad i poslovanje ovih preduzeća.

Naglašeno veliki uticaj države na rad i poslovanje javnih preduzeća predstavlja i zajedničku karakteristiku svih posebnih zakona. To učešće u radu i poslovanju javnih preduzeća od strane države naročito je apostrofirano u segmentu ovlašćenja upravnih odbora na vođenje poslovne politike javnih preduzeća. Skoro sve značajnije odluke donose se uz saglasnost Vlade Republike Srbije i pored činjenice da javnim preduzećima upravljuju upravni odbori koje imenuje ta ista vlada. Jedina, uslovno rečeno, pogodnost ovakve veznosti za državnu aparaturu sadržana je u stavu da javna preduzeća u slučaju kada posluju sa gubitkom u meri da se nad njima, po važećim propisima, može sprovesti stečaj, neće prestati sa radom, jer je utvrđeno pravilo da je osnivač (u konkretnim slučajevima - država Republika Srbija) dužan da obezbedi sredstva za nesmetani rad javnih preduzeća. Vezanost javnih preduzeća za državu, koja poprima jasna obeležja zavisnosti, posebno je potencirana ekonomskom situacijom koja je nastala uvođenjem ekonomskih mera Saveta bezbednosti UN prema SR Jugoslaviji. Naime, kao odgovor na te mere donet je niz propisa, kojima je ionako suženo polje autonomnog delovanja javnih preduzeća u vođenju poslovne politike ovih privrednih subjekata, sasvim zatvoreno. Imajući to u vidu, a naročito činjenicu da recimo skoro sva javna preduzeća nemaju gotovo nikakve ingerencije u domenu cena proizvoda koje plasiraju na tržište, a da zbog nedorečenog sistema kolektivnog ugovaranja bitnije ne mogu da utiču ni na politiku zarada, stvara se sasvim jasno omeđen prostor u kome odsustvo ovlašćenja na

strani organa javnih preduzeća isključuje odgovornost za poslovni rezultat, a odsustvo poslovnog rezultata vodi stagnaciji, pa i značajnom raubovanju vrednosti sredstava javnih preduzeća.

**4. PREDLOG ZAKONA O PREDUZEĆIMA.** Shodno verziji Zakona o preduzećima koji je Vlada Savezne Republike Jugoslavije utvrdila kao predlog i dostavila ga Saveznoj skupštini na usvajanje, materija koja se odnosi na javna preduzeća obuhvaćena je članovima 404. do 409 u okvirima IV odeljka, drugog poglavlja zakona.

Sam Predlog zakona o preduzećima u domenu materije kojom se uređuje organizacija i poslovanje javnih preduzeća pretrpeo je više korenitih promena. Te promene su u ovom slučaju uvek bile u smislu iznalaženja boljih rešenja, tako da iako se i u ovoj verziji Zakona o preduzećima mogu staviti određene primedbe, od kojih će neke biti i navedene, ona bar u segmentu javnih preduzeća zadovoljava sve potrebne standarde da bi mogla biti usvojenom.

Predlagač zakona je prilikom određivanja pojma javnog preduzeća pošao od ciljnog kriterijuma, shodno kome je javno preduzeće ono preduzeće koje se osniva radi obavljanja delatnosti od javnog interesa. Zadržavanje opredeljenja u obavljanju delatnosti od javnog interesa za period osnivanja javnog preduzeća, može osnovano da postavi, kao dopunsko pitanje - šta će biti sa onim preduzećima koja su u trenutku svog osnivanja obavljala te delatnosti, ali su u periodu kasnijeg rada prestala da ih obavljaju, odnosno te delatnosti su prestale da se smatraju delatnostima od javnog interesa. Iako predlagač zakona ne daje odgovor na ovo pitanje, logika stvari upućuje na stav da u tom slučaju takvo preduzeće treba da izgubi atribut javnog preduzeća. Ovo naročito s obzirom na kasnije odredbe Predloga zakona o uslovima ostvarivanja i načinu obezbeđenja javnog interesa. S tim u vezi možda je bilo jednostavnije reći da su javna preduzeća ona koja "obavljaju delatnost od javnog interesa". Na taj način bi se preciznjom odredbom izbegla mogućnost različitih tumačenja do mašaja njene primene.

Bitan element za određivanje pojma javnog preduzeća je i zauzimanje stava o sadržini pojma delatnosti od javnog interesa. Predlagač zakona je i u ovom pogledu iskazao originalnost u prilazu njegovom određenju. Naime, to je izvršeno korišćenjem tri osnovna kriterijuma. Prvi kriterijum je enumeracija, odnosno taksativno navođenje onih delatnosti za koje predlagač smatra da ulaze u krug delatnosti od javnog interesa. U tom smislu eksplicitno se navode delatnosti koje se obavljaju u oblasti energetike, vodoprivrede, saobraćaja, PTT usluga, komunalnih delatnosti, šumarstva i informisanja. Ovim kriterijumom se težilo nalaženju rešenja koje bi na modernijim i tržišnim uslovima prilagodeniji način iskazalo sadržinu pojma ranije korišćenog pravnog standarda "nezamenljivih uslova života i rada građana". Drugi kriterijum je sadržan u korišćenju i upravljanju dobrima u opštoj upotrebi i morskim dobrima. On je značajno fleksibilniji u odnosu na prvi kriterijum i uslovljen je prethodnim stavom po pitanju određenja dobra u opštoj upotrebi i morskih dobara. Kako se njihovo određenje uvek vrši putem tzv. kaučuk normi, to će i stav o prirodi delatnosti zavisiti od konkretnih rešenja u vreme zauzimanja takvog stava. U kontekstu ovog drugog kriterija treba istaći i činjenicu da u sadašnjem trenutku pitanje određenja dobara u opštoj upotrebi nije do kraja izvedeno. Najzad, treći kriterijum polazi od funkcionalnog opredeljenja. U tom smislu delatnostima od javnog interesa su one delatnosti koje su neophodne za rad državnih organa i organa lokalne samouprave i kao posebna odrednica od značaja za odbranu i bezbednost SR Jugoslavije, odnosno koji su neophodni za izvršavanje međunarodnih obaveza SR Jugoslavije. U ovom posebnom slučaju, neophodno je da nadležni organ utvrdi taj javni interes u skladu sa saveznim zakonom.

Na ovaj način napušten je dosadašnji prilaz u određivanju pojma javnog interesa, koji se kretao od opštег određivanja do konkrētnog nabranjanja. Praksa će pokazati koliko će ovakvo kombinovano definisanje pojma javnog interesa izdržati probu života i opravdati razloge koji su motivisali predлагаča da se baš za njega opredeli. Mišljenja smo da bi ipak jedna opštija formulacija, koja bi ostavljala dovoljno širine kreativnom tumačenju, ali i koja bi isključivala svaku arbitriranost više odgovarala sadašnjem trenutku.

U sferi regulisanja opštih pitanja Predlog zakona o preduzećima upućuje samo još na određenje statusnog oblika organizovanja javnih preduzeća. Taj status će bitno zavisiti od toga koji se subjekt prava javlja u funkciji osnivača. Ukoliko je to pravno lice, javno preduzeće će se osnovati kao: akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću (uz izuzetnu mogućnost osnivanja i u obliku komanditnog društva, ali uz pretpostavku da se pravno lice pojavi u položaju komanditora u tom društvu). Ukoliko je to fizičko lice, predlogom zakona je zapravo dopuštena mogućnost osnivanja javnog preduzeća u bilo kom od organizacionih oblika koje poznaje Predlog zakona o preduzećima.

Izvesnu nedoumicu u pogledu zauzimanja stava, odnosno u doslednosti predлагаča zakona izaziva odredba člana 405. stav 3. po kojoj delatnosti od javnog interesa mogu obavljati i postojeća javna i društvena preduzeća i privatnici. Gore izneta nedoumica kreće se u dva pravca. Prvo, da li je moguće da društvena preduzeća i privatnici koji obavljaju delatnost od javnog interesa, a sada nisu organizovani kao javno preduzeće, nastave sa obavljanjem te delatnosti u tom statusnom obliku. Odgovor na ovu dilemu je relativno jednostavan i da je predlagajući bio jasnije opredeljen ne bi bilo ni osnova za njeno navođenje. Naime, mišljenja smo da će takva društvena preduzeća i privatnici morati da svoje poslovanje usaglase sa njihovim sadržinskim odredenjem i izvrše preregistraciju u javna preduzeća, a da svoje poslovanje nastave u onom obliku statusnog organizovanja u kome su registrovani. Druga dilema je vezana za sama javna preduzeća. Iz dikcije upotrebljene u odredbi ovog stava mogao bi kao jedini zaključak da se izvede stav da postojeća javna preduzeća (dakle samo ona koja su osnovana i registrovana kao takva kod registarskih sudova) mogu nastaviti sa obavljanjem delatnosti od javnog interesa bez prilagodavanja svog statusa nekog od oblika organizovanja društava kapitala o kojima je gore bilo reči. Očekivano razrešenje ovog pitanja neće se naći ni u prelaznim odredbama. Naime, ove odredbe upućuju samo na to da će postojeća preduzeća, pa čak i delovi preduzeća koji obavljaju delatnost od javnog interesa uskladiti svoju organizaciju do kraja tekuće godine. No, kako se kao mogući oblik obavljanja delatnosti od javnog interesa navode i javna preduzeća, to je na zakonodavnom nivou stvoren zatvoreni krug. Pošto ni iz teorijskih, ali ni iz praktičnih razloga (veliki je broj registrovanih javnih preduzeća) nije celishodno da ovakva pitanja ostanu neregulisana ili da budu višezačno regulisana, to bi u nekom od narednih "isčitavanja" teksta Predloga zakona o preduzećima ovo pitanje trebalo konačno razrešiti. Sledeci logiku koegzistentnog tumačenja teksta određenog propisa, a u skladu sa duhom predloženog Zakona o preduzećima kao jedino ispravno proizilazi stav po kome bi se i sva sada osnovana javna preduzeća morala da se statusno organizuju kao jedno od društava kapitala (akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću).

Kao što je već istaknuto, osnovna vrednost ove varijante Predloga zakona o preduzećima u delu kojim se uređuje organizacija i poslovanje javnih preduzeća je adekvatno posvećivanje pažnje načinu ostvarivanja javnog interesa iz delatnosti javnih preduzeća, kao i merama kojima se obezbeđuje njegovog ostvarivanje u situaciji kada je ono ugroženo. Na taj način predlagajući je ostao dosledan konceptu podvajanja vlasničke od upravljačke funkcije koja se ostvaruje u javnim preduzećima, uređujući ovu drugu samo na nivou opštih odredbi koje se odnose i na sva druga preduzeća u našem pravnom sistemu.

Shodno tom stanovištu, u okvirima člana 407. Predloga zakona o preduzećima, stimulisan je da se javni interes obezbeduje:

1. Davanjem saglasnosti na statut, odnosno delove statuta koje su značajne za ostvarivanje javnog interesa. Ovo je već klasični način obezbeđenja ostvarivanja javnog interesa i sadržan je u svim propisima kojima se kao osnivačkim aktima reguliše osnivanje javnih preduzeća. Izvesna i to pozitivna novina je stvaranje mogućnosti da samo odredene odredbe statuta, koje su od značaja za ostvarivanje javnog interesa budu predmet davanja saglasnosti. Ovaj, za sada ipak izuzetak od pravila, treba vremenom dovesti na nivo pravila, jer stvarno nema nikakvih razloga da izvesne klasične stvarne odredbe budu predmet saglasnosti. One moraju ostati na nivou inicijativnosti ali i odgovornosti za njihovu uspešnu interpretaciju u samim preduzećima.

2. Davanjem saglasnosti na izbor, odnosno razrešenje direktora. Iako na prvi pogled logična ova odredba de facto predstavlja novinu u sadašnjoj praksi rada javnih preduzeća. Naime, prema sada važećim odredbama posebnih zakona, osnivač javnih preduzeća je uglavnom izvorno vršio imenovanje i razrešenje direktora u tim preduzećima. Institucijom davanja saglasnosti na izbor, odnosno razrešenje organa upravljanja u preduzeću, te takav koncept treba pozdraviti kao u većoj meri tržišno orientisano rešenje nego što je to slučaj sa sada važećim odredbama. Normalno ova odredba se ne odnosi na preduzeća u privatnoj, odnosno većinskoj privatnoj svojini.

3. Izborom najmanje trećine članova nadzornog odbora. I ovo rešenje kao i prethodno je odstupanje od sada postojećih rešenja u smislu davanja veće autonomnosti organima preduzeća koji su izabrani u samom preduzeću. Naime, prema važećim rešenjima pre bi se moglo govoriti o obrnutoj proporciji u pravu na izbor članova nadzornog odbora. No, što se tiče samog nadzornog odbora mišljenja smo da, zbog funkcija imenovanih članova nije od suštinskog značaja. Dovoljno je za zaštitu javnih interesa i da u nadzornim odborima bude samo jedan predstavnik javnog interesa pa da ostvarivanje tog interesa bude na određen način obezbedeno.

Sasvim je drugi slučaj sa upravnim odborom. U kontekstu ovog organa upravljanja predlažeći Zakona o preduzećima povlači razliku između preduzeća koja su u društvenoj ili u većinskoj društvenoj svojini u odnosu na ostala preduzeća. U ovoj prvoj kategoriji preduzeća javni interes se ostvaruje i imenovanjem polovine članova upravnog odbora. Za druga preduzeća predlažeći ne nudi nikakva rešenja, iz čega se može zaključiti da je rešenje tog pitanja prepustio vlasnicima sredstava kojima posluju ova preduzeća, da oni saglasno vršenju svoje vlasničke funkcije izvrše izbor članova upravnog odbora u tim preduzećima. Na taj način je jasnije nego bilo kojom drugom odredbom izvršeno podvajanje vlasničke funkcije u javnim preduzećima od funkcije zaštite javnog interesa koji se ostvaruje iz delatnosti ovih preduzeća.

4. Davanjem saglasnosti na povećanje odnosno smanjenje osnovnog kapitala. Odmah se mora istaći da se ovaj oblik ostvarivanja javnog interesa ne odnosi na javna preduzeća u privatnoj, odnosno većinskoj privatnoj svojini. Međutim, osnovano se može postaviti i pitanje, treba li on uopšte da bude oblik ostvarivanja javnog interesa, tim pre ako se zna za sasvim ispravno opredeljenje da se javna preduzeća mogu osnivati u svim oblicima svojinskog odnosa. U tom kontekstu povećanje, odnosno smanjenje osnovnog kapitala je u funkciji vlasničkog raspolaaganja, a ne ostvarivanja javnog interesa i tako ga dosledno treba tretirati. Sasvim je drugo pitanje ukoliko se povećanjem (što će biti samo teorijska konstrukcija), odnosno smanjenjem kapitala (što je realno moguće) dovede u pitanje mogućnost ostvarivanja javnog interesa u određenom javnom preduzeću. No, i u takvoj konstellaciji nosiocu javnog interesa ostaje mogućnost intervencije preko svojih predstavnika u nadzornom odboru. Sa tih razloga

mišljenja smo da nema realnih razloga za zadržavanje ovog oblika ostvarivanja javnog interesa u konačnoj verziji Zakona o preduzećima, tim pre što njegova dosledna primena može da dovede do potpune blokade poslovnog odlučivanja u javnim preduzećima.

5. Davanjem saglasnosti na statusne promene. Primedbe i komentar koji su izneti vezano za davanje saglasnosti na povećanje ili smanjenje osnovnog kapitala, u osnovi važe i za ovaj oblik ostvarivanja javnog interesa. Mora se poći od činjenice da preduzeće ima punu autonomnost u svom delovanju na tržištu i oblicima povezivanja preko kojih će tu delatnost obavljati. Jedino ispravan stav je da se ne može tolerisati takvo povezivanje kojim se dovodi u pitanje ostvarivanje javnog interesa, što u sasvim dovoljnoj meri može biti obezbedeno preko učešća u nadzornom odboru. Sasvim je druga stvar ovlašćenja koja će predstavnik javnog interesa imati u nadzornom odboru, no to je ipak stvar tehnike kojom se na zakonodavnom nivou ne bi trebalo baviti.

6. Davanjem saglasnosti na akte kojima se utvrđuje politika cena. Ovaj oblik obezbedenja ostvarivanja javnog interesa je stvar koncesije postojećoj praksi, po kojoj su javna preduzeća, po pravilu, monopolisti u obavljanju određenih delatnosti. Sa tog aspekta, davanje ove saglasnosti je pravno-politički sasvim razumljivo. S druge strane, nedostaje odredba kojom bi se stavile i određene granice nosiocu javnog interesa u ovlašćenju na odbijanje davanja saglasnosti. Ta granica bi mogla da bude inspirisana antimonopolskim rešenjima i sastojala bi se u napr. navođenju da se politikom cena javna preduzeća ne mogu dovesti u povoljniji položaj u odnosu na ostale privredne subjekte, ali i da se mora obezrediti tržišni milje za nesmetan i kontinuiran rad i poslovanje ovih preduzeća. Ovo poslednje naročito zato što je država kao vlasnik često puta bil u poziciji da vršeći funkciju zaštite javnog interesa zanemari vlasničku funkciju, što je za posledicu imalo da su pojedina javna preduzeća dovodena u poziciju da posluju ispod granice bilo kakve ekonomske logike, upravo zbog neadekvatne politike cena. Najzad ovako koncipiran oblik ostvarivanja javnog interesa treba pozdraviti i zbog činjenice da se njime napušta do sada prisutno stalno i neposredno uplitanje države u određivanje cena proizvoda i usluga javnih preduzeća, što u osnovi nije u skladu ni sa logikom njihovog tržišnog opredeljenja.

7. Na drugi način utvrđen zakonom, odnosno odlukom donetom na osnovu zakona, mišljenja smo da je ovom poslednjom odredbom u osnovi dovedeno u pitanje ceo instrumentarij ostvarivanja javnog interesa u javnim preduzećima. Jer ako je moguće da se posebnim zakonom, pa čak i podzakonskim aktom uvedu i drugi načini ostvarivanja javnog interesa iz delatnosti javnih preduzeća moraju biti izuzetak od pravila slobodnog rada i odlučivanja u tim preduzećima, a ne samo pravilo. Naravno ukoliko se ostaje na konceptu da su javna preduzeća pre svega i u prvom redu preduzeća, tek izvedeno iz toga privredni subjekti koji vršeći svoju redovnu delatnost, obavljaju i delatnost u kojoj je sadržan javni interes.

Zadržavajući u osnovi ovaj prilaz u odnosu prema javnim preduzećima, redaktor Predloga zakona o preduzećima je kao apsolutno novo, ali i sasvim opravdano rešenje, predviđao i mere koje nadležni državni organ, odnosno organ lokalne samouprave (zavisnost od nadležnosti za donošenje određenih odluka), mogu preduzeti ako javno preduzeće ne obavlja svoju delatnost u skladu sa javnim interesom radi čijeg vršenja je osnovano. Te mere su sledeće:

1. nalaganje isporuke proizvoda ili vršenje proizvodnje ili usluga;
2. obustavljanje od izvršenja akta javnog preduzeća koji je suprotan zakonu, a dovodi u pitanje ostvarivanje njegovih osnovnih funkcija;
3. nalaganje radnog angažovanja zaposlenih u preduzeću radi urednog i neprekidnog vršenja delatnosti ili pružanja usluga;

---

4. preuzimanje drugih mera utvrđenih zakonom kojim se bliže ureduje obavljanje delatnosti javnog preduzeća.

Gore navedene mere, kojim se obezbeđuje ostvarivanje javnog interesa iz delatnosti javnih preduzeća, treba dosledno tumačiti kao supsidijerne, a ne kao primerne. Njihova supsidijernost, prvo proistiće iz same diktije teksta Predloga zakona o preduzećima, jer se navode kao "posebne mere"; a zatim ona proizilazi iz prirode odnosa da se mogu preduzeti tek ako se redovnim instrumentarijom ostvarivanja javnog interesa ne omogući njegova realizacija kako po obimu, tako i po sadržini u okvirima redovnog obavljanja delatnosti javnih preduzeća. Na taj način, ove posebne mere biće samo korektor prakse, u smislu ekstremnog izuzetka, a nikako sama praksa odnosa državnih organa i javnih preduzeća.

*Prof. dr Dragan Radonjić, profesor Pravnog fakulteta u Podgorici*

## **SKUPŠTINA AKCIONARSKOG DRUŠTVA KAO ORGAN VLASNIKA**

Nauka pokazuje nedovoljan interes za dublje i svestranije proučavanje skupštine akcionarskog društva, a rijetki su i zakoni koji daju iscrpne propise o ovom tijelu. Suprotno tome, uprava akcionarskog društva izaziva mnogo veću pažnju stručne javnosti i prakse. Kao osnovna karakteristika skupštinejavlja se njena pasivnost, proizašla iz odvajanja svojine od kontrole. Mnogi pisci i akcionari dokazuju da su skupštine postale pasivna i malo inventivna tijela, pune rutinerstva, akcionarske kombinatorike, tehnike dobijanja glasova, i nezainteresovanih ljudi. U slučajevima postojanja velikog broja akcionara, kada nema čak ni dominantnog člana, o skupštini važi šematisovana predstava "korporativne liturgije".<sup>1</sup> Iako ovo može da svjedoči o smanjenju značaja i uloge, pa i radu skupštine kao najvažnijeg tijela, nesporna je potreba za potpunijim regulisanjem i izučavanjem njenog položaja i funkcionalnosti. Prije svega, zbog značaja za pravilnost njenog rada i rada drugih organa, a posebno zbog sigurnosti akcionara i zaštite njihovih interesa. U ovom trenutku na to posebno obavezuje postojeća zakonska praznina, potreba saznavanja novih rješenja o skupštini sa gledišta de lege ferenda, kao i nedovoljna svijest o složenosti ovog tijela.

### **Položaj**

Za upravljanje akcionarskim društvom bitne su njegove svojinske karakteristike. One se izražavaju u činjenicama da ono predstavlja društvo kapitala, da ono kao takvo ima vlasnike koji se nalaze izvan društva, da postoji imovinsko-pravno razgraničenje između društva kao pravnog lica i njegovih vlasnika, i da u njemu dolazi do razdvajanja upravljanja društvom od svojine nad društvom. Organizaciona struktura i podjela organa u takvim društvima izvedena je na svojinskoj i na funkcionalnoj osnovi. Svojina je odlučna za hijerarhiju organa, a vršenje funkcije za strukturu organa u društvu i razgraničenje njihove nadležnosti.<sup>2</sup>

- 
- 1 Upor. Arsić Zoran "Principi upravljanja trgovackim društvima", Povratak privrede tržištu i vlasništvu, I tom, Beograd, 1990, s.351.
  - 2 Upor. Barbić Jakša:"Upravljanje i vođenje poslova u društvima kapitala po jugoslovenskom pravu", Privreda i pravo (Zagreb), 1990, br. 9-10, s. 612.

Skupština akcionarskog društva je organ vlasnika.<sup>1</sup> Ovakav sastav opredjeljuje skupštinu kao hijerarhijski najviši organ društva. U skupštini - bar u teorijskoj postavci, zastupljeni su svi članovi društva, što je u skladu sa demokratskim porijeklom ovog naziva, dok se ostali organi sastoje iz ograničenog broja lica. Zato se skupština, jer predstavlja volju svih članova, i označuje vrhovnim organom društva. Shodno tome, ona se i određuje kao voljni organ društva,<sup>2</sup> odnosno kao organ koji reprezentuje volju društva,<sup>3</sup> jer se na skupštini volja društva stvara. Hijerarhijski položaj skupštine potvrđuje se i manifestuje u njenoj nadležnosti. Skupština je svakako nadređena upravi i nadzornom organu, u tom smislu što ona te organe redovno postavlja i uklanja, i što ostvaruje kontrolu nad njihovim radom. Ona je nadređena i u stvarima poslovodstva, te utvrđuje poslovnu politiku i u tom pravcu može donositi određene akte i zaključke. Ona donosi i najvažnije odluke koje se tiču raspolažanja kapitalom i dobiti društva. U djelokrugu skupštine su i odluke o najvažnijim statusnim pitanjima (o statusnim promjenama, o promjeni oblika i prestanku društva).

Ali, iako je skupština hijerarhijski najviši organ društva, to ne znači da je to i najvažniji organ za rad društva. Ona nije stručno vodeći organ, jer i nije stručno, profesionalno tijelo. Otuda ona i ne obavlja tekuće poslove društva i rijetko se sastaje (najmanje jedanput godišnje, a najčešće i samo jedanput godišnje). Skupština jeste voljni organ društva (organ koji odlučuje), ali to ne znači da je uprava puki izvršni organ skupštinskih odluka, niti da se nadležnost nadzornog organa ograničava samo na nadzor.<sup>4</sup> Hijerarhijski najviši položaj skupštini ne daje pravo da preuzima u svoju nadležnost nešto što je nadležnost drugog organa određena zakonom ili statutom, kome je u statusnom smislu nadređena.

Ovo znači da hijerarhijski položaj skupštine, iako svojinsko osnovan i nesporan, ima svoje funkcionalno ograničenje i, s obzirom na to, uslovno određenje. Pravno, njen položaj proističe iz njenih statusnih (izbor, razrješenja, statusne promjene) i imovinskih (raspolaganje i raspodjela kapitala i dobiti) ovlašćenja, koja su po svom značaju kapitalna, ali u svom vršenju, po prirodi stvari, periodična i vanredna, a ne tekuća i operativna, koja su vlasnička a ne stručna, što joj i daje položaj "pasivnog suverena",<sup>5</sup> čija je pasivnost srazmerna njenoj veličini.<sup>6</sup> Iako u smislu zakona skupština treba da bude najviši organ društva, a uprava tek podređeni, izvršni organ, faktički to biva drugačije, pa se često izigrava taj položaj skupštine, pa ona uistinu postaje puka sjena onoga što bi trebala da bude.

#### Vrste

1 Upor. čl. 121. Zakona o preduzećima ("Službeni list SFRJ", br. 77/88, 40/89, 46/90 i 61/90, u daljem tekstu: ZOP). Isto i čl. 60. Predlog novog zakona o preduzećima (u daljem tekstu: Predlog NZOP), koji je Savezna vlada utvrdila na sjednici od 4. oktobra 1993. godine i dostavila Saveznoj skupštini na razmatranje i usvajanje.

2 Upor. Rastovčan Pavao: Trgovačka društva, Školska knjiga, Zagreb, 1958, s.122

3 Upor. Stražnický Milorad; Predavanja iz trgovackog prava, Zagreb, 1926, s. 134.

4 Nadzornom organu samim zakonom mogu biti dodijeljeni i neki akti uprave društva, npr. sazivanje skupštine, popuna dnevnog reda itd. Tako postupa i Predlog NZOP (čl. 256, st.3, i čl. 257, st.6.)

5 Upor. Vasiljević Mirko: Trgovinsko pravo, Naučna knjiga Beograd, 1991, s. 121.

6 Pasivnost skupštine i akcionara je utoliko veća ukoliko je njihov broj veći. Sa porastom broja akcionara njihova mogućnost da glasanjem utiču na donošenje odluka se smanjuje. Oni mogu da glasaju, ali je njihov glas bez uticaja. Tako akcionari postaju vlasnici koji ne upravljaju svojom imovinom. Njome upravljaju lica koja, po pravilu, nisu vlasnici.

Skupštine akcionarskog društva razlikuju se po više kriterijuma, a najvažniji su: vremenski period zasjedanja; pitanja o kojima raspravlja; kvorum za odlučivanje; većina za donošenje odluka; rod (klasa) akcija koje posjeduju akcionari. Stereotipna je podjela na: osnivačku (konstitutivnu), redovnu i vanrednu skupštinu. Redovna je ona skupština koja se mora obavezno sastati i rješavati o pitanjima koja se periodično, u određenim vremenskim razmacima u toku svake poslovne godine, ponavljaju, raspravljaju i odlučuju (usvajanje bilansa, podjela dobiti, i dr.), svaka druga skupština bila bi vanredna. Redovna skupština saziva se najmanje jedanput godišnje, a vanredna prema potrebi tokom godine.

Poseban značaj ima razlikovanje opšte i specijalne skupštine. Redovna i vanredna skupština imaju karakter opšte (generalne, glavne) skupštine. Specijalnu skupštinu čine akcionari određenog roda akcija. Ona odlučuje o davanju saglasnosti na odluku opšte skupštine i izmjeni prava vezanih za jedan rod akcija, bez koje ovakva odluka opšte skupštine nije punovažna. Specijalnu skupštinu poznaje i Predlog novog zakona o preduzećima (čl. 265, st. 5). Skupština je onaj organ u kome akcionari vrše svoja članska prava. Postavlja se pitanje - da li se za vršenje ovih prava može priznati i neki drugi forum ili forma. Smatra se da biće akcionarskog društva nije protivno da se uvaži i takav zaključak svih akcionara, koji je stvoren izvan skupštine.<sup>1</sup> Jugoslovenski tijgovački zakon iz 1937. godine priznaje ovakvom skupu akcionara na kojem je pretstavljena sva osnovna glavnica, da može i bez propisanog saziva i stavljanja na dnevni red, ako se niko od prisutnih tome ne protivi, raspravljati i zaključivati o svim predmetima koji se tiču društva (čl. 260). I Predlog novog zakona o preduzećima priznaje, pod istim uslovima, ovakvom skupu akcionara status skupštine (čl. 257, st. 7.). Ovakva skupština, koja okuplja otalitet kapitala, poznata je u nekim pravima (švajcarsko) kao univerzalna skupština.<sup>2</sup> Njena karakteristika je nevezanost bilo kakvim zakonskim i statutarnim formalnostima za sazivanje i rad skupštine. Posebno je pogodna za akcionarska društva porodičnog tipa.

### Djelokrug

Za djelokrug skupštine akcionarskog društva u prvom redu je mjerodavan zakon. Ono što zakon odredi za nadležnosti skupštine, to se ne može statutom iz te nadležnosti izuzeti. Nadležnost skupštine odredena zakonom - absolutne je prirode, te akti koji spadaju u tu nadležnost, preduzeti od drugog organa, nemaju pravno dejstvo prema trećim licima. Međutim, ovo načelo ne bi se moglo primijeniti i za nadležnost skupštine odredene statutom društva.<sup>3</sup>

U djelokrug skupštine spate su najvažnije normativne, ekonomske, izborne i statusne odluke, kroz koje se vrše ravnjava, nije vlasničke funkcije. Tako, skupština: donosi statut društva, program rada i plan razvoja preduzeća; usvaja izvještaj o poslovanju i godišnji obračun (bilans društva); utvrđuje poslovnu politiku; odlučuje o raspodjeli i upotrebi dobiti i pokriću gubitaka, povećanju i smanjenju osnovne glavnice, o promjeni oblika društva i o prestanku rada društva; postavlja i razrješava članove upravnog i nadzornog odbora.

Skupština može odlučivati i o drugim pitanjima koja joj se stave u djelokrug statutom društva. To znači da se sjelokrug skupštine utvrđen zakonom može proširiti statutom (npr.

1 Upor. Stražnický, n. d., s. 134.

2 Upor. Vasiljević, n. d., s. 117.

3 Upor. Stražnický, n. d., s. 138.

osnivanje novog preduzeća, promjena djelatnosti, konvertovanje duga u ulog i dr.). Pri tome treba imati u vidu da skupština, iako najviši organ akcionarskog društva, ne može preuzimati poslove iz nadležnosti drugih organa kojima je nadređena. Savremena zakonodavna i poslovna praksa u svijetu (za razliku od ranije) pretpostavku djelokruga za pitanja koja nisu u nadležnosti drugih organa, ne priznaje u korist skupštine. To znači da se primjenjuje princip da se u djelokrugu skupštine nalaze samo ona pitanja koja su zakonom ili statutom izričito utvrđena.

Imajući u vidu savremenu praksu jačanja funkcija upravnog odbora i izvršnih direkторa, kao i karakter skupštine kao "nestručnog", "neposlovnog" i "pasivnog tijela", pojedini naši autori se zalažu za izvjesno reduciranje funkcija skupštine, uz jačanje njenih kontrolnih ovlašćenja i drugih organa nadzora.<sup>1</sup> Nasuprot ovoj inicijativi, stoji zalaganje za povećanjem ovlašćenja skupštine i zadržavanje njene odlučujuće uloge u vodenju društva ("dok cio sistem ne zaživi"), smatrajući da, u situaciji kada nemamo dovoljno iskustva sa poslovanjem akcionarskih društava, ovo rješenje (za razliku od pretjerane vlasti uprave) ide u prilog afirmacije akcionarskog društva kao važnog oblika organizovanja privredne djelatnosti.<sup>2</sup> Za djelokrug može biti vezano i razlikovanje pojedinih vrsta skupštine. U pojedinim pravima redovna i vanredna skupština imaju isti djelokrug i za obje važe ista pravila kvoruma i većine, a razlika je u vremenu održavanja (englesko pravo). U drugim pravima se njihov djelokrug ne poklapa (francusko pravo - vanredna skupština odlučuje samo o modifikaciji statuta). Posebno se izdvaja i ureduje djelokrug osnivačke skupštine. Tako, prema čl. 219. Predloga novog zakona o preduzećima, osnivačka skupština: utvrđuje da je osnovni kapital upisan i uplaćen u skladu sa zakonom; prihvata ili odbija upis viška akcija; donosi statut društva; bira organe društva, osim ako su osnivači u javnom pozivu zadрžali za sebe to pravo; odlučuje o posebnim pravima koja pripadaju osnivačima i odobrava posebne ugovore s osnivačima ili drugim licima (sporedne činidbe i dr.); prihvata procjenu vrijednosti nenovčanih uloga; utvrđuje najveći iznos troškova osnivanja koji padaju na teret društva.

### Sastav

Skupština akcionarskog društva nije organ koji se bira, nema oročeni mandat i ne može se raspustiti. Ona se sastoji od akcionara, kao vlasnika uloženog kapitala, odnosno od njihovih predstavnika, i svoj autoritet i legitimitet ne izvodi iz izborne većine, već iz svojine. Ona proizilazi iz volje i interesa vlasnika, i u pravom smislu ih predstavlja. Skupština je zbor, skup akcionara, ali ne obavezno svih. Svi imaoци akcija nisu automatski (nužno) i članovi skupštine. Član je skupštine svaki član akcionarskog društva u smislu statuta, a zavisno od vrste akcija koje ima.

S obzirom da Zakon o preduzećima ne predviđa obavezno učešće u upravljanju društvom srazmjerno visini uloženog kapitala (čl. 122, st. 1.), to znači da je vlasnicima ostavljena puna autonomija da odrede hoće li svi sudjelovati u skupštini i koja će im i kolika prava po osnovu uloženog kapitala pripasti. Shodno tome, moguće je statutom društva utvrditi različita rješenja: jedan glas za svaku akciju; više glasova za svaku akciju, jedan glas koji nosi određeni broj akcija jednog ili više akcionara zajedno; jedan glas za svaku akciju ali samo ako ih akcionar ima najmanje određeni broj; pravo glasa samo pri odlučivanju o određenim pitanjima; ili,

1 Upor. Vasiljević, n. d., s. 121.

2 Upor. Jovanović Vladimir: Preduzeća i društva prema Zakonu o preduzećima, Beograd, 1990, s. 38

pak, samo pravo učestvovanja u radu skupštine, ali bez prava glasa. Skupštinu čine samo akcionari koji imaju pravo glasa, ali statutom je moguće utvrditi (naročito u slučaju velikog broja akcionara) da više akcionara, sa određenim brojem glasova, bira zajedničkog predstavnika za učešće u radu i odlučivanju skupštine.

Po našem pravu, kao i u drugim pravima, postavljeno je načelo po kojem je skupština isključivo organ vlasnika uloženog kapitala (čl. 121. ZOP-a). To znači da nema zakonske obaveze, a smatra se ni opravdanja,<sup>1</sup> da predstavnici zaposlenih, u tom svojstvu, u određenom broju budu članovi skupštine. Ipak, Zakonom je ostavljena sloboda da se na autonomnoj osnovi (statutom), u skladu sa kolektivnim ugovorom, daju odredena prava zaposlenima u upravljanju društvo, te da po tom osnovu imaju i predstavnike u strukturi skupštine društva, čak i sa određenim brojem glasova.<sup>2</sup> S obzirom da je skupština organ vlasnika odnosno njihovih predstavnika, smatramo da takvo rješenje nema svog opravdanja, te da mjesto za eventualno učešće zaposlenih u upravljačkoj strukturi akcionarskog društva treba tražiti u drugim organima društva (upravnom i nadzornom odboru).

### **Punomoćnici**

Akcionar može imenovati svog predstavnika (termin koji koristi važeći Zakon o preduzećima, čl. 121.), odnosno punomoćnika (termin koji koristi Predlog novog zakona o preduzećima, čl. 263.), da umjesto njega kao vlasnika, učestvuje u skupštini društva i ostvaruje pravo glasa. Može postojati samo jedan punomoćnik (predstavnik) za sve akcije vlasnika a ne više njih, odnosno ako postoji više punomoćnika moraju jedinstveno nastupati. Kada je akcionar fizičko lice, on neposredno svojom voljom (davanjem punomoćja) određuje, odnosno imenuje svog predstavnika. U slučaju kada je akcionar pravno lice, za određivanje predstavnika (punomoćnika) biće mjerodavne odredbe opšteg akta tog pravnog lica kojim se određuje ko ga zastupa i koja su mu ovlašćenja, te je dovoljno statutom samo uputiti na ova pravila kao mjerodavna za ovaj slučaj. Ipak, statut društva bi trebao odrediti na koji način punomoćnik mora dokazati svoje pravo učestvovanja i glasanja na skupštini, tj. kako se mora legitimisati da bi bio ovlašćen da djeluje u ime akcionara. Predlog novog zakona o preduzećima propisuje da punomoćje mora biti u pismenoj formi, i da po pravilu glasi za jednu skupštinu, koje važi i za ponovnu (drugu) skupštinu (čl. 263, st. 3).

U pitanjima predstavljanja akcionara na skupštini, o tome može li se i uz koje pretpostavke vršiti učestvovanje u skupštini putem punomoćnika, redovno će biti odlučne odredbe statuta. Ovo se odnosi na lica koja moraju po zakonu imati zastupnika. U slučaju da u statutu ne bude odredbi o tom pitanju, smatramo da se mora priznati opšti princip zastupstva u svim pravnim poslovima gdje nije izričito isključen zakonom. Predlog novog zakona o preduzećima propisuje, da ako akcionar pravo glasa ostvaruje preko punomoćnika, punomoćnik ne može biti član uprave, izvršnog odbora direktora i nadzornog odbora (čl. 263, st. 2.).

### **Dokazivanje**

1 Upor. Vasiljević, n. d., s. 117.

2 Upor. čl. 3, st. 2. i čl. 3a ZOP-a. I Predlog NZOP polazi od principa da je skupština organ vlasnika (čl. 60.), i dosljedno ga primjenjuje u poglavju o participaciji zaposlenih, gdje posebno govori o učešću zaposlenih samo u upravnom i nadzornom odboru društva (čl. 83.). Ipak, u čl. 82. i Predlog NZOP-a, poput ZOP-a, daje načelnu mogućnost da se na autonomnoj osnovi omogući učestvovanje zaposlenih u skupštini društva.

Važnost dokazivanja prava učestvovanja i glasanja na skupštini proizilazi iz okolnosti da se akcije kao hartije od vrijednosti lako prenose i mijenjaju svoje ovlašćenike, ali i što je taj prenos podložan statutarnim ograničenjima protivno kojima učinjen prenos nema pravnog dejstva. Ova situacija prepostavlja moguće sporove, pa se mora odrediti kriterijum na osnovu koga se može nedvosmisleno utvrditi ko se u vrijeme skupštine smatra akcionarom društva, i tako obezbijediti korišćenje prava koja mu iz te okolnosti pripadaju.

Ovo pitanje se rješava različito, zavisno od toga da li se radi o akcijama na ime ili o akcijama na donosioca. Kod akcija na ime u ovoj stvari uobičajena je odredba da na skupštini mogu učestvovati oni imaoči koji su upisani u knjigu akcija u vrijeme održavanja skupštine odnosno u statutu određenom roku prije dana skupštine. U pogledu akcija na donosioca situacija je drugačija, jer se one ne unose u knjigu akcija. Za ovaj slučaj obično se propisuje, da imaoči tih akcija mogu učestvovati u radu skupštine, ako u određenom roku polože akcije kod društva, određene banke ili neke druge ustanove odredene statutom, što se dokazuje odgovarajućom potvrdom koju izdaje organ ili lice ovlašćeno statutom.

Dakle, i kod ovog pitanja sve zavisi od statuta, odnosno od pozitivnog zakona.<sup>1</sup> Sa ciljem da se već prije skupštine omogući što detaljnije informisanje o pitanjima dnevnog reda, akcionarima koji su dokazali svoje pravo učestvovanja na skupštini, dozvoljava se da mogu pregledati sve spise koji su pripremljeni za skupštinu, u sjedištu društva ili drugom mjestu određenom statutom.<sup>2</sup>

### Spiskovi

Redovno se na sjednici skupštine mora sastaviti spisak prisutnih i zastupanih akcionara i njihovih punomoćnika, uz naznaku ukupnog broja njihovih akcija po pojedinim vrstama i rodovima i brojem glasova koji svakom pripadaju.<sup>3</sup> Ako društvo ima više rodova akcija treba sastaviti posebne spiskove i za akcije posebnih rodova. Spiskove akcionara dužan je da sastavi sazivač skupštine. Spisak se sastavlja na osnovu knjige akcija, odnosno na osnovu položenih akcija ili potvrda o njima, odnosno na osnovu ovlašćenja. Tako se mogu i prije skupštine sastaviti spiskovi akcionara ovlašćenih da učestvuju u sazvanoj skupštini, i kao takvi staviti određeno vrijeme do skupštine na pregledanje svakom akcionaru, a u vezi sa njima se može na samoj skupštini sastaviti spisak prisutnih odnosno zastupljenih akcionara.

Svrha vodenja ovih spiskova jeste da služe predsjedniku prilikom utvrđivanja kvoruma, ali i kontroli od strane akcionara i organa vlasti. Kao takve, ove spiskove svaki akcionar može pregledati već i na skupštini, ili pod određenim uslovima (npr. ako predstavlja određeni procent kapitala) zahtijevati da se ispitaju. Dok skupština ne odobri spisak ne može se preći na dnevni red. Predsjednik treba da potpiše ove spiskove, koji se obavezno prilaže uz zapisnik.

1 I ZOP i Predlog NZOP-a prepuštaju statutu društva da uredi ova pitanja. Trgovački zakon za Kraljevinu Jugoslaviju iz 1937. godine (u daljem tekstu: T.Z.J. iz 1937.) u čl. 261. ima o ovom pitanju detaljne odredbe.

2 Upor. čl. 262, st. 2. T.Z.J. iz 1937.

3 Upor. čl. 259. Predloga NZOP-a, kao i čl. 262. i čl. 265. st. 3. i 4. T.Z.J. iz 1937.

### Prava akcionara u skupštini

Zakon ne propisuje prava koja akcionar ima na skupštini. Bez sumnje ovamo spada, kao najvažnije, pravo glasa na skupštini. Ali, ovamo se svrstavaju i sledeća prava: pravo učestvovanja (prisustvovanja) na skupštini; pravo raspravljanja na skupštini; pravo predlaganja na skupštini. Po prirodi stvari, smatra se da pravo glasa obuhvata sva gore navedena prava, a da pravo učestvovanja na skupštini obuhvata i pravo raspravljanja, ali ne i pravo glasa. Za sadržinu ovih prava odlučan je statut društva i vrsta akcija koju akcionar posjeduje. Svi imaoци akcija sa gore navedenim pravima učestvuju u radu skupštine, za razliku od imaoaca akcija bez prava glasa, koji ne mogu učestvovati u radu ovog organa. Svaki akcionar koji ima pravo glasa učestvuje u odlučivanju u skupštini onako kako to proizilazi iz statuta i akcija koje posjeduje. Akcionar nije obavezan da učestvuje u radu skupštine - ne može se na to prisiliti, ali bi morao imati odredenu zaštitu (tužbu) za slučaj da mu to pravo bude statutom u cjelini oduzeto ili na drugi način njegovo ostvarivanje onemogućeno.

Pravo glasa pripada akcionarima, u pravilu, srazmjerne broju i rodu (klasi) njihovih akcija. Prema tome, nemaju svi akcionari isti broj glasova. Tamo gdje neko ima veći broj akcija, često se u statutima to pravo glasa za daljnje akcije ograničava (npr. da svake daljnje tri akcije daju imaoču jedan glas), ili se, pak, ograničava najveći broj glasova svakog akcionara bez obzira na nominalnu vrijednost akcija koje posjeduje. To je postupak zaštite manjinskih akcionara. Za pravo glasa nije potrebno da akcije budu potpuno uplaćene, ali ako je pojedini akcionar u zakašnjenju s uplatom akcije, zavisno od pojedinog zakona ili statuta društva, to može imati reperkusije na pravo glasa.<sup>1</sup>

U Predlogu novog zakona o preduzećima posebno je riješeno pitanje glasanja akcionara čije su akcije date u zalugu, na plodouživanje ili čuvanje. To pravo ima akcionar, a plodouživalac, založni povjerilac ili čuvare, samo na osnovu posebnog ovlašćenja, pri čemu nije regulisano pitanje akcionareve odgovornosti prema ovim licima ako ne vodi računa o njihovim interesima (čl. 263, st. 5. Predloga). Kada su više lica (su)vlasnici jedne ili više akcija, svoje pravo glasa vrše preko zajedničkog punomoćnika, a za obaveze koje terete akcionara odgovaraju solidarno (čl. 239. Predloga).

#### Isključenje prava glasa

Ovo isključenje može biti trajno ili privremeno. Trajno isključenje postoji u slučaju kada akcionar posjeduje akcije bez prava glasa. Privremeno isključenje nastaje u slučaju nastupanja okolnosti koje mogu dovesti do suprotnosti interesa društva i akcionara ili pristrasnosti akcionara u odlučivanju o određenom pitanju iz dnevnog reda skupštine zbog saradnje u upravljanju ili drugog povoda za ličnu zainteresovanost. Važeći Zakon o preduzećima nema odredbi o ovom pitanju, dok Predlog novog zakona o preduzećima sadrži i rješenje o sukobu interesa između akcionara i društva i isključenju prava glasa u skupštini. Prema ovom rješenju, akcionar ne može glasati u skupštini kada se odlučuje o sledećim pitanjima: 1) o oslobođanju od obaveza i odgovornosti tog akcionara; 2) o priznanju pogodnosti akcionara na račun društva; 3) o utvrđivanju zahtjeva koje društvo ima u odnosu na tog akcionara; 4) o zaključenju ugovora s tim akcionarom, po odluci društva; 5) o pokretanju ili odustajanju od sporu protiv tog akcionara; 6) u drugim slučajevima kad taj akcionar ima interes protivnog interesu društva (čl. 264. predloga).

---

1 Upor. Rastovčan, n. d., s. 110-111.

### Funkcionisanje skupštine

Skupština reprezentuje volju članova akcionarskog društva, ali da bi bila pravnovaljana i proizvodila pravna dejstva, ova volja se mora formirati u određenoj proceduri. Međutim, rijetki su zakoni koji daju iscrpne propise o skupštini. U pravilu, zakoni daju samo najopštije norme o načinu rada i odlučivanja u skupštini, ostavljajući statutu društva da uredi brojna pitanja vezana za rad skupštine. Važeći Zakon o preduzećima ne sadrži norme o ovim pitanjima, kao što je slučaj u uporednom pravu, dok Predlog novog zakona o preduzećima nastoji da otkloni ovu prazninu. Detaljnije regulisanje načina i toka rada skupštine od posebnog je značaja za pravilno funkcionisanje ovog organa, sigurnost akcionara i zaštitu njihovih interesa, a time i za redovno i uspešno poslovanje društva. Stoga zakon mora imati potpuniju regulativu u pogledu ovih pitanja, dok statut društva i poslovnik o radu skupštine treba da ih što detaljnije urede.

U pravilu, skupština je po svom položaju ista u svakom akcionarskom društvu, ali po načinu svog funkcionisanja može biti veoma različita, usled široke autonomije u uređenju ovih pitanja, koju zakon dopušta statutu a omogućava bogatstvo različitih vrsta i robova akcija. Ali, i pored svih mogućih razlika i modaliteta, krug pitanja koja se tiču funkcionisanja skupštine, koncentriše se oko sledećih, istih etapa njenog rada: 1) sazivanje skupštine; 2) tok skupštine, i 3) odlučivanje na skupštini. Svaka od ovih faza skupštinskog rada pretpostavlja posebnu zakonsku i autonomnu regulativu i posebno razmatranje, a ovom prilikom konstatujemo samo krug osnovnih pitanja koja se postavljaju kod svake od njih.

Pravilo je da se sazivanje skupštine akcionarskog društva propisuje zakonom. Pri tome se kao predmet regulative postavlja nekoliko pitanja. Prvo, gdje se saziva skupština (mjesto). Drugo, kada, to jest u kojim slučajevima se skupština saziva (djelokrug i rok). Treće, ko saziva skupštinu (subjekti). Četvrto, način na koji se saziva skupština. U okviru načina sazivanja skupštine postavlja se nekoliko posebnih pitanja: sadržina akta o sazivanju (poziva, saziva), objava poziva, način pozivanja akcionara, opoziv poziva. Kao posebno značajno, iz sadržine poziva izdvaja se pitanje dnevнog reda i njegove popune. Postavlja se i pitanje može li se skupština održati, raspravljati i odlučivati i bez propisanog sazivanja, odnosno da li se u pogledu drugog saziva (kada se prva skupština nije mogla održati zbog nedostatka kvoruma) priznaju odredene olakšice. Od dana sazivanja skupštine počinju teći rokovi i radnje u vezi sa održavanjem skupštine. Taj proceduralni okvir kroz koji se odvija rad skupštine ima za cilj da obezbijedi legitimnost i vjerodostojnost skupštinskih odluka, ali i zaštitu i sigurnost akcionara. Tako, skupština ne može preći na dnevni red prije nego se utvrdi i odobri spisak prisutnih i zastupljenih akcionara, a na spisku se mogu naći samo oni akcionari koji su prethodno dokazali da su ovlašćeni da učestvuju na sazvanoj skupštini. Prije nego skupština prede na dnevni red mora biti riješeno i pitanje njenog predsjedavanja, a čitav tok skupštine mora biti vjerodostojno konstatovan u zapisnik, jer niti važi niti se smatra zvanično tačnim ono što u isti nije unijeto.

Donošenje odluka na skupštini obuhvata širok krug pitanja, kroz koja se rješava i pitanje njene demokratičnosti i njene efikasnosti u radu. To su: određivanje kvoruma, većine za donošenje odluka, prava glasa, isključenje prava glasa, način glasanja, pravo istupanja iz društva usled protivljenja određenim odlukama, pobijanje odluka. U pravilu, zakonska regulativa donosi o ovim pitanjima okvirne i dispozitivne norme, ostavljajući široku autonomiju u uređenju ovih pitanja statutom društva. Na taj način je ostavljena mogućnost različitog modeliranja učešća u upravljanju pojedinih akcionara, pri čemu se može polaziti od različitih kriterijuma, a ne samo od visine kapitala.

Dok je u akcionarskom društvu odnos između organa ureden po principu hijerarhije, to se odnosi između akcionara nastroje urediti po principima demokratije. Demokratizacija akcionarskog društva prvenstveno se ogleda kroz zaštitu manjinskih akcionara, koja se u okviru funkcionisanja skupštine ogleda kroz njihova posebna prava u pogledu: sazivanja, popune dnevnog reda, većine za donošenje odluka, istupanja iz društva i pobijanja odluka skupštine. Ipak, i pored nastojanja da se demokratizuje rad skupštine, ovaj princip se u savremenom zakonodavstvu napušta u korist pragmatizma i potrebnog tehnokratizma, kako bi se skupštini omogućio efikasniji rad i odlučivanje<sup>24</sup>Upor. Vasiljević, n. d., s. 118-119 Na taj način se skupština akcionarskog društva uspostavlja kao racionalizovana institucija, sa konstruktivnom tehnikom odnosa, kako između akcionara tako i između organa, usled čega su i rijetki sukobi nadležnosti i konkurenциja između njih.

Prof. dr Miodrag Mićović, docent Pravnog fakulteta u Kragujevcu

# OGRANIČENJE PRIVREDNE INICIJATIVNOSTI I NAČELO PRAVNE SIGURNOSTI U ZAKONU O PREDUZEĆIMA

## 1. Uvodne napomene

Vitalnost i snaga jedne ekonomije, između ostalog, meri se brojem i vrstom preduzeća koja se osnivaju svake godine. Da bi se ovaj proces podstakao sva društva, u većoj ili manjoj meri, preduzimaju odredene aktivnosti, donose odgovarajuće propise. U cilju pospešivanja privredne inicitativnosti (privrednog liberalizma) nastoji se da se stvore uslovi za lakšu pojavu novih preduzeća (pojednostavljuje se postupak osnivanja) i, u tom smislu, pruža se finansijska podrška početnom razvoju privrednih subjekata (odobravaju se premije, smanjuju se porezi ili se, čak, za određeni period preduzeća oslobadaju plaćanja poreza). Često se osnivaju ustanove čiji je osnovni zadatak podsticanje privrednog razvoja. Tako, u Francuskoj postoji Nacionalna agencija za osnivanje preduzeća koja informiše javnost i usmerava aktivnosti koje su upravljene ka stvaranju novih preduzeća. Ili, Nacionalni fond za garancije koji daje garantije za kredite koje odobre banke na ime osnivanja preduzeća.<sup>1</sup>

Radi razvoja preduzetništva, prestrukturiranja privrede, kod nas je obrazovana Agencija za mala i srednja preduzeća i razvoj preduzetništva.<sup>2</sup> Ona treba, pre svega, da predlaže politiku razvoja iz oblasti osnivanja malih i srednjih preduzeća, da priprema propise koji se odnose na ova preduzeća, da se stara o obezbeđenju i korišćenju sredstava koja su potrebna za stvaranje malih i srednjih preduzeća.

---

1 Houin, R., Pedamon, M., Droit commercial, Paris, 1985, str.112.

2 Odluka o obrazovanju Agencije za mala i srednja preduzeća i razvoj preduzetništva (Sl. list SFRJ, 26/90)

Mada je jedan od ciljeva svake ekonomске politike podsticanje preduzetništva, neke mere (takse na firme, zabrana građanima koji rade u društvenom sektoru da otvaraju preduzeća i radnje) pokazuju kako se u negativnom smislu može delovati na razvoj privrednog preduzetništva, s obzirom da su doprinele smanjenju broja radnji i preduzeća u privatnom sektoru.<sup>1</sup>

Ipak, iako je privredni liberalizam preduslov za postizanje privrednog razvoja, on nužno mora da bude omeden, do određene mere, određenim interesima. To su interesi društva, privrednih subjekata i interesi trećih lica. Zato će dalje u ovom radu biti izneta šta se podrazumeva pod privrednim liberalizmom, a zatim će biti navedena ograničenja, grupisana prema interesima koji ih nameće.

## 2. Pojam privrednog liberalizma

Princip privrednog liberalizma uspostavljen je još 1791. godine, kada je u Francuskoj donet tzv. Alarov dekret. Njime se omogućuje da se lica slobodno bave trgovinom, zanatima i drugim zanimanjima, uz uslov da se ponašaju u skladu sa određenim propisima.

Sadržinu principa privrednog liberalizma čine, s jedne strane, sloboda preduzetništva, tj. pravo svih fizičkih i pravnih lica da se posvete privrednim aktivnostima po svom izboru, i, s druge strane, sloboda obavljanja privredne aktivnosti, tj. pravo svih subjekata da vode svoje poslove i da upravljaju svojim preduzećem kako najbolje znaju i umeju.<sup>2</sup> Ovakvo određenje sadržine ovog principa jasno proističe i iz konkretnih odredbi Zakona o preduzećima prema kojima preduzeće mogu da osnivaju fizička, odnosno pravna lica (čl. 8. st. 1); preduzeće može da obavlja jednu ili više delatnosti (čl. 15. st. 1); preduzećem upravljaju vlasnici, odnosno predstavnici vlasnika kapitala (čl. 61. st.1):

## 3. Ograničenje privrednog liberalizma

Privredni liberalizam se ne može ostvariti u apsolutnom smislu. Radi zadovoljenja određenih interesa ovaj princip mora da bude u izvesnom stepenu ograničen.

Postoje tri grupe interesa koji nalažu ograničenje principa liberalizma. To su: opšti interesi, interesi privrednih subjekata i interesi poverilaca privrednih subjekata. O svima njima se mora voditi računa, kako bi princip liberalizma imao potreban, pozitivan uticaj na privredni razvoj.

### 3.1. Opšti interesi i ograničenje principa liberalizma

Zaštita javnog porečka javnih interesa, način vodenja ekonomije nameće potrebu ograničenja principa liberalizma u pogledu mogućnosti obavljanja određenih delatnosti i to u dvostrukom smislu.

Prvo, zavisno od vrste delatnosti preduzeće mora da ispuni određene uslove (tehnička opremljenost, zaštita na radu, zaštita životne sredine, prostorne, kadrovske) da bi moglo da se registruje za njihovo obavljanje, odnosno izmenu uslova njihovog obavljanja (čl. 17. Predloga zakona o preduzećima). Sve dok nadležni organ ne doneše rešenje o tome da preduzeće ispunjava uslove propisane zakonskim ili podzakonskim propisima, ono ne može da otpočne sa obavljanjem svoje delatnosti. Preduzeće će odgovarati za privredni prestup ako obavlja

---

1 Bošnjak, M., Privatizacija i preduzetništvo u SRJ, Jugoslovenski pregled, br. 4/93, str. 74.

2 Houin, R., Pedamon, M., nav. delo, str. 109.

delatnost za koju ne ispunjava propisane uslove (čl. 453. st.1. tač. 1. Predloga zakona o preduzećima).

Drugo, posebnim propisima se može: a) zabraniti obavljanje delatnosti; b) staviti pod režim odobrenja od strane nadležnog organa; v) odrediti da odredene delatnosti mogu da obavljaju samo preduzeća određena zakonom ili samo određeni oblici preduzeća (čl. 15. st.2. i 3; čl. 16. Predloga zakona o preduzećima).

A) Po pravilu, preduzeće može da osnuje svaki osnivač pod uslovom da je sproveden određeni postupak i da su ispunjeni propisani uslovi. Ali, posebnim propisima se odstupa od navedenog pravila. Tako, Zakon o stranim ulaganjima<sup>1</sup> zabranjuje stranom ulagaču da osnuje sopstveno preduzeće za proizvodnju i promet predmeta naoružanja i vojne opreme, u oblasti železničkog i vazdušnog saobraćaja, veze i telekomunikacije, osiguranja, izdavačkih delatnosti i javnog informisanja (čl. 21. st.2). Osim toga, strani ulagač ne može da osnuje sopstveno preduzeće, bez obzira na delatnost, na području na kome bi to bilo protivno interesima opštelnarodne odbrane. Ili, Zakon o ličnom radu<sup>2</sup> zabranjuje fizičkim licima da osnuvaju radnje, privatna preduzeća i ustanove za obavljanje određenih privrednih (proizvodnja energije, uglja, nafte, gvožđa, obojenih metala, lekova, oružja i municije...) i društvenih (arheološka iskopavanja, zaštita i korišćenje arhivske grade...) delatnosti (čl. 32. i 33). Zakon o zadugama<sup>3</sup> zabranjuje da se u zadruzi obavljaju delatnosti koje ne mogu da se obavljaju samostalnim ličnim radom (čl. 12. st. 2). Treba očekivati da će dalja privatna liberalizacija i razvijanje privatne inicijativnosti i preduzetništva, uporedo sa procesom neminovne vlasničke transformacije društvene svojine, sužavati krug delatnosti isključenih za preduzeća u privatnoj svojini.<sup>4</sup> U Francuskoj je ideja zbrane obavljanja određenih delatnosti motivisana potrebom zaštite opštih interesa (proizvodnja opasnih igračaka) ili državnog monopolia radi ostvarenja fiskalnih, ekonomskih ili javnih interesa (duvan, šibice, barut).<sup>5</sup>

B) Obavljanje nekih delatnosti uslovljeno je dobijanjem dozvole od nadležnog organa. Nadležni organ (Narodna banka Jugoslavije kada se radi o osnivanju poslovnih banaka,<sup>6</sup> savezni organ uprave nadležan za poslove finansija kad se radi o osnivanju osiguravajućih organizacija<sup>7</sup> i slobodnih carinskih zona,<sup>8</sup> savezni organ uprave nadležan za ekonomske odnose sa inostranstvom kad se radi o osnivanju sopstvenog preduzeća stranog lica<sup>9</sup> donosi rešenje kojim dozvoljava osnivanje ako oceni da je ono opravданo, odnosno da su ispunjeni zakonski uslovi za osnivanje.

V/ U svim zemljama se predviđa da se preduzeća, koja obavljaju delatnost od javnog interesa, osnivaju i posluju kao javna preduzeća. Pri tome, karakteristično je da zavisno od toga koja je partija na vlasti (socijalisti ili desno orijentisane partie) broj javnih preduzeća raste ili opada.<sup>10</sup>

1 Sl. list SFRJ br. 77/88.

2 Sl. glasnik SRS, br. 54/89.

3 Sl. glasnik SRS, br. 57/89.

4 Vasiljević, M., Trgovinsko pravo, Beograd, 1991, str. 41.

5 Houin, R., Pedamon, M., nav. delo, str. 140.

6 Zakon o bankama i drugim finansijskim organizacijama, (Sl. list SRJ, br. 32/93), čl. 9.

7 Zakon o osnovočama sistema osiguranja imovine i lica, (Sl. list SFRJ, 17/90), čl.16.

8 Zakon o slobodnim i carinskim zonomama, (Sl. list SFRJ, 3/90), čl.7. st. 4.

9 Fčl. 21. st. 3. Zakona o stranim ulaganjima

Kod nas su nizom posebnih zakona: Zakon o osnivanju Javnog preduzeća za istraživanje, proizvodnju, preradu i promet naftе i prirodnog gаса (Sl. glasnik SRS, 37/91), Zakon o sistemu veza (Sl. glasnik SRS, 38/91), Zakon o elektroprivredi (Sl. glasnik SRS, 45/91), Zakon o železnici (Sl. glasnik SRS, 38/91), Zakon o vodama (Sl. glasnik SRS, 46/91), Zakon o šumama (Sl. glasnik SRS, 46/91), Zakon o radio-televiziji (Sl. glasnik SRS, 46/91), Zakon o osnivanju javnog preduzeća za vazdušni saobraćaj (Sl. glasnik RS, 9/92). podržavljeni svi veliki sistemi i tehničko-tehnološke celine, a njihova imovina je zakonom prenesena u državnu svojinu, s tim što je data mogućnost da se državna svojina transformiše u druge oblike ali samo do 49% ukupne vrednosti kapitala javnog preduzeća. Pored velikih sistema, a na osnovu odluka opština ili regija, mogu da se osnuju kao javna preduzeća oni subjekti koji obavljaju komunalne i druge delatnosti koje su nezamenljiv uslov života i rada građana i preduzeća na određenom području.

Mešanje države u ekonomski život suprotno je principu liberalizma, principu ravnopravnosti svih subjekata koji se bave nekom privrednom delatnošću. Javna preduzeća bi trebalo dovesti u položaj da kao i ostala preduzeća razlog svog postojanja nalaze u uslovima tržišnog poslovanja, na principu pozitivnog privrednog računa.<sup>1</sup> Međutim, uticajem države na osnivanje, organizovanje i funkcionisanje ovih preduzeća smanjuje se njihova autonomost u odnosu na druga preduzeća.<sup>2</sup> Istovremeno, prevelika ekomska zaštita koja im se pruža (premije, subvencije) rada, s jedne strane, preteranu poslušnost, a s druge strane umanjuje poslovnost ovih preduzeća.<sup>3</sup> Ovo nameće potrebu pronalaženja prave mere za mešanje države u ekonomski tokove.

Pored ograničenja u pogledu mogućnosti da se obavljaju određene delatnosti, Zakon o preduzećima predviđa i ograničenje koje se tiče prava nekog lica da bude član jednog ili više društava. S obzirom da ista imovina ne može da pripada različitim subjektima, već samo jednom (pravnom ili fizičkom licu), to lica koja neograničeno solidarno odgovaraju za obaveze društva mogu da budu članovi samo jednog društva. Tako, fizičko lice, kad nije preuzetnik - pojedinac, može da bude član s neograničenom solidarnom odgovornošću samo u jednom preduzeću, a ortačko, odnosno komanditno društvo ne može da bude član drugog ortačkog ili komanditnog društva u svojstvu komplementara (čl. 9. Predloga zakona o preduzećima). Ni jednopersonalno akcionarsko društvo ne može biti jedini akcionar, odnosno jedini član drugog društva kapitala (čl. 202. st. 2. Predloga zakona o preduzećima).

### 3.2. Interesi privrednih subjekata i ograničenje principa liberalizma

Dosadašnji Zakon o preduzećima<sup>4</sup> nije regulisao na pribatljivoj osnovici pitanje konkurenčije članova uprave i direktora društva (preduzeća), kao i radnika društva svom društvu (preduzeću), pitanje sukoba interesa između društva i njegovih članova u vodenju poslova društva (preduzeća).<sup>5</sup> Za razliku od njega jugoslovenski Trgovački zakon iz 1937. godine

10 Jovanović, V., Država i javna preduzeća, Pravni život, br. 5-6/92, str. 598.

1 Kostić, D., Javna preduzeća, Pravo i privreda, br. 3-6/93, str. 84.

2 Vasiljević, M., Javna preduzeća, Privredno pravni priručnik, br. 2/90, str. 3.

3 Jovanović, V., nav. članak, str. 603.

4 Sl. list SFRJ, br. 77/88, 40/89, 46/90, 61/90.

5 Vasiljević, M., Osnovna polazišta i načela Nacrta zakona o preduzećima, Pravo i privreda, br. 3-6/93, str. 12.

(par. 114, 115, 303, 304), ili pojedini strani propisi (nemački Trgovački zakonik - par. 112, 165; švajcarski Zakonik o obligacijama - čl. 536, 561, 818) sadrže odredbe o zabrani konkurenциje članova društva svom društvu.

Predlog zakona o preduzećima, u čl. 92. i 93, popunjava postojeću pravnu prazninu i reguliše pitanje konkurenциje i sukoba interesa. S obzirom da između članova društva treba da postoji odnos poverenja, zabrana konkurenциje se odnosi pre svega na lica koja vode, odnosno učestvuju u vodenju poslovanja društva. Zabrana konkurenциje je dvostepena. Prvo, članovi društva ne smeju da rade, u bilo kom svojstvu, u drugom pravnom licu iste ili srodne delatnosti ili delatnosti koja bi mogla biti konkurentna društvu (član ortačkog društva, komplementar komanditnog društva, član društva s ograničenom odgovornošću, član uprave, nadzornog odbora i izvršnog odbora direktora društva s ograničenom odgovornošću, akcionarskog društva i društvenog i javnog preduzeća ne može imati to svojstvo, niti biti zaposlen, odnosno prokurista ili punomoćnik u bilo kom drugom preduzeću - čl. 92. st. 1). Drugo, članovi društva ne mogu biti preduzetnici - pojedinci s takvom delatnošću.

Za razliku od Predloga zakona o preduzećima, koji izričito zabranjuje konkurenциju, Trgovački zakon iz 1937. godine (par. 114, 304), nemački Trgovački zakonik (par. 112), švajcarski Zakonik o obligacijama (čl. 561, 818) propisuju da član društva može da obavlja poslove koji spadaju u delatnost društva, ili da radi u drugom pravnom licu koje vrši istu ili sličnu delatnost, ako za to postoji pristanak svih članova društva ili skupštine društva. O ovakovom rešenju bi valjalo razmisljiti jer se zabrana konkurenциje čini u interesu društva, a društvo može u određenim slučajevima imati i drugačije interes.

Aktom o osnivanju, odnosno statutom preduzeća mogu se utvrditi ista ograničenja i za komanditore u komanditnom društvu ili za akcionare u akcionarskom društvu bez javnog upisa akcija (čl. 92. st. 2). Ovom odredbom se, između ostalog, rešava otvoreno pitanje, u teoriji i zakonodavstvu, da li i komanditore treba podvesti pod zabranu konkurenциje, s obzirom da oni u društvu učestvuju samo sa kapitalom i ne vode njegovo poslovanje.<sup>1</sup> Inače, Trgovački zakon iz 1937. godine (par. 169. st. 2) i nemački Trgovački zakonik (par. 165) ne protežu zabranu konkurenциje na komanditore.

Aktom o osnivanju, odnosno statutom preduzeća može se utvrditi da zabrana konkurenциje traje i posle prestanka razloga za izricanje zabrane, ali najduže dve godine po prestanku razloga za zabranu.

Preduzeće može kada se prekrši zabrana konkurenциje da izrekne prestanak radnog ili drugog ugovornog odnosa; da isključi člana iz društva; da traži brisanje konkurenentske delatnosti iz registra; da traži naknadu štete. Umesto naknade štete preduzeće može da traži da član društva poslove, koje je sklopio za svoj račun, prepusti društvu; da prepusti društvu koristi iz poslova zaključenih za tudi račun; da preduzeću ustipi prava iz poslova zaključenih za tudi račun. Prava preduzeća prema prekršiocu zastarevaju za devedeset dana od saznanja, a najdocije za tri godine od dana kada je učinjena povreda dužnosti zabrane konkurenциje.

U skladu sa obavezom lojalnog ponašanja prema društvu,<sup>2</sup> članovi društva (navedeni napred u vezi sa čl. 92. st. 1. Predloga zakona o preduzećima) ne mogu da zaključe pravni posao sa preduzećem bez prethodnog odobrenja ostalih članova društva, upravnog ili nadzornog odbora (čl. 93. st. 1. Predloga zakona o preduzećima). Trgovački zakon iz 1937. godine

1 Vasiljević, M., nav. delo, str. 74.

2 Isto, str. 91.

je šire regulisao ovu zabranu. U slučaju sukoba interesa društva i člana u vezi sa vodenjem poslovodstva ili zastupanja, član društva se mora uzdržati od svakog učestvovanja u raspravljanju i odlučivanju o toj stvari, što je naročito vredelo ako je između društva i članova trebalo da se sklopi pravni posao (par. 303). Cilj ovakve odredbe je da se zabrani članu društva da zastupa društvo u poslu u kome je sam stranka - zabrana ugovaranja sa samim sobom.<sup>1</sup>

Osnivačkim aktom, odnosno statutom može se predvideti da davanje odobrenja nije potrebno za poslove zaključene pod ubičajenim uslovima (čl. 93. st.5).

### 3.3 Interesi poverilaca i ograničenje principa liberalizma

Pravo privrednih subjekata da samostalno vode svoja preduzeća i poslove ograničeno je načelom pravne sigurnosti. Trećim licima i poveriocima preduzeća mora se pružiti potrebitna sigurnost da poslove zaključuju sa subjektom odgovarajućeg boniteta, koji pruža dovoljno garanciju da će moći da izvrši preuzete obaveze. Radi ostvarenja sigurnosti pravnog saobraćaja, Predlog zakona o preduzećima reguliše niz pitanja koja do sada uglavnom ili nisu bila uređivana ili se to činilo autonomnim putem: statutom ili ugovorom.

Prvo, pitanje odgovornosti za obaveze nastale pre upisa preduzeća u registar (čl. 7). Nai-me, preduzeće stiče svojstvo pravnog lica upisom u sudski registar. S obzirom da članovi društva mogu imati potrebu da obavljaju poslove i pre nego što društvo stekne pravni subjektivitet (pre nego što se upiše u sudski registar), valjalo je pronaći rešenje za posledice koje nastaju takvim poslovanjem. To je učinjeno putem instituta preddruštva.<sup>2</sup> Ako neko od osnivača pre upisa u registar nastupa u ime društva, za tako stvorene obaveze odgovaraju svi osnivači solidarno do upisa u registar, a posle upisa odgovara neograničeno solidarno i preduzeće.

Predlog zakona o preduzećima ne nudi rešenje u slučaju kada preduzeće ne stupi u pravni posao, sklopljen za njega pre upisa u sudski registar. U takvoj situaciji druga zakonodavstva predviđaju da član društva ostaje lično odgovoran prema saugovaraču, a ako ih je radilo više u istom poslu, oni odgovaraju solidarno.<sup>3</sup> Zato se predviđa da će društvo stupiti u pravni posao, zaključen od jednog ili više članova društva, pod uslovom da su se ponašali u skladu sa dobijenim ovlašćenjem od strane drugih članova društva.<sup>4</sup>

Dруго, ako preduzeće nije pravilno osnovano, osnivači preduzeća čija se registracija poništiti odgovaraju neograničeno solidarno za štetu koja je za članove, akcionare i treća lica nastala poništajem registracije preduzeća (čl. 13. st.1). Čini se da navedenim licima treba priznati pravo na naknadu štete samo ako su se ponašali savesno i poštено.<sup>5</sup>

Treće, radi ostvarenja određene poslovne ozbiljnosti, veće sigurnosti poverilaca da će naplatiti svoja potraživanja, Predlog zakona o preduzećima znatno povećava minimum osnovnog kapitala koji je potreban za osnivanje društva kapitala (10 000 USD u dinarskoj protivvrednosti za simultano osnivanje akcionarskog društva, a 20 000 USD za sukcesivno osnivanje akcionarskog društva - čl. 196; 5000 USD u dinarskoj protivvrednosti za osnivanje društva

1 Godina, D., Trgovački zakon za Kraljevinu Jugoslaviju, Beograd, 1937, str. 245.

2 Barbić, J., Pravno uređenje trgovackih društava, Privredno pravni priručnik, br. 3/92, str. 21.

3 Merle, Ph., Droit commercial, Paris, 1988, str. 85.

4 Isto, str. 84

5 Isto, str. 77.

sa ograničenom odgovornošću - čl. 340). U vezi sa minimumom osnovne glavnice postoji stav da je izražena u preterano visokom iznosu čime se sputava privredna inicijativa.<sup>1</sup>

Poredenjem sa iznosima glavnice određenim u nekim drugim zemljama (Francuska - minimalna osnovna glavnica iznosi i 500 000 franaka za osnivanje akcionarskog društva sa javnim pozivom za otkup deonica, a u suprotnom minimalna glavnica iznosi 250 000 franaka; Nemačka - 100 000 DM; Austrija - 1 000 000 šilinga) uočava se da se kod nas zahteva niži iznos minimalnog osnovnog kapitala za osnivanje preduzeća. Inače, pri određivanju osnovne glavnice moraju se uzeti u obzir različiti parametri.<sup>2</sup> Ali, sigurnost poverilaca mora da bude osnovni kriterijum pri određivanju visine osnovne glavnice. U cilju zaštite poverilaca se propisuje i da akcionari, članovi društva sa ograničenom odgovornošću ne mogu da se oslobođe obaveze uplate uloga u celini ili delimično, niti se može odložiti izvršenje te obaveze (čl. 205., i 342.).

Saveznim zakonom se može propisati da je za osnivanje preduzeća za obavljanje određene delatnosti potreban veći iznos minimalnog osnovnog kapitala od iznosa kapitala propisanog Predlogom zakona o preduzećima (čl. 20). Tako, novčani deo osnovnog kapitala banke ne može biti manji od 1 500 000 SAD dolara u dinarskoj protivvrednosti po kursu na dan uplate tih sredstava (čl. 18. Zakona o bankama i drugim finansijskim organizacijama, "Sl. list SRJ, br. 32/93).

Četvrtto, dividenda, posebne naknade i nagrade ne mogu se isplaćivati na teret osnovnog kapitala (čl. 58, 215). Osnovni kapital mora da bude u funkciji sigurnosti obezbeđenja naplate potraživanja poverilaca. Inače, dividenda nema karakter kamate, pa se može isplaćivati samo iz dobiti ili iz rezervi kod prioritetnih deonica.

Peto, kada se ulozi članova društva sastoje od stvari i prava, njihovu procenu vrši ovlašćeni procenjivač. Cilj procene je, s jedne strane, da se dovedu u jednak položaj svi članovi društva, bez obzira da li su njihovi ulozi novčani ili nenovčani (u pogledu prava glasa, prava na dividendu), a s druge strane, da se tačno utvrdi kapital kojim društvo raspolaže i time trećim licima pruži sigurnost da poslove sklapaju sa društvom čiji je kapital realno vrednovan. U Francuskoj članovi društva sa ograničenom odgovornošću solidarno odgovaraju, odnosno garantuju za vrednost nenovčanog uloga prema trećim licima u periodu od pet godina od osnivanja društva. Predviđa se i krivična odgovornost i novčana kazna za nepoštenog ulagača i ovlašćenog procenjivača.<sup>3</sup>

Šesto, s obzirom da osnovna glavnica predstavlja osnovicu odgovornosti društva prema poveriocima, Predlog zakona o preduzećima zabranjuje vraćanje uloga akcionarima, odnosno članovima društva sa ograničenom odgovornošću, osim u slučajevima propisanim zakonom (čl. 229. i 361). U istom smislu, zabranjeno je sticanje sopstvenih akcija ili udela od strane društva, osim u određenim slučajevima (sprečavanje neposredne štete; ponuda akcija na otkup zaposlenima u društvu; otkup akcija radi obezbeđenja otpremnine akcionarima, ako se vrši otkup akcija besplatno, na osnovu pravnog sledbeništva ili u slučaju smanjenja osnovnog kapitala). Plaćanje akcija se može vršiti samo iz rezervnih fondova i neraspoređene dobiti (ne iz osnovnog kapitala), s tim što ukupni iznos stečenih akcija ne može biti veći od 10% od osnovnog kapitala (čl. 244 - 247, 366).

1 Carić, S., Društvo sa ograničenom odgovornošću, Pravo i privreda, br. 3 - 6/93, str.41.

2 Jovanović, V., nav. članak, str. 25.

3 Merle, Ph., nav. delo, str. 167.

Kada društvo nije poslovalo sa gubitkom osnovni kapital se ne može smanjiti na štetu poverilaca društva. U tom slučaju poverioci, koji su prijavili svoja potraživanja najkasnije u roku od trideset dana od dana drugog objavljivanja odluke o smanjenju osnovnog kapitala, imaju pravo na isplatu dospelih potraživanja, odnosno obezbeđenje nedospelih potraživanja (čl. 310. st.1).

Smanjenje kapitala se ne može izvršiti tako da on iznosi manje od minimuma propisanog zakonom (čl. 314). Prema Trgovačkom zakonu iz 1937. godine osnovni kapital se mogao sniziti i ispod zakonskog minimuma ako se donese zaključak o njegovom povišenju bar do tog iznosa i ako se o izvršenom povišenju obavesti registarski sud u roku od dve godine od donošenja zaključka (par. 357. st.2). Cilj ovakve odredbe je bio da se pomogne društvu da prevaziđe finansijske teškoće u koje je zapalo.<sup>1</sup>

Sedmo, u slučaju statusnih promena Predlog zakona o preduzećima ustanovljava, u skladu sa već ustaljenim rešenjima,<sup>2</sup> zaštitu prava poverilaca (čl. 444). Naime, poverioci preduzeća koja učestvuju u spajanju preuzimanjem mogu, u roku od trideset dana od dana drugog objavljivanja poziva za davanje saglasnosti za spajanje preuzimanjem, zahtevati obezbeđenje svojih potraživanja ili njihovu isplatu. Dovoljnim obezbeđenjem poverilaca smatra se i pismena izjava uprava preduzeća koja učestvuju u spajanju preuzimanjem da će se imovinom tih preduzeća upravljati odvojeno do namirenja poverilaca svakog preduzeća posebno.

Na osnovu iznetog može se zaključiti da Predlog zakona o preduzećima omogućuje ostvarenje principa privredne inicijativnosti kako u domenu bavljenja pojedinim delatnostima, tako i u domenu upravljanja i vođenja poslova preduzeća. Postavljena ograničenja su u funkciji zaštite određenih interesa, pri čemu se usvojena rešenja kreću u evropski predviđenim i poznatim okvirima.

---

1 Godina, D., nav. delo, str. 299.

2 Merle, Ph., str. 658.

*Dr Slavoljub J. Vukićević,*

## KONTROLA OSTVARIVANJA JAVNOG INTERESA U PREDUZEĆIMA (NEKA NORMATIVNA I PRAKTIČNA REŠENJA)

### UVODNE NAPOMENE

U svom osnovnom određenju društvo, odnosno njegovi pojavnii oblici, a pre svega država, kao istorijski najpoznatiji oblik, je kompleksan socijalni milje koji karakterišu odnosi, delatnosti i funkcije različitog sadržaja i načina materijalizacije. Ova karakteristika društva, odnosno društvenih pojava i društvenih funkcija višestruko je značajna za njihovo izučavanje, posebno kada je reč o funkcijama koje su prepostavka ostvarivanja određenih društvenih odnosa i interesa i kao takve "kodiraju" ponašanje ljudi u konkretnoj društvenoj sredini određujući socijalne elemente i determinante tih ponašanja.

U mnoštvu različitih društvenih funkcija i interesa, teško je, tačnije nemoguće je, utvrditi preciznu "skalu" njihovih prioriteta po značaju. Nesumnjivo je, međutim, da funkcija kontrole i javni interesi predstavljaju značajne prepostavke za ostvarivanje kardinalnih društvenih ciljeva. Ovaj stav je sublimacija istorijskog iskustva, sa svim specifičnostima karakterističnim za pojedine konkretne državne i društvene entitete, odnosno njihove segmente kakvi su privredni sistem i njegovi konstitutivni elementi, preduzeća kao mezoekonomski sistemi, npr.

Polazeći od opštih određenja mesta i uloge kontrole u društву i njegovim konkretnim subjektima - preduzećima, te značaja ostvarivanja javnih interesa, kao "najopštijih" opštih interesa, definisana je i potreba elaboracije pitanja i problema povodom kontrole u funkciji ostvarivanja javnog interesa. Uvažavajući, takođe, činjenicu da je javni interes, odnosno njegovo ostvarivanje najčešće "locirano" u okviru privrednih subjekata, ili preciznije preduzeća kao još uvek dominantnih oblika u našem privrednom sistemu, čini se realnim i opravdanim potrebama da se pokuša da da objašnjenje korelacije kontrole i ostvarivanja javnog interesa. Ovo tim pre što savremena pravna teorija tretira preduzeće kao organizacioni oblik u privrednom sistemu u kome se ostvaruje pluralizam interesa; vlasnike preduzeća, radnika u preduzeću i upravljačkih elita u preduzeću i konačno, ili pre svega, kada je reč o javnim interesima, interes društva.

Opšti društveni "okvir" u kome se posmatra ostvarivanje javnog interesa dimenzionisan je na celinu privrednog sistema, tako da kontrola dobija prvorazredno mesto i značaj, što je moguće pratiti i analizirati kroz različite normativne i praktične instrumente u društvu. Ostvarivanje javnog interesa u različitim oblicima preduzeća predstavlja krupno pitanje od koga zavisi stepen ostvarenosti ne samo ciljeva ovih privrednih subjekata nego i konkretnog političkog i privrednog sistema, odnosno države u celini. U toliko je veći i značaj kontrole ostvarivanja ove vrste interesa. Kontrola je u krajnjoj konsekvensi conditio sine qua non realizacije javnih interesa u društvu.

### **1. Funkcija kontrole - u privrednim subjektima kao deo opšte kontrole u društvu - opšti pogled - geneza instituta**

U opštem sistemu vrednosti, a posebno sistemu pravne vrednosti, kontrola je prvorazredna vrednosna kategorija, gde se vrednost u kategorijalnom smislu tretira kao "osnovni pokretač ljudske aktivnosti".<sup>1</sup> Polazeći od ovakvog određenja kontrole, odnosno njene suštine, razumljivo je što je kontrola predmet ostvarivanja na različitim nivoima društvene organizacije u rasponu od osnovnih oblika društvenog organizovanja do makro nivoa organizacije društva, kao i što je predmet različitih stručnih i teorijskih promišljanja.

Prenoseći opšta određenja kontrole na konkretnе privredne subjekte uočavaju se različite karakteristike kontrole zavisno o kojoj vrsti privrednih subjekata je reč i povodom ostvarivanja kojih interesa se kontrola ostvaruje. Poseban značaj kontrole se ispoljava povodom ostvarivanja tzv. javnog interesa u preduzećima, gde se država pojavljuje kao garant (država kao "noćni čuvan") funkcije kontrole.

Kontrola u privrednim subjektima se manifestuje kao kontrola njihovog rada, koja se različito ispoljava i primerena je karakteru i vrsti ciljeva zbog kojih se konkretni privredni subjekti konstituišu u privrednom sistemu. Specifičnost javnih interesa koji se ostvaruju u različitim tipovima preduzeća uslovjava i posebne oblike kontrole u njima. Jer, treba podsetiti da ostvarivanje javnog interesa u privrednim subjektima znači de facto tehniku vršenja pojedinih funkcija države koje ona istorijski "delegira" drugim subjektima izvan svoje oficijelne strukture.

Razvojnost i promenljivost pojedinih oblika privrednih subjekata u kojima se ostvaruje javni interes čini da se menjaju i oblici kontrole njihovog ostvarivanja. Geneza jugoslovenskog društva u poslednjih 50. godina nedvosmisleno potvrđuje ovaj stav i u tom smislu, u ovom radu biće učinjen pokušaj da se skrene pažnja na ovaj aspekt, posebno u svetlu najnovijih izmena privrednog sistema koje su normativno-pravno već izvršene ili treba da budu predmet regulisanja sistemskih zakona čije donošenje predstoji.

Analiza pojavnih oblika privrednih subjekata u našem privrednom sistemu pokazuje da je u svim fazama razvoja jugoslovenskog društva postojala kontrola u konkretnim organizacionim oblicima koji su činili celinu privrednog sistema, i koja je bila primerena stepenu razvoja privrednih i društvenih odnosa. U sistemskom smislu kontrola u preduzećima je bila i jeste deo sistema kontrole u društvu što je posebno značajno za njen karakter koji se menjao od rigidnih administrativnih formi, preko oblika samoupravne kontrole, do kontrole u tržišnim uslovima privređivanja. Dakle, karakter i ciljevi kontrole su društveno determinisani i izraz su potrebe za odgovornim delovanjem pojedinih subjekta u konkretnim društvenim odnosi-

1 Mr M.Dundić "Fojam pravne vrednosti", AKtiv za pravne i društvene nauke br. 3-4/87, str. 45

ma, ili na makro društvenom planu univerzalni cilj svake kontrole je zaštita postojećeg društvenog i političkog sistema.<sup>1</sup> Ova dimenzija kontrole postaje očigledna povodom ostvarivanja javnog interesa u onim segmentima društva gde se taj interes ostvaruje, a to su, kada je reč o privrednim subjektima, pre svega, javna preduzeća, kao posebni oblici preduzeća, koja se i osnivaju "zbog ostvarivanja javnog interesa".<sup>2</sup>

Ilustracije radi, u istorijsko-pravnom smislu, kontrola u jugoslovenskim preduzećima je profilisana paralelno sa ubličavanjem političkog sistema. U prvim zakonskim aktima nove vlasti definisano je da sve "osobe i sve javne vlasti u čijem se držanju zateče narodna imovina su dužne ... da postupaju kao dobri i savesni privrednici",<sup>3</sup> i u skladu sa tim konstituisana je njihova obaveza da vrše brižljiv nadzor nad "urednim vodenjem i ispravnim materijalnim rukovođenjem".<sup>4</sup> Institucionalizacija kontrolne funkcije je ostvarivana preko radničkih poverenika koji su imali poseban tzv. "privredni delokrug".

Naglašeni "državni" karakter kontrole očitavao se kroz uvodenje opšte državne kontrole čiji je, jedan od osnovnih zadataka bio kontrola ostvarivanja privrednog plana u preduzećima. Konačno, u državnim preduzećima kao dominantnom tipu (sa nekoliko vrsta) privrednog subjekta kontrola je uspostavljena u okviru dva osnovna organa: administrativno-operativnom rukovodiocu i direktoru preduzeća, ali tako da direktor upravlja preduzećem "po uputstvima, naređenjima i smernicama administrativno-operativnog rukovodioca preduzeća. Administrativna "formula" kontrole je delimično ublažena uvođenjem u praksu narodnih inspekcija.<sup>5</sup>

Administrativni sistem kontrole transformisan je u sistem samoupravne kontrole privrednih subjekta koji je funkcionisao u širokom vremenskom intervalu od 1950. do 1989. godine razumljivo u različitim oblicima i različitim stepenom samoupravnosti i gde su dve granične "linije" dva značajna zakona.<sup>6</sup> Osnovna karakteristika ovog oblika kontrole je apsolutna participacija radnika u njenom ostvarivanju. "Prenošenje" kontrole sa države na radnike predstavljalo je složen proces u kome su ispoljene brojne prednosti ali i nedostaci, čija konačna "rezultanta" je bila nepovoljna za ovaj sistem kontrole u celini, tako da je u toku koncipiranje novog sistema kontrole u preduzećima ali na potpuno novim osnovama.

## 2. Javni interes - oblici i načini ostvarivanja u preduzećima

Kao i u pogledu kontrole u preduzećima, iskustva jugoslovenskog društva pokazuju da je javni interes, u normativnom i praktičnom smislu ostvarivan na različite načine i u različitom obimu za svo vreme uspostavljanja izgradnje socijalističkih društvenih odnosa. Posmatrani period, a kako je već rečeno reč je o razdoblju od 1945-1989. godine i od 1989. do sada bio je karakterističan po tome da su stvarane ustavne i zakonske prepostavke za ostvarivanje

1 O odnosu "društvenog" i "pravnog" odnosno stvarnog i normativnog kada je reč o kontroli, te opasnosti pretvaranja kontrole u društvu u svoju suprotnost, tj. kontrolu "nad društvom", videti bliže u W.Packard "The naked Society" (Golo društvo) New York, 1963.g.

2 Predlog zakona o preduzećima, čl. 404.

3 Zakon o zaštiti narodnih dobara i njihovom upravljanju,"Sl.List DFJ" br. 36/46, čl. 2, st. 1, čl. 5. st. 1.

4 Isto kao pod 4, čl. 5, st. 2. tač. 5.

5 Uredba o narodnoj inspekciji, "Sl.List FNRJ", br. 28/49.

6 Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, "Sl.list FNRJ", br. 43/50; i Zakon o preduzećima "Sl.list SFRJ" 77/88.

javnog interesa u različitim oblastima društvenog života. Rečeno ustavnom diktijom omogućavano je ostvarivanje "životnih interesa naroda"<sup>1</sup> "opštih društvenih interesa"<sup>2</sup> "posebnih društvenih interesa"<sup>3</sup> zadovoljavanje "zajedničkih potreba i interesa"<sup>4</sup>

U istom periodu normativno su definisani i komplementarni instituti kao što su: "javna svojina", "javno pravo", "javna služba" i sl.<sup>5</sup> koji ukupno doprinose definisanju i razumevanju različitih javnih interesa, a ne retko i njihovom normativnom uobičajivanju. Tako se može pratiti geneza i kontinuitet normiranja i ostvarivanja javnih interesa, analiza ustavnih i odgovarajućih zakonskih tekstova pokazuje da je Ustavom SFRJ od 1963. godine, po prvi put eksplicitno definisan pojam javnih službi u kojima se ostvaruju delatnosti čiji je cilj zadovoljavanje interesa šire zajednice, što je drugi naziv za delatnosti od javnog interesa.<sup>6</sup> Pojam javnog interesa je normativno uobičjen i u posebnom zakonu koji je donet neposredno posle Ustava SFRJ od 1963. g. Ovim zakonskim tekstom je precizirano da se udruživanje rada radnika i društvenih sredstava u preduzećima vrši na samoupravnim osnovama i u funkciji zadovoljavanja: pojedinačnih, zajedničkih i opštih društvenih interesa.<sup>7</sup> Takođe, Ustav SFRJ od 1974. godine i Zakon o udruženom radu (1976.g.) su apostrofirali poslove, odnosno delatnosti od posebnog društvenog interesa proglašavajući takvим: obrazovanje, nauku, kulturu, zdravstvo, socijalnu zaštitu, zapošljavanje, železnički saobraćaj, elektroprivredu, PTT saobraćaj i dr., koje su ostvarivane u posebnim za to osnovanim samoupravnim interesnim zajednicama. Na ovaj način su neposredno štićeni interesi korisnika i društvene zajednice.<sup>8</sup>

Aktuelne promene u privrednom sistemu nagovještene su amandmanskim izmenama Ustava SFRJ, koje su izvršene u 1988. godini.<sup>9</sup> Ovim izmenama stvorene su normativne prepostavke za plasman stranog kapitala u domaću privredu i "vraćena" preduzeća kao pravni subjekti u privrednu praksu, posle dugog perioda "OOUR-ske" organizacije privrede. Zakonski tekstovi koji su po tom usledili, a pre svega Zakon o preduzećima,<sup>10</sup> konkretnizovali su ustavne prepostavke kojima se u oblasti društveno-ekonomskih odnosa omogućava prilagodavanje poslovanja privrednih subjekata zahtevima i zakonima tržišnog poslovanja. Prema tipologiji preduzeća koju predviđa ZOP, javni interes se ostvaruje u posebnom tipu preduzeća - javnim preduzećima, koja su kao organizacioni oblik, po prvi put i zvanično ustanovljena ovim Zakonom. Reč je o posebnom obliku društvenog preduzeća. U ovoj (prvoj) fazi priredne reforme javna preduzeća, kao subjekti u kojima se ostvaruje javni interes, nisu precizno definisana.<sup>11</sup> Zakon utvrđuje elemente za "identifikaciju" ovog tipa preduzeća i to kroz: način ostvarivanja, osnivače, delatnosti i status preduzeća. Prvom izmenom osnovnog teksta

1 Ustav SFRJ, od 1964.g. čl. 4.

2 Ustavni zakon od 1953.g.čl.4.

3 Ustav SFRJ od 1963. g., čl. 16.

4 Ustav SFRJ od 1974.g., Osnovna načela III, st. 2.

5 Videti bliže: Dr B.Ivanović, "Tržišna svojina", povratak privrede tržištu i vlasništvu - Biblioteka "Pravni život", str. 227.

6 Ustav SFRJ od 1963.g.

7 Osnovni zakon o preduzećima, "Sl.List SFRJ", br. 17/65, čl. 1, st. 1.

8 Videti odgovarajuće odredbe Ustava SFRJ od 1974.g. i Zakon o udruženom radu.

9 Amandmani na Ustav SFRJ "Sl.List SFRJ", br. 70/88.

10 Zakon o preduzećima, "Sl.list SFRJ", br. 77/88.

11 Videti Zakon o preduzećima, čl. 20-25.

ZOP-a<sup>1</sup> naziv posebna preduzeća" promenjen je u "javna preduzeća", na koji način je nalažen značaj javne komponente koja se odnosi, pre svega, na vrstu interesa koji se ostvaruju u njima. U daljem normativnom preciziranu javnih preduzeća značajna su dva momenta: širenje kruga osnivača (pored društveno-političkih zajednica kao osnivači se mogu pojaviti i fizička lica)<sup>2</sup> i mogućnost osnivanja u svim režimima svojine (napuštanje ekskluzivnosti društvene svojine), pa ZOP precizira da se odredbe ovog Zakona o javnim preduzećima odnose i na preduzeća u mešovitoj i privatnoj svojini, kada se u njima ostvaruje javni interes.<sup>3</sup> Iako je stvorena zakonska mogućnost da javni interes bude ostvaren i u preduzećima koja posluju sredstvima u svim režimima svojine, aktuelno zakonodavstvo (ZOP iz 1988.g. i zakoni o javnim preduzećima i pojedinim oblastima) se bavi ostvarivanjem javnog interesa samo ili pretežno u onim preduzećima čiji je osnivač država, odnosno koja posluju sredstvima u državnoj svojini. U uslovima pluralizma mogućih osnivača javnih preduzeća i svojina u kojima se javni interes može ostvariti ovo nije dovoljno. Ovaj nedostatak važećih propisa posebno se manifestuje u situaciji kada je potrebno preuzeti mere za nesmetano ostvarivanje javnog interesa. Reč je, zapravo, o specifičnom vidu kontrole ostvarivanja javnog interesa, koja se primenjuje u uslovima kada dolazi do smetnji koje ugrožavaju kontinuitet ostvarivanja javnog interesa. Postojeća ograničenja u primeni ovih mera na javna preduzeća koja posluju samo sredstvima u državnoj svojini nije održiva. U teoriji je već iznet stav da je neophodno mere za ostvarivanje javnog interesa "proširiti" i na javna preduzeća čiji su osnivači druga lica osim države,<sup>4</sup> gde su u pitanju drugi oblici svojine osim državne. Osnovni kriterijum treba da bude ostvarivanje javnog interesa, a ne vrsta osnivača, odnosno svojine.

## 2.1. Neka praktična rešenja povodom ostvarivanja kontrole u javnim preduzećima

Prema definiciji javna preduzeća su osnovni oblik preduzeća u kojima se ostvaruje javni interes.

Ovakvim određenjem karaktera javnih preduzeća u osnovi se određuje i karakter kontrole koja se ostvaruje u njima i koja ciljno treba da omogući ostvarivanje konkretnog javnog interesa zbog koga je pojedino javno preduzeće i osnovano. Prema važećim propisima (ZOP, Zakon o javnim preduzećima posebnih delatnosti) organi kontrole javnog preduzeća mogu imati karakteristike internog organa u čiji sastav ulaze samo radnici preduzeća. Ako je ovako formiran organ kontrole onda su u njemu prepoznatljivi elementi sličnih organa koji su postojali u organizacijama udruženog rada (SRK i dr.). Treba napomenuti ako je javno preduzeće formirano kao društveno ili državno preduzeće organi kontrole nisu lišeni eksterne komponente u pogledu sastava (izbor članova i obaveze prema organima van preduzeća u pogledu obaveštavanja o uočenim nedostacima), što je naročito prisutno pri izboru nadzornih odbora u javnim preduzećima.

Zakonom je stavljen naglasak na ostvarivanje funkcije kontrole u javnim preduzećima, na način da je predviđeno obavezno formiranje posebnog nadzornog organa, koji imenuje i razrešava osnivač od lica koja su radnici javnog preduzeća ili su izvan ovog pravnog subjekta.<sup>5</sup>

1 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima, "Sl.list SFRJ", br. 40/89.

2 Zakon o izmenama i dopunama Zakona o preduzećima, "Sl.list SFRJ", br. 40/89, čl. 9.

3 Isto kao pod 21.

4 Dr R.Milović, "Javna preduzeća i ustanove i njihova svojinska transformacija", Pravo i privreda br. 3-6/93, str. 171-189.

U pogledu nadležnosti nadzornog odbora javnog preduzeća primjenjen je princip legaliteta, tako da je zakonom predviđen sadržaj i delokrug rada ovog organa. Funkcija kontrole koju vrši nadzorni odbor koncipirana je da ovaj organ:

-vrši nadzor nad poslovanjem javnog preduzeća;

-pregleda godišnji izveštaj, godišnji obračun i predlog za raspodelu dobiti u javnom preduzeću.

Očigledno je da sadržaj funkcije nadzornog odbora nije precizno definisan, ni segmentiran, što čini da njegove aktivnosti često ostaju nedorečene. Neka uporednopravna iskustva upućuju na zaključak o potrebi celovite kontrole koju treba da ostvari nadzorni odbor u ovom značajnom sektoru javne privrede. Preciziranjem nadležnosti nadzornog odbora je u mnogome poboljšano u Predlogu novog Zakona o preduzećima (NZOP), o čemu će biti reči kasnije u ovom radu. Rešenja važećeg ZOP-a koja se odnose na nadzorni odbor promovišu ovaj organ u "računoispitivača" poslovanja javnog preduzeća i time se iscrpljuje njegova funkcija kontrole. Čini se opravdanim, međutim, da kontrolni organ kakav je nadzorni odbor koncepcionalski dobije šira ovlašćenja od postojećih u Zakonu, čime bi bile stvorene pretpostavke za ostvarivanje kontrolne funkcije ovog organa.

Funkcija kontrole u javnim preduzećima se ne svodi samo na nadzorni odbor, već u manjoj ili većoj meri kontrolu ostvarivanja javnog interesa obavljaju i drugi organi, pre svih: upravni odbor i direktor.

Prema zakonskom određenju upravni odbor javnog preduzeća "usvaja izveštaj o poslovanju preduzeća i godišnji obračun".<sup>1</sup> Realizujući ove poslove iz svoje nadležnosti upravni odbor javnog preduzeća vrši godišnju kontrolu rada javnog preduzeća u kome ostvaruje upravljačku funkciju i dužan je u tome da obavesti osnivača, odnosno konkretno vladu koja ga imenuje (većina javnih preduzeća je osnovana od strane države i posluje sredstvima u državnoj svojini. (Zakon o železnici, "Sl.glasnik RS" br. 38/91, čl. 18, t.5.).

Konačno, direktor javnog preduzeća je po definiciji odgovoran "za rezultate poslovanja i zakonitost rada preduzeća".<sup>2</sup> Dakle, u nadležnosti direktora javnog preduzeća su skoncentrišana značajna ovlašćenja i odgovornosti za ostvarivanje javnog interesa, pa je u tom smislu očigledna korelacija zakonitosti rada i kontrole. Preciznije, u pitanju je konkretizacija opštег stava po kome je kontrola u društvu u funkciji zakonitosti ili preciznije njenja opšta pretpostavka. Ostvarivanje javnih interesa u javnim preduzećima se postiže i radom odgovarajućih državnih organa, koji različitim instrumentima kontrolišu rad ovih subjekata. Praktično "državni" vid kontrole rada javnih preduzeća postoji od njihovog upisa u sudski registar i proteže se za svo vreme njihove privredne aktivnosti.

### **2.1.1. Kontrola ostvarivanja javnog interesa u ŽTP "Beograd" kao javnom preduzeću**

Javno železničko transportno preduzeće "Beograd" (ŽTP "Beograd"), kao jedinstven tehničko-tehnološki i ekonomski sistem obavlja prevoz putnika i roba u železničkom saobraćaju. Reč je, dakle, o javnom preduzeću u kome se ostvaruju značajni javni interesi, što je potvrđeno i donošenjem posebnog Zakona<sup>3</sup> u njegovom formiranju i utvrđena prava i oba-

12 Videti Zakon o preduzećima, čl. 21-23.

1 Zakon o javnim preduzećima, čl. 15, tač. 5.

2 Zakon o javnim preduzećima, čl. 26.

3 Zakon o železnici, "Sl.glasnik RS", br. 38/91.

veze ovog preduzeća u oblasti železničkog saobraćaja. Istim propisom definisani su i organi ovog preduzeća: Upravni odbor, Nadzorni odbor i generalni direktor. S obzirom na (trenutni) svojinski karakter sredstava kojima posluje ovo preduzeće pomenute organe imenuje osnivač tj. država, odnosno Vlada Republike Srbije, koja ostvaruje i kontrolu nad radom preduzeća pored ostalog i kroz proceduru izbora organa preduzeća.

Analiza funkcije kontrole u ŽTP "Beograd" pokazuje da se ova funkcija ostvaruje radom organa preduzeća i eksternih organa, tj. organa države koji obavljaju upravni nadzor nad radom preduzeća.

Nadzorni odbor je sastavljen od pet članova i kontroliše:

- poslovanje ŽTP "Beograd",
- godišnji izveštaj,
- godišnji obračun i predlog za raspodelu dobiti preduzeća.

Očigledno je da definisanjem nadležnosti ovog organa (u Zakonu o železnicama, iako je reč o posebnom propisu) nije preden "prag opštosti" koji je karakterističan za definiciju u ZOP-u, što je ovaj propis bio "dužan" da učini s obzirom na odredbe zakona o javnim preduzećima, (čl. 23, st. 2), kao lex specialis. Ovako je samo ponovljena formulacija iz ZOP-a, što se negativno reperkuje na rad ovog organa u ŽTP-u "Beograd" kao osnovnom subjektu u železničkom saobraćaju. Primer nepotpunog regulisanja sadržaja kontrole ovog organa može da bude ilustrativan za neka buduća zakonska rešenja u kojima bi sličan primer bio izbegnut, preciznim regulisanjem ove sadržine, ili kogentnim normiranjem ove obaveze koja bi bila realizovana u podzakonskim aktima ili aktima autonomnog prava. Sličan, tačnije identičan zaključak se odnosi na kontrolu koja se ostvaruje radom Upravnog odbora i generalnog direktora ŽTP "Beograd" kao i u prethodnom slučaju preuzete su bez detaljnije razrade zakonske odredbe, (odredbe ZOP-a i Zakona o železnicama) a propuštena je mogućnost da ovaj segment kontrole bude detaljnije tretiran u Statutu Preduzeća i drugim aktima.

Pobrojani organi (Nadzorni odbor, Upravni odbor i direktor), koji ostvaruju kontrolu u Preduzeću su jedini organi interne kontrole i oni su "stupili" na mesto ranijeg samoupravnog sistema kontrole koji je derogiran izmenama u privrednom sistemu.<sup>1</sup> Reč je svakako o krunom pitanju sistemskog ostvarivanja kontrole u Preduzeću. Jer, jedan sistem kontrole (da li dobar ili loš, odnosno koliko dobar ili loš, konačne ocene još uvek nisu izvedene) je napušten, a novi još uvek nije zaokružen što može da ima (i ima) višestruko negativne posledice po ostvarivanje ciljeva zbog kojih je preduzeće osnovano, a samim tim i po ostvarivanje javnih interesa koji se u njemu realizuju.

Praksa u ŽTP "Beograd" pokazuje da se najkvalitetniji deo kontrole ostvaruje u okviru tzv. unutrašnje kontrole kao profesionalne kontrole u preduzeću koja je inače postojala i u ranijem sistemu kontrole. Ovaj kontrolni organ u svom metodu rada stavlja akcenat na "preventivnom i instruktivnom" delovanju koje ima za cilj da spreči nepravilnosti u poslovanju ŽTP "Beograd" koje se odnose na bezbednost i vrednost železničkog saobraćaja ne zanemarujući ni ostale oblasti poslovanja preduzeća.

Generalno govoreći, kada je reč o kontroli ostvarivanja javnog interesa u ŽTP "Beograd", kao javnom preduzeću, uočava se da odnosi u ovoj oblasti nisu dovoljno sadržajno precizirani,

1 Videti bliže: Statut JŽTP "Beograd", Izveštaj o radu JŽTP "Beograd", za 1993.g., Izveštaj o radu Unutrašnje kontrole JŽTP "Beograd".

tako da se funkcija kontrole ostvaruje u izvesnom smislu po inerciji. Posebno je neophodno sveobuhvatnije koncipiranje funkcije kontrole u nadzornom odboru, kako bi se izbegla situacija da ovaj organ bude samo formalno kontrolni organ, što nije u skladu sa njegovom zakonskom "projekcijom".

### 3. Novi propisi, ostvarivanje javnog interesa i njihove kontrole da lege ferenda

Tendencija potpunijeg i savremenijeg tretiranja javnog interesa i kontrole njegovog ostvarivanja u uslovima tržišnog poslovanja nastavlja se i na zakonodavnem planu. Predlog novog ZOP-a (NZOP)<sup>1</sup> na relativno nov način uređuje ova pitanja. Osnovna novina koju NZOP donosi u organizacionom smislu može se sumarno izraziti činjenicom da društva kapitala postaju osnovni oblik privrednog organizovanja, pa dakle, i mesto ostvarivanja javnog interesa.<sup>2</sup> Preciznije, nova zakonska orientacija u pogledu osnivanja privrednih subjekata (napuštanje svojinskog kriterijuma kao primarnog) ipso facto znači promociju društava kapitala - akcionarsko (deoničko društvo) i društvo sa ograničenom odgovornošću - kao osnovnih oblika privrednih subjekata u tržišnim uslovima.

Dosadašnja preduzeća u kojima je ostvarivan pretežan deo javnih interesa (posmatrano na globalnom društvenom planu) društvena i javna preduzeća "smatraju se kao društva kapitala"<sup>3</sup> što znači da principi i pravila organizovanja društava kapitala, pa i kada je reč o javnim interesima, primenjuju se i na ove tipove preduzeća.

Kada je reč o javnom interesu NZOP utvrđuje: pojам delatnosti od javnog interesa, način ostvarivanja javnog interesa, kao i posebne mere koje se preduzimaju u slučajevima kada preduzeće koje obavlja delatnost od javnog interesa to ne ostvaruje "u skladu sa zakonom, odnosno odlukom na osnovu zakona".<sup>4</sup> Pojam delatnosti od javnog interesa u predlogu NZOP-a je određen kombinacijom dva principa: enumracije i opšte klauzule. U NZOP-u su pojedinačno nabrojane delatnosti u kojima se ostvaruje javni interes i to: energetika, vodoprivreda, saobraćaj, PTT usluge, komunalne delatnosti, šumarstvo, korišćenje i upravljanje dobrima u opštoj upotrebi i morskim dobrima i informisanje.<sup>5</sup> Pobrojane delatnosti su "dopunjene" delatnostima koje su "neophodne" za rad državnih organa i organa jedinice lokalne samouprave.<sup>6</sup> Ovakvom formulacijom je obuhvaćen spektar različitih delatnosti, na koji način je otklonjen rizik učinjen pojedinačnim nabranjem delatnosti u kojima se ostvaruje javni interes. Novina je da su obuhvaćene i delatnosti od značaja za odbranu i bezbednost SRJ, kao i poslovi neophodni za izvršavanje međunarodnih obaveza SRJ. Skretanje pažnje na pojam javnog interesa značajno je iz razloga kontrole ostvarivanja javnog interesa u privrednim subjektima. Naime, kontrola je skoncentrisana na delatnosti koje su obuhvaćene pojmom

- 
- 1 U vreme pisanja ovog rada Predlog NZOP-a je "izašao" iz Savezne vlade a putu prema poslanicima Savezne skupštine. Za očekivati je da će, s obzirom na raspravu koja je prethodila, biti usvojen u tekstu koji je predložen.
  - 2 Društva kapitala su toliko dominantan oblik privrednih subjekta da bi NZOP-u više odgovarao naziv Zakon o društvima kapitala - videti bliže Dr D.Radonjić, "Svojinska transformacija preduzeća", Pravo i privreda br. 3-6/93, str. 161-171.
  - 3 Predlog NZOP-a, čl. 2, tač. 5.
  - 4 Predlog NZOP, čl. 408, st.1.
  - 5 Predlog NZOP, čl. 406.st.1.
  - 6 Isto kao pod 34.

javnog interesa, čime se eksplisitno definiše "prostor" na kome se kontroliše ostvarivanje ove vrste interesa.

Novi ZOP posebno predviđa način ostvarivanja javnog interesa u (javnim) preduzećima. Prema zakonskoj definiciji javni interes se obezbeđuje:

-davanjem saglasnosti na statut, odnosno odredbe statuta koje su od značaja za ostvarivanje javnog interesa,

-davanjem saglasnosti na izbor odnosno razrešenje direktora,

-izbor najmanje trećine članova nadzornog odbora,

-davanje saglasnosti na povećanje ili smanjenje osnovnog kapitala,

-davanje saglasnosti na statusne promene,

-davanje saglasnosti na akta kojima se utvrđuje politika cena,

-na druge načine utvrđene zakonom, odnosno odlukom donesenom na osnovu zakona.<sup>1</sup>

Pobrojani načini ostvarivanja javnog interesa, grosso modo sadrže elemente koji se uslovno mogu podeliti na dva segmenta kontrole: normativni i izborni.

U okviru prvog, dajući saglasnost na pojedine akte javnih preduzeća, osnivač (u aktuelnoj situaciji država) neposredno kontroliše njihov sadržaj u delu u kome se ostvaruje javni interes. I drugo, izborom pojedinih članova organa preduzeća, odnosno davanjem "saglasnosti" na izbor i razrešenje direktora, država značajno "učestvuje" u obavljanju poslova iz nadležnosti ovih organa i kontroliše način njihovog ostvarivanja.

Iste odredbe važe i kada je reč o društvenim preduzećima odnosno preduzećima koja posluju sredstvima u mešovitoj svojini sa većinskom društvenom svojinom. U njima osnivač imenuje polovicu članova upravnog i nadzornog odbora, što znači i mogućnost kontrole rada ovih organa.

Pomenuti oblici eksterne kontrole ne postoje u privatnim preduzećima koja ostvaruju javni interes, jer je uvažen svojinski subjektivitet privatnog vlasnika, kada je reč o direktoru preduzeća, davanju saglasnosti na povećanje i smanjenje osnovnog kapitala, kao davanje saglasnosti na statusne promene i u ovim oblastima nema intervencije države.

Činjenica da je najveći broj preduzeća u kojima se ostvaruje javni interes osnovan i posluje u sredstvima u državnoj svojini aktuelizuje pitanje kontrole njihovog rada u uslovima svojinske transformacije. Jer, izvesno je da je podržavljenje javnih preduzeća u nas suprotno tendenciji proklamovane ravnopravnosti svih svojinskih oblika, a takođe suprotno i iskustvima u svetskoj praksi, gde je privatizacija javnog sektora dobrim delom već izvršena, a javni interes zaštićen.<sup>2</sup>

Kontrola u okviru obezbeđenja javnog interesa, kako je izloženo, predstavlja oblike administrativnog uticaja države na rad preduzeća u kojima se ostvaruje ova vrsta interesa, što je izuzetak u uslovima tržišnog poslovanja. Administrativni vid kontrole koji ostvaruje država u preduzećima povodom javnih interesa stoji u obrnutoj srazmeri sa veličinom sredstava u drugim režimima svojine izvan državne svojine koja su angažovana u tim preduzećima.

1 Predlog NZOP, čl. 408.

2 Dr V.Jovanović "Privatizacija društvenih preduzeća u Jugoslaviji", Povratak privredne tržištu i vlasništvu, Prvi tom, Biblioteka "Pravni život", Beograd, 1990., g. str. 173-1786.

Pitanje kontrole ostvarivanja javnog interesa u mešovitom preduzeću sve više će se rešavati u sferi participacije različitih vlasnika, te nadležnosti pojedinih organa tih preduzeća, kako pokazuju i neka uporednopravna iskustva zemalja sa tradicijom bogatijom od naše.

Priroda i karakter javnih interesa su takvi da podrazumevaju naglašen interes države, odnosno društva, za njihovo nesmetano i kontinuirano ostvarivanje. Otuda i stvaranje pretpostavki: ustavnih i zakonskih o kojima je bilo reči, ali i mehanizama koji se manifestuju u posebnim merama koje se preduzimaju u slučajevima kada ostvarivanje javnog interesa bude dovedeno u pitanje.

Polazeći od principa legaliteta predlog NZOP je predviđao da se pitanja posebnih mera uređuje zakonom i odlukama organa lokalne samouprave.<sup>1</sup> Ovakva rešenja se čine racionalnim s obzirom na karakter pitanja o kojima je reč i predstavljaju branu mogućem voluntarizmu, a istovremeno olakšava kontrolu sprovodenja zakonom predviđenih posebnih mera.

Inače, predlog NZOP-a predviđa da se potrebne mere preduzimaju kada dode u pitanje ostvarivanje javnog interesa u preduzećima, bilo da je to ostvarivanje onemogućeno ili da se odvija otežano, tj. da preduzeće koje obavlja delatnost od javnog interesa to ne čini u skladu sa zakonom odnosno odlukama donesenim na osnovu zakona.<sup>2</sup>

U ovoj sferi, u punom smislu dolazi do izražaja ostvarivanja *ius imperium*, kroz ovlašćenja nadležnih državnih organa, odnosno organa lokalne samouprave da obezbede ostvarivanje javnog interesa. Prema zakonskoj definiciji to se ostvaruje:

- nalaganjem isporuke proizvoda ili vršenjem proizvodnje ili usluga,
- obustavom od izvršenja akta preduzeća koji je suprotan zakonu i dovodi u pitanje ostvarivanje njegovih osnovnih funkcija,
- nalaganjem radnog angažovanja zaposlenih u preduzeću radi urednog i neprekidnog vršenja delatnosti ili pružanja usluga,
- preduzimanjem drugih mera utvrđenih zakonima kojima se uređuje obavljanje delatnosti preduzeća.<sup>3</sup>

Kontrola ostvarivanja posebnih mera je skoncentrisana u tri oblasti: proizvodnoj, normativnoj i radnoj.

Očigledno je da je osnovna svrha posebnih mera da odredena proizvodnja i usluge ("od javnog interesa") se ostvaruju bez zastoja, pa su normativne i radne pretpostavke (kako ih predviđaju posebne mere) u njihovoj funkciji. Međutim, povodom ostvarivanja posebnih mera javlja se čitava lepeza pitanja koja su sve češće na "dnevnom redu" prakse. Naime redaktor NZOP-a je očigledno imao u vidu realne životne situacije koje uslovjavaju da se u praksi sve češće dešavaju pojave da se javni interes u pojedinim delatnostima otežano ostvaruje. Vrlo često to je posledica nezadovoljstva izvršilaca pojedinih funkcija u preduzećima. Prelazak iz sistema dogovorne ekonomije u uslove tržišnog poslovanja nije praćen i promenom odgovarajućih organizacionih elemenata u javnim preduzećima, a niti su se desile odgovarajuće promene svesti o tome da je samoupravno određivanje odnosa u javnom sektoru prošlost. Preciznije, ostvarivanje različitih javnih interesa ugroženo je neostarivanjem niza pojedinačnih interesa iz socijalne sfere, a što je posledica neadekvatne ili nepostojeće socijalne politike. U

1 Predlog NZOP-a, čl. 408.

2 Predlog NZOP-a, čl. 408

3 Predlog NZOP-a, čl. 408.

tom smislu, u okviru posebnih mera značajno pitanje predstavlja "radno angažovanje zapošljenih u preduzeću" radi urednog i neprekidnog vršenja delatnosti ili pružanja usluga. Ova posebna mera je apostrofirana iz razloga što neka praktična iskustva pokazuju da se ona u praksi ne ostvaruje ili otežano ostvaruje, što se pokazalo kroz niz prekida rada i štrajkova u nekim velikim sistemima npr. železnica. Dakle, tangentno pitanje sa ovom posebnom merom je pitanje štrajka u javnim preduzećima i javnim službama jer postojeća rešenja sadržana u zakonima koja ureduju ova pitanja nisu ni potpuna ni adekvatna.

### 3.1. Organizacija društva kapitala i kontrola ostvarivanja javnog interesa u njima

Prema NZOP-u društva kapitala su osnovni oblik organizovanja privrednih subjekata, kojima se upodobljena i preduzeća u kojima se prevashodno ostvaruje javni interes, tj. društvena i javna preduzeća.

Opredeljujući se za društva kapitala (akcionarska društva i društva sa ograničenom odgovornošću) kao oblike privrednih subjekata u kojima će se de lege ferenda pretežno ostvariti javni interes, zakonodavac je imao u vidu karakter ovih društava (podeljenost glavnice na akcije koje glase na određenu nominalnu vrednost, laka pokretljivost kapitala prodajom akcija i dr.) što ih je učinilo najbrojnijim oblikom privrednih društava u svetu. U pojedinim evropskim zemljama su doneti posebni propisi kojima se bliže uređuju pitanja rada i poslovanja ovih društava.<sup>1</sup> Koliko će ovaj oblik trgovackih društava postati zaista dominantnim u ašem privrednom sistemu zavisi od brzine transformacije postojećih javnih i društvenih preduzeća u društva kapitala, kao i da li će se u svim sferama ostvarivanja javnog interesa koristiti ovaj oblik. Prvo od pomenutih pitanja sadrži dosta neizvesnosti jer je aktivnost povodom donošenja zakona u ovoj oblasti usporena.<sup>2</sup> Bilo je racionalno ovaj zakon doneti zajedno sa zakonom o preduzećima, ali od toga se odustalo - čini se da su prevagnuli politički razlozi nad realnim privrednim potrebama.

Kontrola ostvarivanja javnog interesa u društвima kapitala ostvaruje se kontrolom rada njihovih organa čiji delokrug rada precizira NZOP. U osnovnom određenju NZOP predviđa četiri moguća organa društva kapitala: skupštinu, upravni odbor, direktora i nadzorni odbor.<sup>3</sup> Formiranje pojedinih od ovih organa u konkretnom društvu kapitala, zavisi od predmeta njegovog poslovanja. Međutim, ako je reč o društвima kapitala u kojima se ostvaruje javni interes, tada je obavezno formiranje i organa koji su u drugim slučajevima fakultativni, npr. nadzorni odbor.<sup>4</sup>

Skupština društva kapitala je osnovni najviši organ svojinskog upravljanja. Ako je reč o društvу u kome se ostvaruje poseban javni interes skupština društva je "arhitekta" konkretnog javnog interesa i ovaj organ celinom svoje funkcije omogućava njegovo ostvarivanje. Kako je reč o najvišem organu upravljanja društva, to je ovaj organ značajan rezidijum kontrolih ovlašćenja kojim se ostvaruje funkcija kontrole u društvу.<sup>5</sup> Pojedine nadležnosti skupštine:

1 LOI NO 66-537 od 24.jula 1966.g. "Journal officiel de la Republique Francise br. 171/1966, austrijski Aktiengesetz od 1965. (Bundesgesetz vom 31. März 1965. BGB 198 über Aktiengesellschaften) i Švajcarski Zakon o obligacijama iz 1911.godine čl. 620-761.)

2 Misli se na Zakon o svojinskoj transformaciji preduzeća.

3 Predlog NZOP-a, čl. 60.

4 Predlog NZOP-a, čl. 66, st. 1.

5 Vídeti Dr.M.Velimirović: "Upravljanje društвima kapitala", Savetovanje o društвima kapitala, Pravni

normativni delokrug, poslovna politika, izbor i opoziv članova upravnog i nadzornog odbora, statusna i organizaciona pitanja, odnosno njihovo ostvarivanje je u funkciji realizacije projektovanog javnog interesa. Praktično, realizujući svoje nadležnosti skupština društva kapitala ostvaruje funkciju kontrole na nivou celog društva kapitala jer je reč o organu koji neposredno kreira funkciju upravljanja i nadzornu funkciju. U okviru skupštine akcionarskog društva se definišu osnovni odnosi na relaciji razdvajanja svojine od kontrole nad njom što ima veliki praktični značaj za poslovanje i rad konkretnog društva kapitala te ostvarivanje njegovih ciljeva koji su neretko izjednačeni sa ostvarivanjem javnog interesa.

Takođe, upravni odbor kao organ upravljanja poslovanjem društva kapitala ostvaruje i funkciju kontrole u ovom društvu. Upravni odbor je najvažniji organ upravljanja u društvu kapitala, i u njemu se "prelamaju" najznačajnije upravljačke funkcije u interesu vlasnika kapitala. Pored poslova koji se odnose na "pripremu" rda skupštine (predlog odluka za skupštinu i izvršanje njenih naloga, priprema godišnjih obračuna, priprema izveštaja o poslovanju i bilansu sredstava, predlogu raspodele dobiti i dr.) ovaj organ u svom domenu i neposredno odlučuje (donosi opšte akte koje ne donosi skupština, donosi investicione odluke, odlučuje o raspolažanju akcija i udelima preduzeća, odlučuje o osnivanju novih preduzeća),<sup>1</sup> u kojim odlukama je značajno prisutan i aspekt kontrole povodom donošenja ovih najznačajnijih upravljačkih odluka.

Ostala dva organa: direktor i nadzorni odbor, takođe imaju precizirane nadležnosti. U delokrugu rada direktora je organizacija i vodenje poslovanje društva kapitala. Kako je reč o izvršnoj funkciji koja obuhvata poslovodstvo i zastupstvo to njenim obavljanjem se realizuje i tzv. "operativna" kontrola ostvarivanja javnog interesa koji se ostvaruje u društvu. Kontrolni aspekt funkcije direktora je naglašen i određenjem da je on odgovoran za zakonitost rada društva na čijem se čelu nalazi.

Nadzorni odbor je "zborni" kontrolni organ u preduzeću, koji ima dvojnu strukturu u svom sastavu: članove društva i istaknute stručnjake određenih specijalnosti izvan preduzeća i čija nadležnost se odnosi na kontrolu poslovanja društva tj. proveru da li je rad društva u skladu sa zakonom, te da li organi društva striktno sprovode ugovor o osnivanju društva i statut društva te da li upravni odbor i direktor sprovode odluke skupštine društva. Očigledno je da se sadržina funkcije kontrole ovog organa odnosi na ukupno poslovanje društva i rad njegovih organa. Ovakvo značajna ovlašćenja u postupku kontrole treba da realizuju članovi nadzornog odbora čija stručnost i ostali kvaliteti bi trebali da budu garancija uspešnosti kontrole.

Značajno je istaći da u kontroli ostvarivanja javnog interesa u društvu kapitala organ poslovodjenja (direktor) i organ nadzora (nadzorni odbor) preuzimaju niz postupaka i mera koje su definisane kao "prethodna kontrola", čime se kontrolom stvaraju pretpostavke za nesmetano ostvarivanje javnog interesa, što je suštinski kvalitet značajan za realizaciju ove vrste interesa.

#### Umesto zaključka

Podaci prezentirani u ovom radu potvrđuju da je funkcija kontrole značajna pretpostavka ostvarivanja javnog interesa u različitim tipovima preduzeća. Objasnjena je geneza ovog "od-

---

fakultet, Podgorica - Agencija za svojinsko prestrukturiranje, Podgorica, 11.04.1994.g.

<sup>1</sup> Predlog NZOP-a, čl. 63.

nosa", a sa namerom da pojedina istorijsko pravna rešenja posluže kao osnova za iznalaženje što adekvatnijih rešenja u novim propisima čije je donošenje u toku. Istovremeno funkcija kontrole u privrednom sistemu, odnosno preduzećima i drugim subjektima koji čine privredni sistem je posmatrana i tretirana kao deo opšte kontrole u društvu. Jer kontrola kao društvena funkcija je pojava koja ima svoju istoričnost i razvojnost kao i jasno definisane ciljeve od kojih su neki naznačeni u radu.

Ostvarivanje funkcije kontrole kao pretpostavke realizacije javnog interesa je posebno naglašeno u pojedinim tipovima preduzeća kakva su npr. javna i društvena preduzeća, kao još uvek dominantni tipovi preduzeća u našem privrednom sistemu. Međutim, ništa manji značaj i potreba za preciznim definisanjem funkcije kontrole nije izražena i u "budućim" formama i oblicima privrednih subjekata, a pre svega društva kapitala koja prema zakonskim projekcijama treba da postanu osnovnim oblikom u privrednom sistemu.

Kako je objašnjeno značajan problem aktuelnog trenutka privrednih i političkih reformi u nas predstavlja činjenica da jedan sistem kontrole koji je dugi niz godina postojao u privredi je napušten a novi kontrolni sistem nije uspostavljen. Objektivno, kada je reč o kontroli u privrednom sistemu koji je koncipiran na tržišnim osnovama i zakonima, još uvek je mnogo nepoznanica. U toliko je odgovorniji zadatak zakonodavca da u propisima koji budu donošeni koliko je moguće preciznije normira odredbe o kontroli.

Uopštena i neprecizno definisana kontrola je uvod u mnoge nezakonitosti i zloupotrebe čija prepreka bi kontrola trebala da bude. Istovremeno značajan aspekt kontrole se odnosi i na opšte ostvarivanje javnog interesa, posebno u situacijama kada je dovedeno u pitanje njegovo kontinuirano ostvarivanje, što u nekim "bremenitim" vremenima sve manje postaje izuzetak a sve više pravilo.

*Dr Jezdimir Mitrović, v. d. predsednika Višeg privrednog suda u Beogradu*

## **PRIVREDNI SUDOVI U PRIMENI ZAKONA O PREDUZEĆIMA**

### **- Uvodne napomene -**

Privredni sudovi pod ovim imenom nastali su na osnovu Zakona o privrednim sudovima ("Službeni list SFRJ", br. 31/54) i ove godine obeležavaju 40 godina svoga postojanja i rada.

Privredni sudovi su organizovani kao specijalizovani sudovi koji sude u međusobnim sporovima i sporovima za naknadu štete kod kojih se kao stranke pojavljuju preduzeća, privredna društva, preduzetnici, društveno-političke zajednice, zadruge, banke, osiguravajuće organizacije i dr. kao i strana pravna i fizička lica.

Osnovni sporovi koje rešavaju privredni sudovi odnose se na proizvodnju i prodaju robe i vršenje usluga, na pomorske sporove, sve sporove vezane za postupak stečaja, pravno računski sporovi, bankarski sporovi, sporovi vezani za upis subjekata u sudski registar, sporovi u vezi zaštite ili upotrebe pronalaska, uzorka, modela, žigova, prava na upotrebu firme, sporovi iz neloyalne utakmice, autorskog prava, programa za računare, video prava, privredni prestupi i drugi sporovi koji su zakonom stavljeni u nadležnost privrednim sudovima.

Iz prednjeg proizilazi da privredni sudovi prate subjekte od osnivanja i upisa u sudski registar za vreme njihovog rada i poslovanja pa do prestanka subjekta na osnovu stečaja ili likvidacije.

Privredni sudovi u svom radu primenjuju sve postupke kao i drugi sudovi, parnični, kričični, izvršni, vanparnički, ali primenjuju i postupke koje ne primenjuje ni jedan drugi sud kao: stečajni postupak i postupak upisa u sudski registar.

Samо zahvaljujući svojoj organizaciji kao specijalizovanom sudu sa specijalizovanim većima i izvanrednom zalaganju sudija i drugih radnika privredni sudovi postižu izvanredne rezultate.

Međutim, ono što uskoro očekuje privredne sudove to je da će se skoro u potpunosti ili bar u većoj meri promeniti struktura predmeta koje će ovi sudovi rešavati.

Pojedine vrste sporova skoro nestaju kao što slučaj sa sporovima za naplatu kamata i još neki sporovi ali se zato donošenjem Zakona o preduzećima javljaju novi sporovi koji su

znatno složeniji i zahtevaju više znanja i umešnosti o čemu će biti govora u narednom izlaganju.

Uloga i zadatok privrednih sudova u primeni Zakona o preduzećima, Zakona o svojinskoj transformaciji preduzeća, Zakona o stranim ulaganjima, kao i drugih zakona koji regulišu organizovanje i osnivanje subjekata kao i rad tržišnih subjekata je težak i odgovoran.

Ono što predstavlja teškoču pri izradi ovog referata je činjenica da Zakon o preduzećima još nije usvojen pa se ovde iznose stavovi i zadaci privrednih sudova prema predlozima zakona.

Da bi se sagledala sva obziljnost i obimnost u radu privrednih sudova u primeni Zakona o preduzećima i drugih zakona u najkraćim crtama iznosimo oko 30 vrsta sporova prema predlogu Zakona o preduzećima i 10 vrsta sporova prema predlogu Zakona o svojinskoj transformaciji preduzeća koje u narednom periodu tržišnog privredivanja u nas treba da rešavaju privredni sudovi naravno pod uslovom da se usvoje navedeni zakoni u predloženom tekstu.

Privredni sudovi pomažu subjektima da se organizuju i da upišu u sudski registar prema Zakonu o preduzećima.

Međutim, u toku poslovanja subjekata dolazi do sporova koje rešavaju privredni sudovi od kojih navodimo najvažnije.

a) Sporovi prema Zakonu o preduzećima.

1. Privredni sudovi pomažu organizovanje subjekata i njihov upis u sudski registar (firma, sedište, osnivači, sredstva, zastupanik i dr.)

Sud rešava sporove vezane za upis subjekata u sudski registar.

Prvostepeni sud (rešenje donosi sudija pojedinac) rešava o upisu u sudski registar na osnovu podnute prijave.

Po žalbi uloženoj drugostepenom судu rešava Viši privredni sud u veću od trojice sudija.

Može se podneti zahtev za brisanje izvršenog upisa (čl. 69. Zakona o postupku za upis u sudski registar) a lice čija su prava povređena upisom može tužbom tražiti poništaj odnosno brisanje neosnovanog konačnog upisa. (čl. 71-a navedenog zakona).

2. Sporovi u vezi zaštite firme

a) Ovde imamo dve vrste zaštite firme. Prva zaštita firme vezana je za upis firme u sudski registar da bi se sprečilo da kod istog suda budu upisane dve firme koje imaju istu ili sličnu delatnost.

Zahtev za zaštitu firme zastareva za tri godine od dana upisa firme (čl. 37. st. 2. Zakona o preduzećima - u daljem tekstu ZOP).

b) Posebna zaštita firme odnosi se na zaštitu prema odredbama o nelojalnoj konkurenčiji i prema Zakonu o autorskom pravu. Jedno preduzeće posluži se firmom drugog preduzeća i na svojoj robi stavi žig koji predstavlja firmu drugog preduzeća (čl. 37. st. 4. ZOP).

Sankcije koje se izriču kod ove zaštite su: zabrana upotreba firme i brisanje firme u registru, kao i naknada štete (čl. 38. ZOP).

c) Kod firme mogu se prijaviti i sporovi vezani za prenos firme (firma se može preneti na drugo lice samo zajedno sa preduzećem). (čl. 39. ZOP).

d) Ako se firma ne koristi bez opravdanog razloga duže od dve godine neprekidno brisaće se iz registra na zahtev lica koje ima interes za to. I ovde može doći do spora (čl. 40. ZOP).

3. Sporovi u vezi naknade štete koju su dužni naknaditi članovi skupštine, upravnog odbora i direktor preduzeća (odgovaraju solidarno, neograničeno) a koja nastane kao posledica donetih odluka.

Navedena lica se oslobođaju odgovornosti za naknadu štete ako izdvoje svoje mišljenje pri donošenju odluke.

Naknada štete pripada preduzeću. (čl. 73. ZOP).

4. Svaki akcionar kome je naneta neposredna šteta odlukom skupštine, upravnog odbora može u roku od tri godine od dana nastanka štete da podnese sudu tužbu i zahteva naknadu štete. Ovo je jedna od novina u pogledu zaštite prava akcionara (čl. 78. ZOP).

5. Akcionari koji imaju najmanje 10% osnivačkog kapitala preduzeća mogu u roku od 90 dana od dana objavljivanja odluke ili odmah pokrenuti postupak pred sudom za ispitivanje odluke organa preduzeća kojom se povređuje odredbe zakona, drugih propisa, osnivačkog akta, Statuta i drugih opštih akata, ako odluku za pokretanje postupka ne doneše skupština u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva skupštini od strane akcionara.

Iz prednjeg proizilazi da ovaj postupak može pokrenuti skupština a mogu ga pokrenuti i akcionari. (čl. 79. ZOP).

6. Sporovi u vezi naknade štete koju član ortačkog društva pričini u vršenju poslova društva namerno ili grubom nepažnjom (čl. 115. ZOP).

7. Sporovi u vezi prenosa udela među članovima društva ili sa trećim licima (čl. 121., 136, i 104. ZOP).

8. Sporovi vezani za ostvarivanje prava preče kupovine kod prodaje udela trećim licima (čl. 136. ZOP).

9. Sporovi vezani za odgovornost komanditora koji pristupi društvu i to prema trećim licima a šteta je nastala pre njegovog pristupanja (čl. 188. ZOP).

10. Sporovi vezani za ostvarivanje prava preče kupovine od strane komplementara i komanditora u slučaju prodaje udela (čl. 190. ZOP).

11. Sporovi vezani za utvrđivanje članstva u akcionarskom društvu kao i zahteva da mu se izdaju akcije ako to nije učinjeno u roku predvidenom u aktu za osnivanje, odnosno u odluci o izdavanju akcija (čl. 195. i čl. 214. ZOP).

12. Spor u vezi povrede pravila da jedno personalno akcionarsko društvo ne može biti jedini akcionar odnosno jedini član drugog društva kapitala (čl. 202. ZOP).

13. Sporovi vezani za isključenje akcionara iz društva (čl. 230. ZOP).

14. Sporovi koji se odnose na utvrđivanje vrednosti nenovčanog iznosa tj. za utvrđivanje vrednosti osnivačkog kapitala (čl. 219. ZOP).

15. Sporovi vezani za isplatu dobiti i vraćanje zabranjenih plaćanja (čl. 234. i 235. ZOP).

16. Sporovi u vezi ostvarivanja prava na sopstvene akcije društva (čl. 234. i 235. ZOP).

17. Akcionari koji poseduju više od 10% akcija mogu zahtevati sazivanje skupštine (čl. 256. ZOP).

18. Sporovi u vezi povećanja odnosno smanjivanja osnivačkog kapitala akcionarskog društva (čl. 290. - 299., i 308. ZOP).

19. Sporovi vezani za sprovodenje likvidacije društva kada spor pokreću akcionari koji raspolažu sa više od 10% osnivačkog kapitala (čl. 318. ZOP).

20. Sporovi vezani za uplatu neuplaćenog dela uloga i odgovornost članova društva prema društvu prema društvu i poveriocima (čl. 341. ZOP).

21. Sporovi vezani za ostvarivanje prava preče kupovine kod društva sa ograničenom odgovornošću (čl. 353. ZPP).
22. Sporovi vezani za vraćanje zabranjenih isplata kod društva sa ograničenom odgovornošću (čl. 353. ZPP).
23. Sporovi vezani za sazivanje skupštine na zahtev članova društva sa ograničenom odgovornošću koji imaju najmanje 10% od osnivačkog kapitala čl. 380. ZOP).
24. Sporovi u vezi povlačenja udela (ako se ovaj ne može prodati) kod društva sa ograničenom odgovornošću i poništaja udela. (čl. 392. ZOP).
25. Sporovi u vezi svojinske transformacije društvenog preduzeća u akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću (čl. 403. ZOP).
26. Sporovi vezani za ostvarivanje javnog interesa kod javnih preduzeća (čl. 407. i 408. ZOP).
27. Sporovi vezani za primenu ugovora o zajedničkom ulaganju kapitala (čl. 412. ZOP).
28. Sporovi vezani za regulisanje odnosa kod povezivanja preduzeća (čl. 415. - 428. ZOP).
29. Sporovi vezani za otpremninu kod matičnih i zavisnih preduzeća (čl. 429. ZOP).
30. Sporovi vezani za upis u sudski registar spajanja, preuzimanja, podele i pripajanja preduzeća (čl. 439. - 459. ZOP).

Ovde valja istaći da nisu navedeni svi sporovi koje će rešavati privredni sudovi u primeni Zakona o preduzećima već samo najznačajniji.

Tako na primer, pojaviće se i sporovi u vezi raskida ugovora o osnivanju preduzeća odnosno društva, zatim sporovi o utvrđivanju da li postoji akcionarsko društvo i dr.

b) Sporovi prema Zakonu o svojinskoj transformaciji preduzeća.

1. Sporovi vezani za donošenje odluke o svojinskoj transformaciji (čl. 7-10. Zakona).
2. Sporovi vezani za upis promene oblika preduzeća nastale svojinskom transformacijom i pribavljanje saglasnosti Agencije za procenu društvenog kapitala (čl. 15. Zakona).
3. Sporovi vezani za prodaju akcija sa popustom ili bez popusta (čl. 19. - 22. Zakona).
4. Sporovi vezani za procenu preduzeća ili idealnog dela preduzeća radi prodaje (čl. 33 - 40. Zakona).
5. Sporovi vezani za prodaju stvari preduzeća (čl. 41. - 44. Zakona).
6. Sporovi u vezi pretvaranja potraživanja u trajni ulog (konverzija), (čl. 45 - 47. Zakona).
7. Sporovi vezani za zaključivanje ugovora o zakupu, ugovora o lizingu i ugovora o vodenju poslova preduzeća (menadžment) (čl. 51. Zakona).
8. Sporovi vezani za svojinsku transformaciju preduzeća u stečaju (čl. 54 - 56. Zakona).
9. Sporovi vezani za reviziju već sprovedene svojinske transformacije po dosadašnjim propisima (čl. 73. Zakona).
10. Privredni sudovi rešavaju i privredne prestupe vezane za primenu ovog zakona (čl. 63. Zakona).

Iz ovog sumarnog pregleda vidi se kakvi će odnosi a i sporovi nastati u vezi primene Zakona o preduzećima i Zakona o svojinskoj transformaciji preduzeća a biće i drugih sporova u vezi primene drugih zakona koji će uskoro biti doneti i kakva je delikatna i odgovorna uloga privrednih sudova kao specijalizovanih sudova u rešavanju sporova a time i u rješavanju odnosa koji će nastati između subjekata u tržišnoj privredi.

## SAOPŠTENJA

*Ratomir Slijepčević sa Stojom Milošević i Kelečević Lepom  
Komisija za hartije od vrednosti*

### PREVENTIVNO-KONTROLNA FUNKCIJA KOMISIJE ZA HARTIJE OD VREDNOSTI

Iskustva iz rada Komisije

Koncentracija sredstava, koja se u jugoslovenskoj ekonomiji ostvaruje putem emitovanja hartija od vrednosti i njihovo profitabilno ulaganje u proizvodne i druge ekonomske funkcije predstavlja značajan segment privrednog razvoja na tržišnim osnovama.

Ovaj proces odvija se na osnovu zakonske regulative u kojoj Zakon o hartijama od vrednosti ima poseban značaj. Tim zakonom, čiju je koncepciju potvrdila dosadašnja četvorogodišnja praksa njegove uspešne primene, konstituisana je Komisija za hartije od vrednosti koja ima zadaciju preventivno-kontrolnu ulogu u postupku izdavanja i prometa dugoročnih hartija od vrednosti.

Iskustvo u radu Komisije, koje je osnovni sadržaj ovog priloga, može biti korisno ne samo poslovnoj praksi, već i zakonodavnom radu, s obzirom da je u završnoj fazi uskladivanje Zakona o hartijama od vrednosti sa Ustavom SRJ.

U ovom prilogu, pored statusa i pravila o radu Komisije, iznose se njene osnovne aktivnosti, a posebno mišljenja, stavovi i zaključci Komisije o aktuelnim pitanjima emitovanja i prometa dugoročnih hartija od vrednosti.

### I STATUS I AKTIVNOST KOMISIJE ZA HARTIJE OD VREDNOSTI

#### I. STATUS KOMISIJE

##### a) Funkcije Komisije prema važećim zakonskom sistemu

Prema važećem zakonskom rešenju Komisija za hartije od vrednosti koncipirana je kao nezavisna savezna institucija koја ceneći legalitet emisije i ukupni bonitet emitenta, odobrava izdavanje dugoročnih hartija od vrednosti, kontroliše njihov promet i na taj način preventivno deluje da ovaj značajan vid emisije hartija od vrednosti uspešno ostvaruje svoje osnovne

funkcije. Istovremeno, ostvarujući svoju kontrolnu funkciju, Komisija se stara o ravноправnosti i zaštiti interesa velikog broja ulagača kapitala - vlasnika dugoročnih hartija od vrednosti.

Zakonom o hartijama od vrednosti ("Službeni list SFRJ", br. 64/89 i 29/90) ureden je status, rad i funkcionisanje Komisije za hartije od vrednosti, a Pravilnikom Komisije ("Službeni list SFRJ", br. 68/90) utvrđeni su uslovi za davanje odobrenja o izdavanju dugoročnih hartija od vrednosti i uslovi rada tržišta kapitala i učesnika na tom tržištu.

Prema ovim aktima, Kojmisija je posebno pravno lice koje daje odobrenje za izdavanje samo dugoročnih hartija od vrednosti, za početak rada tržišta kapitala i prati rad tržišta kapitala u Jugoslaviji (član 56a. Zakona).

Komisiju imenuje Savezna vlada, a za svoj rad odgovorna je i Saveznoj skupštini (član 45k.).

Ukupan zakonski status Komisije, slično kao i u drugim zemljama, ukazuje da je ona nezavisna institucija koja na bazi objektiviziranih kriterijuma i propisane dokumentacije, ocenjujući legalitet i opravdanost, donosi rešenja o odbravanju izdavanja dugoročnih hartija od vrednosti i rada tržišta kapitala.

#### b) Uporedno-pravna praksa

2. Uglavnom u svim zemljama, naročito u državama sa tržišnom privredom, na sličan način regulisan je status nezavisnih institucija u oblasti tržišta kapitala. U svim tim državama postoje Komisije za hartije od vrednosti sa istim ili sličnim funkcijama. One su udružene u Međunarodno udruženje komisija za hartije od vrednosti.<sup>1</sup>

S obzirom da su nacionalne komisije za hartije od vrednosti u svetu organizovane na sličan način, ilustracije radi iznosi se status i način organizacije odgovarajuće komisije u SAD.

#### Prema važećem zakonodavstvu SAD o hartijama od vrednosti<sup>2</sup>

Prema raspoloživim podacima u najvećem delu sveta centralnu ulogu u regulisanju i kontroli izdavanja i prometa hartija od vrednosti imaju Komisije za hartije od vrednosti.<sup>3</sup>

Uporednom analizom unificiranih rešenja, kako iz oblasti regulisanja, tako i iz oblasti organizacije emisije i prometa hartijama od vrednosti sa osnovnim postavkama u našim zakonima i pravilima koja je propisala Komisija, dolazi se do zaključka da suštinskih razlika nema. Razlike se svode uglavnom na nepotpunost i nedorečenost postojećih zakona, kao i na nepostojanje propisa kojima se bliže regulišu učesnici na tzv. otvorenom tržištu hartija od vrednosti.<sup>4</sup>

- 
- 1 Jugoslovenska Komisija za hartije od vrednosti u ovom Međunarodnom udruženju ima status pri-druženog člana, s tim što je prijem jugoslovenske Komisije u punopravno članstvo odložen do ukidanja sankcija prema SRJ.
  - 2 U SAD je problematika u vezi sa hartijama od vrednosti regulisana: Zakonom o berzi hartija od vrednosti iz 1934. godine; Zakonom o primeni pravnih lekova na hartije od vrednosti i reformi jeftinih akcija iz 1990. godine; Zakonom o reformi tržišta iz 1990. godine; Amandmanima Zakona o hartijama od vrednosti iz 1990. godine.
  - 3 Na 17-svetском skupu asocijacije predsednika i predstavnika Komisija i drugih samoregulatornih tela, održanom u Londonu krajem oktobra 1992. godine, jedan od osnovnih zaključaka je da je već izvršena unifikacija preko 60 % propisa koji regulišu ovu materiju na svetskom nivou i da će ostatak u tehničkom smislu biti završen u narednih 2-3 godine.

### c) Status Komisije de lege ferenda

U postupku uskladivanja saveznih zakona sa Ustavom SRJ, Savezno ministarstvo za finansije izradilo je Nacrt zakona o hartijama od vrednosti. Tim zakonskim projektom, uvažavajući naša i svetska iskustva, i dalje je zadržan specifičan status jugoslovenske Komisije za hartije od vrednosti. Prema članu 64. Nacrta, Komisija je pravno lice koje obavlja zakonom utvrđene funkcije u oblasti tržišta kapitala. Konstituiše se i radi na osnovu saveznog zakona o hartijama od vrednosti i drugih zakona relevantnih za izdavanje i promet hartija od vrednosti.

U toku razmatranja ovog zakonskog teksta ispoljila su se različita mišljenja o određenim ustavno-pravnim pitanjima o kojima je Pravni savet Savezne vlade 11. marta 1994. godine zauzeo kompetentne, principijelne i veoma precizne stavove. Pravni savet je podržao mišljenja i predloge Saveznog ministarstva za finansije i pored ostalog, posebno istakao da:

-iz odredaba člana 7. tačka 10. Ustava SRJ proizilazi da postoji ustavni osnov za donošenje saveznog zakona kojim bi se uredila materija određenih hartija od vrednosti, a kojim treba (slično kao i do sada) urediti status, nadležnost, organizaciju, način i postupak rada Komisije za hartije od vrednosti, i to kao posebne organizacije Savezne Republike Jugoslavije;

-treba dopuniti ingerencije (ovlašćenja) Komisije za hartije od vrednosti, koristeći pozitivna iskustva zemalja razvijene tržišne privrede, a posebno u pogledu: davanja saglasnosti Komisije na kupovinu kontrolnog paketa akcija; traženja njenog odobrenja radi izdavanja akcija pri osnivanju akcionarskog društva (kao što se traži pri povećanju kapitala sa prospektom); proširivanja njene uloge i na investicione fondove i osiguravajuća društva, kao glavne institucionalne investitore: obaveze izdavanja cirkulara - publikovanja njenih stavova i mišljenja (poput NBJ po određenim pitanjima iz njene nadležnosti) i utvrđivanja njihove obaveznosti za učešnike na berzi;

-potrebno je i normativno garantovati naglašenu samostalnost Komisije u odnosu na izvršnu i u pravnu vlast, a posebno u odnosu na Saveznu vladu i savezna ministarstva. U tom cilju zakonom treba predvideti; da prestanak mandata Vlade ne povlači prestanak mandata Komisije: da se urede uslovi izbora. Trajanja i prestanka mandata predsednika i članova Komisije po uzoru na način na koji se ova pitanja ureduju za nosioce pravosudnih funkcija, s tim da se trajanja mandata od 5 godina izjednači za predsednika, članove i sekretara Komisije;

-Pitanja postupka odlučivanja Komisije, takođe, treba u celini, urediti zakonom, a ne prepuštati da se bliže uredaju nekim podzakonskim aktima bilo državnih organa (Savezne vlade ili ministarstva za finansije) bilo same Komisije.

## 2. PRAVILA O RADU KOMISIJE

Osnovna pravila o radu Komisije utvrđena su posebnim Pravilnikom i drugim internim aktima Komisije.

Najpreciznije su razradena pravila o davanju odobrenja za izdavanje dugoročnih hartija od vrednosti, koje predstavlja dominantnu i najznačajniju aktivnost Komisije.

4 Uporedni pregled u ovoj Informaciji, posebno prezentirana rešenja SAD-a, izneti su na osnovu priloga dr Stojana Dabića: "Sistem regulisanja odnosa na tržištu hartija od vrednosti", objavljenog u posebnoj publikaciji "finansijska tržišta u Jugoslaviji", koju je u Beogradu, juna 1993. godine izdalo Tržište novca i kratkoročnih hartija od vrednosti.

Utvrđena tehnologija rada Komisije započinje detaljnim proučavanjem podnetog zahteva emitenta-izdavaoca hartija od vrednosti (pravnih lica - banaka, preduzeća, osiguravajućih organizacija i dr.).

Zahtev sadrži osnovne podatke o:

- a) izdavaocu,
- b) emisiji,
- c) poslovnoj i razvojnoj politici.

Pored osnovnih podataka o identifikaciji emitenta, zahtev mora da sadrži podatke o visini osnivačkog ili sopstvenog kapitala i njegovoj strukturi, registrovanom predmetu poslovanja, značajnim investicijama u poslednje tri godine, kvalifikacionoj strukturi zaposlenih, poslovodnom organu, rezultatima finansijskog poslovanja (bilans stanja i bilans uspeha) i dr.

U okviru dela koji se odnosi na podatke o emisiji, zahtev je nepotpun ako ne sadrži podatke o obimu emisije, nameni sredstava pribavljenih po osnovu izдавanja hartija od vrednosti, vrsti dugoročne hartije od vrednosti koje će se emitovati i posebno o pravima kupaca hartije od vrednosti (o učešću u upravljanju, raspodeli dobiti-dividendi, pravu u slučaju stečaja i dr.).

U trećem delu zahteva sadržani su, pored podataka o razvojnoj politici i podaci o politici emitenta u tekućoj godini, odnosno činjenice koje se odnose na način obezbeđivanja efikasnosti korišćenja ukupnih sredstava, a posebno sredstava pribavljenih izdavanjem dugoročnih hartija od vrednosti.

Uz zahtev za odobravanje emisije Komisiji se dostavlja posebna dokumentacija koja obuhvata: osnivačke akte emitenta, mišljenje ovlašćene institucije o bonitetu, odluku o emisiji, posebnu izjavu odgovornog lica (o legalitetu emisije, verodostojnosti podataka i efikasnosti realizacije emisije). Posebno se prilaže prospekt izdavaoca sa pozivom na upis i uplatu dugoročnih hartija od vrednosti koji sadrži istinite i potpune informacije o stvarnom i pravnom stanju emitentata i o hartijama od vrednosti, koje su bitne za kupca hartija od vrednosti.

Posle proučavanja zahteva i dostavljenih dokumenata vrši se komparativna analiza dostavljenog sa prethodnim zahtevom emitenta (ukoliko je bila odobrena prethodna emisija) i priprema obrazloženi predlog stručne službe, koji se dostavlja članovima Komisije sa autentičnim tekstrom zahteva, odluke o emisiji i mišljenja o bonitetu. Komisija razmatra dostavljene materijale i rešenjem (koje objavljuje u "Službenom listu SRJ") odlučuje o odobravanju ili odbijanju emisije. Krajnji rok za odlučivanje Komisije je 30 dana od dana podnošenja zahteva sa kompletном i urednom dokumentacijom. Do sada je Komisija striktno poštovala zakonom utvrđeni rok za donošenje rešenja. Protiv dosada donetih rešenja Komisije nije pokrenut ni u jednom slučaju upravni spor pred Saveznim sudom.

U praksi Komisije se najčešće postavlja pitanje o limitu emisije. Interesantno je napomenuti da je u početku rada Komisija propisala minimalnu vrednost jedne emisije koja je, prema čl. 11. Pravilnika (koji je naknadno stavila van snage), iznosila u dinarskoj protivrednosti 50.000 DEM. Takvo ograničenje sada više ne važi. Međutim, u praksi su se pojavljivali zahtevi za simboličnim obimom emisije. Komisija je potencijalne emitente upozoravala na neracionalnost takvih emisija. Najčešće u takvim slučajevima upozorenja Komisije su uvažavana.

Prema važećem Pravilniku, gornji obim emisije ne može biti neograničen. Radi obezbeđenja pravne i ekonomske sigurnosti i zaštite obostranih interesa, pravilo je da ukupni obim emisije jednog emitenta (čiju emisiju ne garantuje banka ili druga organizacija) ne može biti veći od visine jednostrukog iznosa osnivačkog odnosno sopstvenog kapitala emitenta. Međutim, zbog ispunjenja relativno visokog cenzusa za rad banaka Komisija je odobravala

a i dalje izuzetno odobrava zahteve čiji je obim emisije i veći od sopstvenog kapitala, ali pod uslovom da se dostavi spisak kupaca koji će u utvrđenom roku otkupiti bar 50 % vrednosti emisije. Na taj način uvaženi su interesi emitenta, ali i zaštićeni interesi budući kupaca, jer je obezbedena uspešnost realizacije emisije.

U praksi je bilo, a verovatno ubuduće će biti još češće slučajeva da se kao emitenti pojavljuju pravna lica u sanaciji. Komisija je odobravala njihove zahteve samo pod uslovom da imaju razvojno-sanacione programe i da o garantu dostave sve relevantne podatke.

Što se tiče mišljenja o bonitetu, Komisija respektuje dogovarajuće izveštaje nadležne službe za platni promet i finansijski nadzor, ali i sve druge koje sačine ovlašćene i komponentne institucije.

U svom dosadašnjem petogodišnjem funkcionisanju Komisija je dosledno poštovala utvrđena pravila o svom radu.<sup>1</sup>

Celokupna aktivnost Komisije za hartije od vrednosti može se sagledati kroz nekoliko vidova aktivnosti, kao što su: davanje odobrenja, praćenja finansijskog tržišta, kontrolisanje izdavanja i prometa dugoročnih vrednosnih hartija i veoma značajne preventivne aktivnosti.

#### **1. Davanje odobrenja za izdavanje dugoročnih hartija od vrednosti**

Komisija je od početka rada, zakључno sa 31.12.1993. godine, održala 49. sednica, a u 1993. godini 15 sednica.

Od početka rada (u toku 1990, 1991., 1992. i u 1993. godini) Komisija je dala 596 odobrenja o izdavanju dugoročnih hartija od vrednosti, a podneto je ukupno 682 zahteva. Vrednosno izraženo, obim izdatih dugoročnih hartija od vrednosti za koje je Komisija dala odobrenje iznosi 4.275.000.000 DEM, a u 1993. godini u vrednosti od 375.000.000 DEM.

Posmatrano regionalno, od ukupnog broja zahteva na Republiku Srbiju se odnosi 285, a na Republiku Crnu Goru 5, a vrednosno izraženo u DEM na SR Crnu Goru odnosi se 3.869.348, a na Srbiju 371.889.208.

Sredstva prikupljena izdavanjem navedenih deonica koristila su se za oživljavanje proizvodnje, proširivanje proizvodnih kapaciteta, supstituciju uvoza i pokidanih reprodukcionih celina nakon odcepljenja određenih republika, kao i za druge namene, u skladu sa potrebama tržišne privrede. Opšti zaključak koji se može izvesti je da su preduzeća pristupila izdavanju dugoročnih hartija od vrednosti i na taj način prikupljala sredstva za investicionu aktivnost, za modernizaciju tehnologije, finansiranje tekuće proizvodnje i supstituciju uvoza, u meri u kojoj je to bilo moguće u uslovima hiperinflacije.

---

1 S obzirom da je u toku proces promena odnosno uskladivanja opštih akata banaka i preduzeća sa novousvojenim zakonskim aktima, značajno je istaći i dve obaveze emitentata. Pre svega, emitent je dužan da Komisiji dostavi svaku naknadnu promenu akta o osnivanju, kao i da informiše ne samo Komisiju već i najširu javnost o svim izmenama u svojim opštima aktima koje se odnose na prava vlasnika dugoročnih hartija od vrednosti. Takođe, emitent je dužan da godišnji obračun i izveštaj o poslovanju, kao i drugu relevantnu dokumentaciju stavi na raspolaganje kupcima dugoročnih hartija od vrednosti (čl. 14-16. Pravilnika). Utvrđene zakonske obaveze su posebno sankcionisane. Zato treba posebno istaći da su zakonske kaznene odredbe uskladene sa vrednošću novog dinara u okviru Zakona o izmenama saveznih zakona kojima su odredene novčane kazne za pripredne prestupe i prekršaje ("Službeni list SRJ", br. 24/94.god.).

U toku 1993. godine Komisiji je podneto 315 zahteva, od čega je pozitivno rešeno 290 i toliko izdato rešenja o davanju odobrenja. Ostali zahtevi ili nisu bili potpuni ili su se odnosili na izdavanje osnivačkih i internih deonica, što ne podleže davanju odobrenja od Komisije.

Komisija je odbila jedan zahtev, jer propisani uslovi nisu ispunjeni, i pri čemu je izdala i zabranu da se isti izdavalac ne može obratiti Komisiji u narednih 6 meseci, a 4 pravna lica su povukla svoje zahteve.

Od ukupnog broja izdatih odobrenja u 1993. godini, sva su se odnosila na deonice, jer zahteva za izdavanje obveznica nije bilo, pri čemu treba nepomenuti da izdavanje obveznica od strane društveno-političkih zajednica ne podleže davanju odobrenja od Komisije.

Od ukupnog broja izdatih deonica, na preduzeća se odnosi 114, na banke 463, osiguranje 11 i finansijske organizacije 8, a u 1993. godini na preduzeća se odnosi 34, na banke 245, na finansijske organizacije 8 i na osiguravajuća društva 3, što predstavlja znatno povećanje u odnosu na prethodnu godinu, naročito kada su u pitanju preduzeća i ako se ima u vidu da Komisija deluje na suženom jugoslovenskom prostoru u odnosu na prethodni period.

Pri tome, treba napomenuti da je u 1993. godini ostvaren pozitivan proces svojinske transformacije i da su preduzeća koja su izvršila transformaciju pristupila pretvaranju internih deonica u eksterne, po postupku koji je Komisija precizirala svojim zaključcima i stavovima. Jedan broj je nakon pretvaranja internih deonica u eksterne pristupio izdavanju narednih emisija deonica radi povećanja kapitala, za unapređenje proizvodnje i pribavljanje stranog kapitala.

Banke su izdavanjem deonica povećavale osnivački kapital i na taj način ispunile propisani cenzus iz Zakona o bankama. Prikupljena sredstva banke su uglavnom koristile za kreditiranje atraktivnih i profitabilnih projekata.

## **2. Praćenje funkcionisanja finansijskog tržišta**

Tokom 1993. godine, došlo je do dalje afirmacije finansijskog tržišta, iako su uslovi za razvoj finansijskog tržišta i tržišta hartija od vrednosti bili vrlo nepovoljni, pre svega usled duboke krize i pada privrednih aktivnosti. Funkcije Tržišta novca i Berze kapitala proširele su se, osim na povezivanje ponude i tražnje novca i kapitala, i na trgovinu svim finansijskim instrumentima i na uvođenje berzanske elektronske trgovine, čemu je doprinela i podrška Komisije. Promet dugoročnih hartija od vrednosti bio je simboličan, što je i razumljivo, s obzirom na ekonomsko-političku situaciju, mada su stvoreni dobri preduslovi za trgovinu i ovim hartijama, jer je samo u 1993. godini izdato 134.617.337.695 komada dugoročnih hartija od vrednosti. Predmet prometa bile su sledeće kratkoročne hartije od vrednosti: blagajnički zapisi banaka i drugih finansijskih organizacija, komercijalni zapisi preduzeća, obveznice SRJ i obveznice Republike Srbije.

Na Beogradskoj berzi u 1993. godini povećan je broj transakcija i iznosi 9.153 transakcija, pri čemu je ostvaren promet od 108.592.578,00 DEM. Uprkos izuzetno teškim okolnostima, ostvaren je bitan pomak u odnosu na 1992. godinu u gotovo svim relevantnim parametrima poslovanja uz održavanje visokog nivoa usluga koje se pružaju poslovnim partnerima. Kontinuirano se proširivao krug emitentata i investitora u hartije od vrednosti, a najveći broj banaka i preduzeća koji uspevaju da funkcionišu u ovakvim uslovima, gotovo svakodnevno obavlja transakcije preko Beogradske berze. Kontinuirano se povećava broj članova Berze. Broj realizovanih transakcija je u stalnom porastu. Međutim, zbog opadanja nivoa aktivnosti ukupne privrede, promet iskazan u realnim odnosima opada (izraženo u DEM). Unapredena je tehnička i informaciona osnova poslovanja, a učinjeni su značajni napori na planu afirmacije

imena Beogradske berze, kao i na planu širenja saznanja o karakteristikama i prednostima berzanskog poslovanja.

Na Beogradskom tržištu novca obavljeno je 14.544 transakcija u prometu novca i 8.567 transakcija u prometu kratkoročnih hartija od vrednosti u vrednosti od 284.620.236 DEM. U 1993. godini, u odnosu na prethodnu, opao je promet žiralnog novca, ali je povećan promet hartija od vrednosti, a razlozi su, pre svega, u oblasti monetarne i fiskalne politike, koje su pružale odredene olakšice, kao i rezultat aktivnog učešća Tržišta na afirmaciji ovog novčanog instrumenta kroz instruktivne sastanke i seminare, predlaganje korekcije propisa, iniciranje emitovanja hartija i uopšte pažnje koja se posvećuje razvoju hartije od vrednosti kao značajnih instrumenata u transakcijama na razvijenim svetskim tržištima.

Novčana sredstva prikupljena kroz ulaganja u dugoročne hartije uložena su za razvoj i oživljavanje proizvodnje (FAP Priboj), za supstituciju uvoza (MSK, d.d. Kikinda), u razvoj poljoprivredne proizvodnje i proizvodnju hrane, a posebno "zdrave hrane" ("Agros" d.d. Subotica), što je od posebnog značaja, imajući u vidu inflatorne efekte u 1993. godini, a naročito u drugoj polovini godine.

Prema tome, imajući u vidu aktivnosti i efekte funkcionisanja finansijskog tržišta u Jugoslaviji, i pored teških uslova, može se reći da je ostvaren zavidan rezultat koji je u dobroj meri neutralisao inflatorne efekte na drugim područjima.

Institucije finansijskog tržišta u Jugoslaviji spremnu dočekale i podržale Program rekonstrukcije monetarnog sistema i strategiju ekonomskog oporavka Jugoslavije koji uvažava tržište bez administrativnog ograničavanja, jer imaju dobro uspostavljenu organizaciju poslovanja i rad, stručne kadrove i ustanovljen informacioni sistem. Osim toga, podršku efikasnijem funkcionisanju finansijskog tržišta u SRJ daće predložena rešenja u novom zakonu o hartijama od vrednosti i zakonu o berzama, brokerskim i dilerskim organizacijama.

### 3. Ostvarivanje kontrolne funkcije

U svom radu Komisija je pratila primenu i sprovođenje Zakona o hartijama od vrednosti kako bi mogla blagovremeno preduzimati mere i aktivnosti za otklanjanje uočenih nepravilnosti i nezakonitosti. Komisija je u okviru mogućnosti pratila i sprovođenje i primenu sopstvenih odluka, kroz neposrednu kontrolu i uvid u poslovanje izdavaoca dugoročnih hartija od vrednosti.

Komisija je, na osnovu zakonskih ovlašćenja, samostalna u svom radu, uključujući i kontrolnu funkciju, kao vrlo značajnu. Realizacija kontrolne funkcije Komisije počinje u samom postupku davanja odobrenja za izdavanje dugoročnih hartija od vrednosti i za rad berzi. Tako, od početka rada, jedan broj zahteva nije ni ušao u postupak odobrenja, jer nisu ispunjeni propisani uslovi, jedan broj zahteva je odbijen, a takođe, jednoj berzi nije data dozvola za rad.

Kontrolna funkcija ogledala se u kontroli sprovođenja sopstvenih odluka Komisije, kao i odluka pojedinih izdavalaca dugoročnih hartija od vrednosti, naročito u delu koji se odnosi na preuzete obaveze iz hartija od vrednosti. Ukoliko, na primer, Komisija, na bazi neposredne kontrole ili po prigovoru deoničara, ustanovi povredu prava vlasnika deonica, ispituje nastalu situaciju i preduzima mere. U dosadašnjoj praksi nije bilo slučajeva da je Komisija oduzela dato odobrenje ili dozvolu za rad berze, iz razloga što nije utvrđila i nezakonitosti i nepravilnosti kotacije dugoročnih hartija od vrednosti na berzi, niti grubo kršenje prava iz hartija od vrednosti. Međutim, spornih pitanja je bilo, ali je stav Komisije po određenim spornim pitanjima između vlasnika deonica i emitentata deonica bio presudan za rasčišćavanje spora.

Takođe, do sada nije bilo slučaja da je osporena neka odluka Komisije od strane izdavaoca dugoročnih hartija od vrednosti ili deoničara.

Komisija je uopćila da u praksi postoje pojave ili pokušaji da se putem manipulacije u vezi sa izdavanjem osnivačkih deonica izigraju propisi i kontrola izdavanja hartija od vrednosti od strane Komisije za hartije od vrednosti. S tim u vezi, Komisija je dala saopštenje da se upis i uplata deonica smatra završenim kada je istekao rok za upis i uplatu osnivačkih deonica, odnosno do visine iznosa utvrđenog u Odluci o osnivanju deoničarskog društva koju je doneo organ pravnog lica u osnivanju. Svaka druga emisija iza tog roka i iznad utvrđenog obima smatra se novom - narednom emisijom koja mora da podleže davanju odobrenja Komisije za hartije od vrednosti. Kada su ispunjeni uslovi iz Odluke o osnivanju deoničarsko društvo se upisuje u registar kod okružnog suda. To znači da nijedan organ registrovanog preduzeća ili banke, odnosno pravnog lica sa statusom deoničarskog društva, ne može da menja akt o osnivanju.

Takođe, preduzeća koja osnivaju holding preduzeće kao osnivači, donose odluku o izdavanju osnivačkih deonica, koje ne podležu davanju odobrenja Komisije. Ako je holding preduzeće već registrovano kao deoničarsko društvo izdavanje deonica nakon toga predstavlja narednu emisiju i podleže davanju odobrenja Komisije. Svako izdavanje deonica suprotno ovim pravilima smatra se nezakonitim.

Međutim, ukoliko se radi o proširenju delatnosti i njene deregistracije kod nadležnog suda, za te radnje ne stoji obaveza traženje odobrenja Komisije.

Osim toga, sredstva koja su uplaćena od strane osnivača banke na privremeni račun, ne mogu se smatrati sredstvima osnivačkog fonda banke shodno članu 5. Zakona o hartijama od vrednosti, odnosno čl. 86. i 97. Zakona o preduzećima, pošto ista nisu uplaćena u osnivački fond pre registrovanja banke kao deoničkog društva kod nadležnog suda.

Uplaćena sredstva na privremeni račun banke mogu se preneti u osnivački fond samo na osnovu odgovarajuće dozvole. Komisije za hartije od vrednosti za izdavanje naredne emisije deonica, na osnovu koje bi se ta sredstva od strane uplatilaca mogla koristiti za otkup deonica narednih emisija, o čemu konačnu odluku donose vlasnici tih sredstava.

Na taj način otklonjene su eventualne dileme i nejasnoće iz propisa, ali su otvorene i veće mogućnosti za kontrolu. Ovo razjašnjenje naročito je od pomoći inspektorima Službe za platni promet u vršenju kontrole završnih računa, a u tom okviru i sastava i načina formiranja osnivačkog kapitala. Takođe, u vezi pojave poništavanja donetih odluka o izdavanju internih deonica i njihovog povlačenja od strane izdavaoca, Komisija je ocenila da nije nadležna za izdavanje i promet internih deonica, a da odluka kojom se i obustavlja promet internih deonica i deonice povlače nije zasnovana na zakonu i kao takva ne može proizvoditi pravno dejstvo, niti uživati bilo kakvu zaštitu, što je od značaja za zaštitu vlasnika internih deonica i doslednu primenu propisa koji direktno ili indirektno regulišu ovu oblast.

Komisija je uočila da postoje teškoće u sprovodenju člana 7. Zakona o hartijama od vrednosti koji se odnosi na registrovanje izdatih dugoročnih hartija od vrednosti. Naime, vrlo mali broj izdavalaca je prijavio izdate hartije na registraciju.

Komisija ocenjuje da je od posebnog značaja vršenje kontrolne funkcije. Na osnovu uočenih nezakonitosti i nepravilnosti u radu, odmah je reagovala neposrednim upozorenjem, a ukoliko to ne bi dalo rezultata, onda putem saopštenja u sredstvima informisanja. Ovakvi potezi Komisije doprineli su da se nepravilnosti u radu umanje, jer su izdavaoci hartija od vrednosti svesni činjenice da jednom objavljeno saopštenje o lošem ponašanju na ovom području može da ugrozi njihovu stabilnost, kao i da korisnici njihovih usluga i vlasnici hartija mogu da izgube poverenje, što je najteže povratiti.

#### 4. Preventivna funkcija Komisije

##### a) Normativna aktivnost

Na osnovu Zakona o hartijama od vrednosti, Komisija je donela Pravilnik o uslovima za davanje odobrenja o izdavanju dugoročnih hartija od vrednosti i o uslovima rada tržišta kapitala i učesnika na tržištu kapitala ("Službeni list SFRJ", br. 68/90) kojim je propisala sadržinu zahteva za davanje odobrenja o izdavanju dugoročnih hartija od vrednosti, dokumentaciju koja se podnosi uz zahtev i pravila o radu Komisije. Proširivanjem sadržine zahteva olakšan je postupak njegovog podnošenja i obezbedena sigurnost pribavljanja potrebnih podataka za ocenu uslova davanja odobrenja, kao i kontrola u primeni. Takođe, podneta dokumentacija čini osnov za donošenje odluke o oceni ispunjenja uslova za davanje odobrenja i garanciju da su podaci tačni. U razradi pravila Komisija je propisala kada može povući odobrenje o izdavanju dugoročnih hartija od vrednosti i zabraniti rad učesnika - posrednika na tržištu. Primenu tih pravila Komisija vrši na osnovu svojih nalaza putem neposredne kontrole ili na zahtev tržišta ili drugih učesnika na tržištu.

Nastojeći da doprinese ubrzanjem izdavanju dugoročnih hartija od vrednosti, a koristeći zakonske mogućnosti, Komisija je izdala 17 odobrenja za 8 novoosnovanih izdavalaca dugoročnih hartija od vrednosti, koji nemaju rezultate trogodišnjeg poslovanja i ne mogu da podnesu mišljenje Službe za platni promet o bonitetu. Ovi izdavaoci su, međutim, u obavezi da do prvog godišnjeg obračuna podnose Komisiji tromesečne izveštaje o finansijskom poslovanju. Komisija je uputila poseban zahtev ovim izdavaocima, kako bi oni izvršili svoju obavezu iz člana 6. stav 3. Zakona o hartijama od vrednosti. Na osnovu izvršene kontrole dostavljene dokumentacije, ustanovljeno je da su ova pravna lica dosledno ispoštovala zakonsku obavezu, da imaju pozitivno finansijsko poslovanje i da su svoje poslovanje hartijama od vrednosti uskladili sa propisima.

Komisija je dala podršku rešenjima iz Zakona o hartijama od vrednosti koji je u proceduri kojim se, polazeći od prirode posla koji Komisija obavlja, a koji je bitan uslov za funkcionisanje tržišta i neophodnosti postojanja institucije koja štiti kupce (investitore) hartija od vrednosti od netačnih informacija i mogućih malverzacija, preciziraju uslovi izdavanja i prometa hartija od vrednosti i daju potrebna ovlašćenja Komisiji s tim u vezi, kao osnovnom - podzakonskom regulatornom telu.

##### b) Usmeravajuća funkcija

Komisija je na osnovu postavljenih pitanja koja su se pojavila u praksi, a nisu bila regulisana Zakonom ili Pravilnikom, zauzimala stavove i izgradila pravila kako bi omogućila nesmetano odvijanje aktivnosti u vezi sa izdavanjem dugoročnih hartija od vrednosti.

U II delu ovog priloga izneće se najaktuelniji stavovi Komisije.

##### c) Neposredna stručna pomoć pojedinim emitentima

Povodom brojnih konkretnih pitanja iz prakse dostavljenih od pojedinih preduzeća i banaka, Komisija je pružila u oko 100 slučajeva neposrednu stručnu pomoć u smislu davanja konkretnih mišljenja i sugestija kako postupiti u pojedinim situacijama. U svakodnevnim neposrednim kontaktima sa emitentima, stručna pomoć Komisije ocenjena je kao veoma dragocena za legalno i uspešno emitovanje i promet hartija od vrednosti.

### II STAVOVI KOMISIJE

Komisija je do sada utvrdila oko 60 stavova i zaključaka. Ovde se iznose samo najaktuelniji, koji se odnose na: revalorizaciju osnivačkog kapitala, ukrupnjavanje deonica, obim emisije, statusne promene emitenta, uvođenje novog dinara i uskladivanje vrednosti deonica.

1) Komisija je razmatrala problem revalorizacije osnivačkog kapitala i dala mišljenje, koje je u uslovima povećane nesigurnosti i inflacije dobilo na značaju kao zaštita vlasnika deonica. Suština ovog mišljenja zasnovana je na principu izdavanja novih deonica vlasnicima kapitala za efekte revalorizacije. Izdavanje deonica po ovom osnovu podleže kontroli Komisije, ali ne i odobrenju. Osim toga, Komisija u okviru sopstvenog kapitala emitenta priznaje efekte revalorizacije.

Izdavatelj deonice je inače dužan da izvrši punu revalorizaciju osnivačkog kapitala. Ukoliko se dogodi da neka deonica i pored revalorizacije bude manja od nominalne vrednosti prve emisije (koja može biti 1 dinar), a deoničar ne želi da doplati do najniže nominalne vrednosti deonica, deoničarsko društvo može da revalorizovana sredstva prebac u rezerve. U slučaju eventualnog spora, isplatiće se revalorizovani iznos uplaćene deonice. Deoničarsko društvo treba da proceni da li je jednostavnije da isplati navedeni iznos ili da vodi spor o svojoj novčanoj obavezi.

Dok se ne postigne odgovarajući sporazum sa vlasnikom deonice ili ne reši spor, uplaćena sredstva ostaju u okviru sredstava rezervi banke, odnosno deoničarskog društva.

Ako neki deoničar ne želi da ostane osnivač, onda može da proda svoju akciju, inače ostaje osnivač i kao takav nema pravni osnov za naplatu svoje deonice od deoničarskog društva, sve do njegove likvidacije.

2) U vezi brojnih zahteva koji se odnose na ukrupnjavanje deonica, Komisija je ocenila da iz Zakona o hartijama od vrednosti i Zakona o obligacionim odnosima proizlazi mogućnost da se, kada se oceni da je vrednost deonica (na tržištu, zbog inflacije ili denominacije) suviše niska, izvrši njihovo ukrupnjavanje (sjedinjenje).

U vezi izdavanja deonica u sklopu rekonstrukcije monetarnog sistema zauzet je stav, kojim je precizirano da nema pravnih prepreka da se do sada emitovane deonice različite nominalne vrednosti zamene novim sa odgovarajućom nominalnom vrednošću. To se može realizovati u okviru postupka ukrupnjavanja deonica.

3) U cilju omogućavanja postizanja propisanog cenzusa visine osnivačkog kapitala, Komisija je omogućila i bankama koje imaju razvojnu perspektivu, da mogu podneti zahteve za dobijanje odobrenja za izdavanja deonica iznad visine sopstvenog kapitala, s tim da prilože spisak potencijalnih kupaca emisije za koju traže odobrenje. Ovaj stav je znatno olakšao bankama, finansijskim organizacijama i osiguravajućim društvima formiranje potrebnog iznosa sopstvenog kapitala i mogućnost plasmana u skladu sa poslovnom politikom. Iz tih razloga i u 1991. godini i dalje je dozvoljena mogućnost da ukupan obim emisije bude veći od visine sopstvenog kapitala uz prilaganje spiska potencijalnih kupaca deonica u vrednosti od najmanje 51 % od ukupnog obima.

4) Komisija je utvrdila i stav da izdavanje deonica u vezi sa pripajanjem dva deoničarska društva ne predstavlja posebnu emisiju, pa prema tome ne podleže odobrenju Komisije za hartije od vrednosti. U postupku izdavanja deonica, s obzirom da je reč o personalnoj zameni emitenta, prema mišljenju Komisije, trebalo bi sve elemente iz deonice zadržati (seriju i serijski broj, oznaku broja i vrste emisije, nominalnu vrednost i dr.), a promeniti samo podatke o emitentu. Međutim, da ne bi u sekundarnom prometu bilo nesporazuma, Komisija je sugerisala da se odgovarajućom napomenom na deonici jasno izrazi da je reč o zameni prethodnog emitenta (dužnika). U interesu veće pravne sigurnosti utvrđena je obaveza obaveštavanja Saveznog ministarstva za financije (član 7. Zakona o hartijama od vrednosti), koje je, inače, nadležno za registrovanje emisija deonica.

U pogledu utvrđivanja i zaštite prava deoničara relevantan je dan pripajanja, s tim što deoničari koji to žele mogu vratiti deonice i zatražiti da im se iz imovinske mase pripojenog

deoničarskog društva isplati realni (revalorizovani) iznos koji odgovara njegovim pravima na dan isplate.

5) U vezi pitanja koja se odnose na uskladivanje vrednosti deonica sa vrednosti novih dinara precizirano je da se, prema važećim propisima, vrednost osnivačkog kapitala svodi i iskazuje u novim dinarima od 24.1.1994. godine.

Prema stavu Komisije, treba nastaviti vođenje knjiga i u starim i u novim dinarima, jer dok prema važećim propisima važe stari dinari, dokumentaciju treba voditi i u starim dinarima. Ranije izdate deonice će se voditi u novim dinarima tek kada se stari dinari povuku iz platnog prometa. U skladu sa tim, ne postoji obaveza da se postojeće deonice koje glase na stare dinare konvertuju u nove dinare, sve dok je u platnom prometu i stari dinar.

Ukoliko se vrši revalorizacija i okrupnjavanje deonica, prema mišljenju Komisije, uputno je da nove deonice, odnosno potvrde, glase na nove dinare.

Na osnovu člana 7. Uredbe o novom dinaru ("Sl.list SRJ", br. 6 od 17.1.1994. godine), prema kome će se novčani iznosi na hartijama od vrednosti iskazivati u novim dinarima, Komisija je zauzela stav da se prilikom revalorizacije i denominacije izvrši i konverzija starih vrednosti deonica u vrednost deonica u novim dinarima. Postupak revalorizacije, denominacije i ukrupnjavanja sprovodi se u skladu sa stavom Komisije.

### III. UMESTO ZAKLJUČKA

Komisija je, dosledno poštujući važeća zakonska rešenja, pratila primenu i sprovođenje Zakona o hartijama od vrednosti i preduzimala mere za oticanje uočenih nepravilnosti i nezakonitosti. Dosadašnja praksa izdavanja dugoročnih hartija od vrednosti, i pored nepovoljnih opštih uslova za funkcionisanje stabilnog tržišta kapitala, odvijala se u skladu sa osnovnim zakonskim intencijama. Praktične probleme Komisija je nastojala da razreši svojim stavovima i zaključcima koji su sa velikim stepenom poštovanja uvažavani i striktno primenjivani.

Zakonom utvrđeni status Komisije u dosadašnjoj praksi njenog funkcionisanja, potvrđen je kao racionalan.

Postojeća zakonska ovlašćenja koja ima Komisija su dovoljna za ostvarivanje njene funkcije. Nacrtom zakona učinjen je pokušaj da se ta ovlašćenja još više preciziraju i prošire samo u onom obimu za koji je ocenjeno da bi doprinela još efikasnijem poštovanju zakonskih propisa i neophodnoj kontroli njihove striktne primene. Ni sadašnja, a ni predložena ovlašćenja data Komisiji ni u kom slučaju ne sputavaju aktivnost privrednih subjekata u izdavanju i prometu hartija od vrednosti. To ilustruje i podatak da od podnetih zahteva samo jedan do dva procenta ne dobije odobrenje Komisije, jer ne ispunjavaju propisane uslove. Svi ostali, imajući u vidu kontrolnu i preventivnu ulogu Komisije, savesno i blagovremeno bez ikakvih teškoća, pripreme i ispune sve propisane uslove za izdavanje dugoročnih hartija od vrednosti.

Uostalom, podnosioci zahteva su svesni da su propisani uslovi ne samo u interesu velikog broja investitora - kupaca hartija od vrednosti nego i u interesu svih emitentata, svih subjekata na primarnom i sekundarnom tržištu kapitala. Oni ih preventivno štite od nedovoljno fundiranih odluka, od nejasnih međusobnih odnosa u prometu vrednosnim papirima i od nepotpunih garancija za ostvarivanje društvene svrhe i namere prikupljanja sredstava putem emitovanja dugoročnih hartija od vrednosti.

*Milan Grujić, dipl. ecc., pomoćnik generalnog direktora ZJŽ*

## **PRILAGODAVANJE STRATEGIJE I POSLOVNE POLITIKE JAVNIH PREDUZEĆA PROGRAMU OPORAVKA PRIVREDE JUGOSLAVIJE**

### **1. Osnovne odrednice**

Novi ekonomsko-poslovni ambijent, čije okvire je postavio "Program rekonstrukcije monetarnog sistema i ekonomске politike za 1994. godinu" izričito zahteva strateški zaokret i promenu poslovne politike kod svih subjekata u društvu.

Osnovne odrednice novih uslova poslovanja kojima se privreda mora prilagoditi jesu:

- tržišni principi poslovanja,
- rekonstrukcija monetarnog sistema i stabilizacija domaće valute - aktiviranje razvojnih potencijala,
- raskid i odlučno suprotstavljanje starom načinu privredivanja nasleđenom iz samoupravno-etatističkog perioda,
- uvođenje reda i finansijske discipline kod svih ekonomskih učesnika, a najpre kod same države,
- finansiranje budžetskih deficitova iz realnih fiskalnih izvora (uravnoteženi sistem poreskih prihoda i budžetskih rashoda),
- rasterećenje preduzeća socijalnih davanja i aktiviranje socijalnog programa koji će postati isključiva briga države (prema realnim mogućnostima finansiranja iz realnih izvora),
- slobodna inicijativa preduzeća uz smanjeno uplitanje države,
- smanjenje svih oblika potrošnje, posebno javne,
- strukturno prilagodavanje i konsolidacija privrede i banaka,
- svojinska transformacija i privatizacija,
- zaštita svojine i ugovora kao osnovnih institucija tržišne privrede, itd.

### **2. Javna preduzeća u svetu novih mera**

U jasno definisanom ekonomskom ambijentu, uz poznate pravne i političke okvire, novi privredni sistem podrazumeva standardna pravila igre u regulisanju viškova i prometa robe i faktora proizvodnje:

- preovladajući tip otvorene privrede sa razvijenom konkurencijom (domaćom i međunarodnom),
  - cilj i instrument uspešnog privredivanja predstavlja stabilni i konvertibilni novac,
  - ekonomski učesnici snose punu pravnu odgovornost za ispunjavanje preuzetih obaveza,
  - ekonomske funkcije države su u službi održavanja i usavršavanja modernog tržišta,
  - ekonomska politika se vodi na osnovu demokratski utvrđenih odluka njenih političkih institucija.

Uostalom, na navedenim principima privredivanja, kojima i mi treba da težimo, razvijene su stabilne privredno-sistemske strukture, socijalne i ostale progresivne funkcije razvijenih, pogotovo evropskih zemalja.

Prelazak na tržišno privredovanje i prihvatanje novog privrednog sistema u praksi će biti izuzetno težak i ispunjen brojnim preprekama.

Kod toga postoje dva ključna faktora:

1. Država mora uvesti red u javne finansije a naročito u oblasti javne potrošnje, i posebno, prestankom zloupotrebe monetarnog sistema.

2. "Čvrsto budžetsko ograničenje" mora predstavljati osnovno upravljačko načelo najviših državnih organa i svih preduzeća i banaka. Ukoliko se to ograničenje ne bi poštovalo došlo bi do direktnog ugrožavanja finansijskog, monetarnog i celog ekonomskog sistema. Ono što u postojećim uslovima javna preduzeća moraju odmah učiniti jeste globalna promena strategije i poslovne politike, samim tim je neophodno sprovesti i odgovarajuće promene u organizaciji, u oblastima interne ekonomije, komercijale, kadrova, filozofije razmišljanja i ponašanja zaposlenih, itd.

Kod toga osnovni postulat je da se rashodi (troškovi reprodukcije) finansiraju iz prihoda (svih vrsta).

To znači da se sistemi javnih preduzeća moraju prvenstveno izdržavati od svoje proizvodnje i od prodatih usluga.

U prvom tzv. "kritičnom periodu" kalkulacije treba da uzmu u obzir samo materijalne troškove (u širem smislu) i troškove personala, dok iza te faze (u drugoj polovini 1994. godine) postupno uzimati u obzir i ostale elemente kalkulacije - do pune cene koštanja u narednim godinama.

Polazeći od ovakve postavke, uloga pojedinih segmenata u organizaciji javnih preduzeća mora se bitno izmeniti.

### **3. Prepostavka za valorizaciju efekata ekonomskog oporavka**

- a) Simulacije ekonomskih modela za javna preduzeća izvršene na poznatim podacima ostvarenih veličina iz 1992. godine, pokazale su ohrabrujuće rezultate:
  - da je ostvarenim prihodima moguće pokriti materijalne troškove u širem smislu i troškove personala (u prvom periodu bez amortizacije i novih investicija),
  - da se postepenom stabilizacijom javnih preduzeća stvaraju uslovi za njihovo poslovanje bez gubitaka
  - da se posle niza godina u budućnosti mogu postići ekonomske (realne) cene proizvoda i usluga javnog sektora,
  - da će se moći više ulagati u održavanje kapaciteta i podizanje "pogonske spremnosti" javnih preduzeća,
  - da je u narednoj fazi moguće oživeti investicione aktivnosti u javnom sektoru.

b) Radi ostvarenja navedenih pretpostavki, neophodna je i nezaobilazna podrška vlasnika, tj. države u prvoj fazi sprovodenja Programa (tzv. "kritički period").

Kao posledice poslovanja iz ranijeg perioda skoro u svim javnim preduzećima ostvareni su visoki deficiti, usled nedovoljnog ulaganja u održavanje i remonte procenat imobilizacije je izuzetno visok (izraubovana tehnička osnova) a dugovanja javnih preduzeća prema privredi su dostigla zabrinjavajuće razmere.

Da bi se stvorili inicijalni uslovi za normalnije poslovanje u javnim preduzećima, a time i za sprovodenje Programa u ovom segmentu, neophodno je dalje dodatno zaduživanje većine ovih sistema, ukoliko se ne bi izvršila selektivna sanacija javnog sektora.

Kroz postupak selektivne sanacije javnog sektora, obzirom na velika potraživanja privrede od javnih preduzeća, ujedno bi se stvorili i bolji startni uslovi za prilagodavanje tržišnom ambijentu i kod većeg dela ostale privrede.

Ovu operaciju nije neophodno izvesti odmah i u celini jer je kod nekih javnih preduzeća moguće delimično reprogramiranje obaveza za drugu fazu sprovodenja Programa.

v) Sledеća pretpostavka za efikasniji oporovak javnih preduzeća jeste uređivanje okvira raspodele i definisanje troškova zaposlenih u javnom sektoru. U tom cilju, država kao vlasnik bi trebala da osnovne okvire postavi odgovarajućom uredbom i da odredi osnovne elemente za primanja zaposlenih u javnom sektoru. Ovom merom bi se otklonili postojeći problemi a osim toga i omogućili stabilniji uslovi poslovanja ovih preduzeća, prvenstveno u oblasti odnosa između poslodavaca i zaposlenih.

g) Zbog izuzetnog značaja za stanovništvo i uticaja na poslovanje privrednih subjekata cene proizvoda i usluga javnog sektora moraju biti u svetu posebne pažnje državnih organa.

Za razliku od ranijeg perioda, kada su cene javnog sektora određivane direktno od strane države u postojećem ambijentu postavljeni su dosta povoljniji okviri:

- odluke o nivou cena prenete su u nadležnost Savezne vlade,
- cene utvrđuju upravni odbori javnih preduzeća i o njihovoj visini obaveštavaju Saveznu vladu, najkasnije pet dana pre njihove primene,
- ukoliko Savezna vlast u tom roku ne stavi primedbe, nove cene stupaju na snagu i primenjuju se.

Ovakav pristup omogućava da cene u javnom sektoru postepeno realno rastu i da u narednim fazama dostignu ekonomski nivo koji bi omogućio normalne uslove poslovanja u javnim preduzećima.

d) U oblasti radnih odnosa tržišni mehanizam podrazumeva slobodniji dogovor o radnom mestu, zaradama, radnom vremenu, itd.

Prilagodavanje u tržišnu privedu zahteva opštu deregulaciju radnih odnosa i radnog zakonodavstva a naročito:

- stvaranje institucionalnih i zakonskih okvira za funkcionisanje tržišta radne snage, koje u principu treba da određuje zaposlenost i zarade na osnovu medusobnog uticaja ponude i tražnje - ukidanje obaveznosti kolektivnog ugovaranja,

- liberalizaciju primanja i otpuštanja zaposlenih, itd.

Smanjenje prava radnika u radnom zakonodavstvu trebalo bi biti kompenzovano u povećanju opšte socijalne zaštite.

U smislu tržišne orientacije privredovanja i saglasno tome koncepta tržišta rada, promene u radnom zakonodavstvu i sindikalnom organizovanju, pre svega treba obuhvatiti predlogom Zakona o osnovama radnih odnosa.

d) Iznalaženje rešenja za otklanjanje realnih problema u funkcionisanju javnih preduzeća, s obzirom na međuzavisnost dela privrede i ovih sistema, istovremeno predstavlja eliminisanje jedne od "slabih tačaka" u daljoj realizaciji Programa.

Prednja rešenja treba da obuhvate:

- pokriće deficitisa iz prethodnih perioda,
- reprogramiranje ino-obaveza,
- utvrđivanje bilansa dugovanja
- potraživanja sa dinamikom izmirenja potraživanja,
- finansiranje infrastrukturnih objekata,
- definisanje cena saglasno Programskim okvirima (postepeno dostizanje ekonomskog nivoa),
- omogućavanje drugih preduslova za funkcionisanje javnih preduzeća saglasno potrebljama privrede i stanovništva i druga bitna pitanja. Ekspertska tim i nadležni organi trebali bi definisati celoviti program za javna preduzeća u ovom smislu, zavisno od stepena saglasnosti postojećih problema ali i od specifičnosti svakog od njih.

#### 4. Dalje aktivnosti na sprovođenju Programa

Za ostvarivanje ciljeva Programa bitno je njegovo dosledno sprovodenje u svim segmentima, uz neophodnu dogradnju propisa iz oblasti privrednog sistema.

I pored pozitivne klime stvorene sprovodenjem Programa, i početnom stabilizacijom uslova privredovanja, potrebno je daljom dogradnjom donetih mera u okviru pojedinih oblasti ekonomske politike, stvoriti podsticajni ambijent za ulaganje u proizvodnju, bez narušavanja osnovnog koncepta Programa.

a) Čvrsta monetarna politika je dala početne pozitivne efekte, u stabilizaciji dinara, vraćajući poverenja u nacionalnu valutu, presecanju hiperinflacije i treba nastaviti sa njenim sprovođenjem.

Osnovni zadatok Narodne banke Jugoslavije, kao institucije monetarne vlasti, jeste zaštita dinara kao nacionalne valute i očuvanje njegove stabilnosti.

Narodna banka Jugoslavije treba da doneše mere (krediti za likvidnost, korišćenje sredstava obavezne rezerve i sl.) koje će stimulisati poslovne banke na ulaganje u proizvodnju i ostale privredne aktivnosti.

Potrebno je utvrditi modalitete za korišćenje deviznih sredstava Narodne banke Jugoslavije, poslovnih banaka i preduzeća na računima u inostranstvu, za uvoz repromaterijala i sirovina za proizvodnju.

b) U operacionalizaciji Programa u delu poreske politike, treba dosledno ispoštovati princip opštег snižavanja poreskih stopa. Prostor za povećanje realnih prihoda javne potrošnje treba tražiti po osnovu povećanja prometa i aktivnosti privrednih subjekata. U tom smislu potrebno je naročito preispitati odredbe Zakona o porezu na dohodak građana i Zakona o porezu na promet.

v) U realizaciji Programa je najmanje urađeno na smanjenju javne potrošnje.

U cilju smanjenja javne potrošnje, potrebno je hitno izvršiti racionalizaciju javnog sektora, pre svega:

- preispitivanjem preklapanja nadležnosti saveznih i republičkih organa, i njihovim svedenjem u okvire primerene teritoriji Savezne Republike Jugoslavije,

- preispitivanjem stečenih prava u oblasti javne potrošnje (zdravstvo, obrazovanje, kultura....),

- polazeći od utvrđenih prava, treba definisati stope obavezi og i dobrovoljnog osiguranja.

g) U oblasti ekonomskih odnosa sa inostranstvom, a u skladu sa Programom, treba ograničiti administrativno mešanje države u privredu, i svesti njenu ulogu na kreiranje stabilnog sistemskog ambijenta. To se posebno odnosi na izdavanje dozvola i rešenja za uvoz-izvoz.

- Uloga države treba da se svede na utvrđivanje obima i strukture uvoznih i izvoznih kontigenata.

- Robni režim<sup>1</sup> treba da bude pod stalnim preispitavanjem u zavisnosti od robnih bilansa i platnih mogućnosti zemlje. U uvozu treba dati prioritet repromaterijalu, sirovinama, energentima, a u izvozu, finalnim proizvodima.

- Politika carinskih i vancarinskih dažbina,<sup>2</sup> treba da se zasniva na selekciji proizvoda prema nameni, značaju i uticaju za privrednu aktivnost i na standard stanovništva. Ukupna visina dažbine ne bi smela da se zasniva na fiskalnim potrebama budžeta, već treba da bude deo vancarinske zaštite domaće proizvodnje.

d) I pored sniženja cena robe, posebno robe široke potrošnje, nivo cena i dalje je visok u odnosu na još uvek nedovoljnu platežno sposobnu tražnju.

Cene javnih preduzeća treba da se postupno povećavaju do iznosa za pokriće proste reprodukcije, u skladu sa dinamikom oporavka privrede i poboljšanja životnog standarda stanovništva. Posebnu odgovornost za to nose predstavnici Vlade koji su članovi upravnih odbora u ovim preduzećima.

Cene iz nadležnosti opština - kao što su naknade za korišćenje gradevinskog zemljišta, komunalne usluge i javni gradski i prigradski prevoz, treba da se formiraju prema zajedničkim kriterijumima koje bi utvrdila Vlada Republike Srbije, kako se na nivou opštine ne bi odravale cene koje nisu u skladu sa opredeljenjima Programa.

S obzirom da se u principu cene formiraju slobodno potreбno je hitno doneti antimonopolski zakon.

d) Država treba dosledno da realizuje politiku slobodnog formiranja zarada.

Opšti kolektivni ugovor treba da:

- stvari pravni osnov za utvrđivanje najniže cene rada u pojedinačnim i granskim kolektivnim ugovorima,

- utvrdi garantovanu zaradu kao osnovicu za određivanje najnižeg nivoa naknada i drugih primanja zaposlenih,

- reguliše druga prava, obaveze i odgovornosti zaposlenih i poslodavaca iz oblasti zarada i radnih odnosa.

Pojedinačnim kolektivnim ugovorima treba:

---

1 Odluka o izmeni Odluke o razvrstavanju robe na oblike izvoza i uvoza objavljena je u "Službenom listu SRJ", br. 22/94.

2 Odluka o dopuni Odluke o određivanju robe na koju se plaća posebna dažbina za izravnjanje posebnog opterećenja uvezene robe u 1994. godini i Odluka o dopuni Odluke o plaćanju posebne takse na uvezenu robu u 1994. godini, objavljene su u "Sl. listu SRJ" br. 23/94.

- utvrditi visinu najniže cene rada za najjednostavniji rad, u pregovorima sindikata preduzeća i poslodavaca.

Pri slobodnom formiranju zarada država treba da vodi politiku zarada, polazeći od bilansnih mogućnosti zemlje, kroz:

- utvrđivanje visine garantovane zarade, (najniža cena rada mora biti iznad garantovanog nivoa),

- propisivanje odgovorajućih osnovica i stopa za poreze i doprinose iz zarada (čime se neposredno utiče na visinu neto zarada koje primaju zaposleni, jer su oni obveznici poreza i doprinosu, ali i posredno, jer visina doprinosu na teret poslodavca, utiče na obim novčanih sredstava koja ostaju preduzeću),

- odgovarajuću socijalnu politiku, koja treba da stvori uslove za oslobođenje preduzeća viška zaposlenih.

e) Potraživanja od javnog sektora. U sklopu mera finansijske discipline, i obezbeđenja sredstava za finansiranje proizvodnje, potrebno je aktivno učešće države u naplati dospelih a nenaplaćenih potraživanja privrede od javnog sektora.

U tom cilju neophodno je:

- utvrditi dinamiku plaćanja dospelih obaveza javnih preduzeća drugim preduzećima privrede.

ž) U cilju smanjenja ukupnih troškova platnog prometa, potrebno je napraviti uporednu analizu efikasnosti i racionalnosti platnog prometa u postojećim uslovima, i u uslovima obavljanja platnog prometa u poslovnim bankama, bez posredovanja Službe za platni promet.

Ukoliko bi se Služba za platni promet uključila u sistem Narodne banke Jugoslavije, već u prvoj fazi, stvorili bi se uslovi za smanjenje troškova platnog prometa.

z) Težište aktivnosti u realizaciji Programa, treba preneti na preduzeća i poslovno bankarstvo.

U preduzećima u tom smislu treba:

- pripremiti konkretne programe proizvodnje, plasmana na domaćem tržištu i izvoza, zasnovanim na realnim odnosima sa dobavljačima, kupcima i poslovnim bankama - utvrditi sopstvena likvidna sredstva: zalihe gotovih proizvoda, repromaterijala i delova; sopstvene devizne rezerve; potraživanja od kupaca,

- sprovesti mere na poboljšanju unutrašnje organizacije poslovanja i snižavanju troškova poslovanja, u cilju snižavanja cena i veće konkurentnosti na tržištu,

- poslovno uspešna preduzeća treba da se više angažuju, kroz razne oblike poslovnog povezivanja, na ozdravljenju preduzeća koja imaju tehnoloških mogućnosti, ali nemaju tržište, kadrove i odgovorajuću organizaciju rada,

- striktno izvršavati preuzete ugovorne obaveze sa stanovišta rokova isporuke, kvaliteta i plaćanja i sl.,

- politiku kadrova voditi u skladu sa ukupnom poslovnom politikom, tako da se sačuvaju neophodni kadrovi za poslovanje preduzeća, i razrade programi preusmeravanja viška zaposlenih na privatni sektor, poljoprivrednu proizvodnju i dr. kako bi preduzeće u skladu sa Programom smanjilo troškove koji imaju karakter socijalnih davanja,

- dosledna realizacija Programa zahteva spremnost i punu odgovornost upravljačkih i poslovnodnih organa u preduzeću za organizovanje proizvodnje, rad i poslovne rezultate.

i) Javna preduzeća u infrastrukturnim delatnostima, železnički, drumski, PTT saobraćaj, elektroprivreda i komunalne usluge, treba da preispitaju svoju organizaciju, s obzirom na

značaj koji imaju u sprovodenju Programa kao i multiplikativno dejstvo koje ostvaruju na ostale sektore privrede, uticaj na vanprivredu i standard stanovništva, a u cilju boljeg funkcionisanja i veće efikasnosti.

j) Kreditna aktivnost treba da se odvija na relaciji poslovna banka - preduzeće, uz obavezno robno ili devizno pokriće kredita.

Poslovne banke i preduzeća treba da imaju punu samostalnost u donošenju poslovnih odluka. Poslovne banke treba da:

- svoje raspoložive kreditne potencijale prioritetno stave u funkciju veće zaposlenosti industrije i povećanje proizvodnje robe i usluga za tržište - da u svojoj poslovnoj politici izvrše odgovarajuće promene, pre svega u pogledu stvaranja uslova za dalje snižavanje aktivnih kamatnih stopa.

k) Veliki broj preduzeća (468) Zakonom je proglašen državnim ili javnim preduzećima, koja ne mogu autonomno sprovoditi proces vlasničke transformacije. U tim preduzećima država je vlasnik ili pretežni akcionar i u njima je angažovano 36% stalnih sredstava ukupne privrede i 17% zaposlenih.

Ovome treba dodati i ustanove i javne službe koje su takođe, izuzete iz transformacije.

Međutim, u ovim segmentima postoje elementi (organizacione jedinice) koje nisu usko, ili nisu uopšte vezani za osnovnu delatnost javnih preduzeća. Takve celine bi trebalo izdvojiti i organizovati kao posebna preduzeća - filijale javnih preduzeća u kojima bi vlasnički ideo ovih sistema zavisio od uloge i značaja za rad javnih preduzeća.

Time bi se država, naročito u neprofitabilnom javnom sektoru, rasteretila dela vlasničkih obaveza.

*Miroslav Milić, pomoćnik generalnog direktora*

## **OKVIRI UGOVOGA O TRANSFERU TEHNOLOGIJE na praktičnim iskustvima "Bambi" A. D. Požarevac**

Malo je preduzeća u Jugoslaviji koja su od svog osnivanja poklanjala toliku pažnju atributima i pravima industrijske svojine kao što je to činio nekada mali "Bambi", a sada, u Požarevcu, Braničevu i na Kosmetu, sa 6 fabrika i 1.350 radnika. Razlozi su, kao i u svim specifičnostima ove kompanije - lične prirode. U vreme radanja velike i nadasve kvalitetne populacije menadžera u svim republikama SFRJ, a posebno Srbije, daleke 1967. godine, zaputila su se dvojica zaljubljenika u biznis, od kojih jedan već veliki i priznat, i zato vrlo brzo "prognan iz zemlje", jer se prerano, ili uopšte, izdigao iz osrednjosti, i drugi, na početku blistave karijere, željan znanja, dokazivanja i uspeha, na Zapad, u potrazi za tehnologijom koja će, pored toga što je nova i specifična, objediniti sve vrednosti bogate ravnice Stiga, plodnog Podunavlja i Pomoravlja, kao i vrednih i oštrominih ljudi, pod čijim rukama je vrlo brzo počeo da miriše "plazma" keks. Sa jeretičkom, ali agresivnom propagandom, strogim kanonima kvaliteta da se ako nedostaje makar jedan od 20 sastojaka ne proizvodi, "plazma" je od početka bila više od običnog keksa da bi ubrzo postala nerazdvojni prijatelj dece, pomoć majkama, blaga i dijetalna hrana bolesnih i starih, i

prerasla u sinonim zdrave, hranljive, lekovite i u svemu blagotvorne materije, gotovo na isti način kako je to njena imenjakinja u životnoj tečnosti.

Na ovom trnovitom putu, koji kod nas obično i nažalost imaju sve prave vrednosti, bilo je i teških trenutaka. Tu su dugotrajni i za pravnu teoriju i praksu izvanredno značajni sporovi sa "Plazmom" Italia, rešen u korist "Bambija" tako da danas italijanski proizvođači konditorske opreme formiraju ponude za proizvodnju linija za keks tipa plazma (a ne "Plazmon" ili sl), sa "Walt Disney company" U. S. A. čija snaga i uticaj podstiču "Bambi" da se pre 10 godina konačno osloboди i poslednjeg ugovora o upotrebi zaštićenog žiga "Bambi" u jednom od proizvoda, do spora sa "Crnagoracoop" - Danilovgrad, pred Sudom časti PKJ, čiji ishod u formalnim razlozima utiče na "Bambi" da prvi put prijaví i ostvari zaštitu modela "belvit" keksa u istoriji naše autorske zaštite.

"Bambi" danas ima 128 zaštićenih žigova čija je zaštita ažurirana i uređena posredstvom stručnjaka od kojih sa neskrivenim simpatijama ističemo dr. Milenka Manigodića. Četiri osnovna patenta "Bambi" tehnologije štićeni su u već sada, nažalost, bivšim članicama SFRJ, pred korektnim i visokostručnim institucijama. Zajedno sa već pomenutim modelom ovo čini

riznicu nauke u konditorskoj industriji, što zajedno sa nagradama na kontraverznom Svetском salonu pronalazaka "Eureca" Brisel čini okosnicu "Bambijevog" prodora i transfera tehnologije u svet.

I na kraju ovog dela, kao i na početku, sav ovaj uspeh može se pripisati Petru Tutavcu, osnivaču kompanije i tvorcu "plazme", "belvita", "plusa" i ostalih vrhunskih svetskih proizvoda konditorske industrije, koji je stvoreno mudro štitio ne na svoje, nego u ime firme, sa osnovnom idejom - željom da rezultate svog 40-godišnjeg rada ostavi plejadi mlađih stručnjaka koji su stasali da naslede i unaprede nasleđeno.

Sa ovako obimnim i kvalitetnim fundusom "Bambi" je prošle godine pristupio sklapanju prvog u nizu ugovora o "projektovanju, prenosu tehnoloških znanja, isporuci dela opreme i puštanju u rad fabrike za proizvodnju dečjeg keksa tipa plazma u gradu Tjumenu u Ruskoj Federaciji". Ovaj ugovor, simulovan na inostrane ugovorne strane, inače pravne naslednike jugoslovenskih firmi, dugo skrivan od javnosti zbog estranog partnera i realizovan u najtežoj ekonomskoj godini u našoj istoriji, baziran je na okvirima ugovora o "licenci patenta" i sledećim njegovim obavezujućim fakultativnim elementima:

#### LICENCA PATENTA

I -	Stranke	3. Uvid u sve u svako doba
II -	Naziv ugovora	XI - Obaveštavanje
III -	Ciljevi	1. O proizvodnji
IV -	Obaveštenost stranaka	2. O prodaji
V -	Predmet (tehnički)	3. O cenama
	1. Licenca patenta	4. O zalihamu
	2. Know-how	5. Obračun (rokovi, sadržina)
	3. Tehnička dokumentacija	XII - Poslovna i proizvodna tajna
VI -	Obim licence	1. Predmet tajnosti
	1. Proizvodna (i pogoni) i broj rešenja	2. Identifikacija lica i njihove izjave
	2. Prodajna	3. Trajanje obaveze
	3. Isključiva ili ne	4. Vraćanje dokumentacije
	4. Podlicenca	XII - Dopune, unapredjenja
	5. Kooperacija	i sasvim nova rešenja
	6. Teritorija	1. Definicije
VII -	Naknada	2. Svojina i zaštita
	1. Osnovi	3. Obaveštavanje
	2. Rokovi plaćanja	4. Pravo korišćenja
	3. Kamate	5. Uticaj na ugovorne odredbe
VIII -	Početak proizvodnje	XIV - Nekonkurenција
	1. Rokovi	XV - Nenapadanje
	2. Atest	XVI - Napomena "Po licenci"
IX -	Garancije	XVII - Licenca žiga
	1. Pravne	XVIII - licenca dizajna
	2. Izvodljivost	XIX - Propagandni i drugi materijali
	3. Štetnost	XX - Pravo na nagrade i druga priznanja
X -	Kontrola	XXI - Spašavajuća klauzula
	1. Saobraznost	XXII - Cesija ugovora
	2. Kvalitet	→

XXIII - Trajanje ugovora	XXIV - Sporovi
1. vreme	1. mirno rešavanje
2. viša sila	2. nadležni sud ili arbitraža,
3. raskid zbog neispunjena	materijalno pravo
(bitne klauzule)	XXV - Jezik ugovora
4. stečaj ili likvidacija	XXVI - Broj primeraka
	XXVII - Mesto i vreme zaključenja

Posebnu razradu u ovom ugovoru zaslužio je uvek kritičan i sporan deo o očuvanju proizvodne tajne. Bez apostrofiranja pojedinih odredbi ugovora treba imati u vidu neke aksione iste, ali slične regulative:

#### PROIZVODNA TAJNA

1. Proizvodnu tajnu čine sve tehničke informacije saopštene Sticaocu licence iz članova \_\_\_\_\_ i \_\_\_\_\_ ovog ugovora.
2. Lica koja su dužna da čuvaju proizvodnu tajnu su lica koja su u bilo kom svojstvu i na bilo koji način saznala od Davaoca licence ili Sticaoca licence u vezi sa izvršenjem ovog ugovora sve ili samo neke elemente proizvodne tajne.
3. Lica koja su dužna da čuvaju proizvodnu tajnu ne smeju istu saopštiti trećim licima niti smeju sama koristiti odnosne tehničke informacije. Ova obaveza je trajna.
4. Posebnim ugovorima sa svakim od lica koja su dužna da čuvaju proizvodnu tajnu Sticalac licence će utvrditi obaveze tih lica i istaknuti njihovu krivičnu i svaku drugu odgovornost u vezi sa čuvanjem proizvodne tajne.
5. Sticalac licence je dužan da čuva proizvodnu tajnu i ne može je saopštiti trećim licima, a posebno je ne može saopštiti po osnovu ugovora o podlicenci, kooperaciji ili bilo kom vidu zajedničkog ulaganja.
6. Svaka povreda obaveze čuvanja proizvodne tajne od strane Sticaoca licence ili lica kome je ono saopštilo proizvodnu tajnu, izuzev..., povlači odgovornost samog Sticaoca licence i smatra se povredom bitnih odredaba ugovora...
7. U slučaju poništaja, raskida ili prestanka važenja ovog ugovora Sticalac licence je dužan da vrati Davaocu licence svu dokumentaciju koja sadrži tehničke informacije koje su zaštićene proizvodnom tajnom... (videti za alat, opremu, zalihe, žig, model itd.).

U slučaju raskida ugovora zbog povrede ovih odredaba ugovora, Sticalac licence je dužan da Davaocu licence nadoknadi štetu...

Tekst je apstraktan, instruktivan, ne sadrži odredbe o poslovnoj tajni, ne ulazi u pitanja opštег akta o proizvodnoj tajni Sticaoca licence, pa sve do pitanja obaveza Sticaoca licence po prestanku ugovora: da ne proizvodi istovetan proizvod ili bitno sličan proizvod koji se odlikuje... ili se dobija..., što je važno navesti u slučaju raskida ugovora.

Možda i u velikom strahu da prvorodeni transfer "Bambi" tehnologije ne bude i poslednji, po principu "devičanskog pojasa", autori ovog ugovora štitili su se i odredbama o pridržavanju u proizvodnji diktiranih grafičkih rešenja i dizajna pakovanja proizvoda iz predmeta ugovora, koji su inače, kao i svoje osnovne patente, već zaštitili u zemlji stranog sticaoca licence.

Verovatno je ranije trebalo pomenuti studiozni pristup zaštiti svojih prava industrijske svojine u inostranstvu, što podrazumeva ispitivanje zakonodavne regulative u ovoj oblasti, rešenje istih, ili sličnih patenata i žigova i podnošenje odgovarajućih obrazaca za zaštitu.

Drugi veliki problem predstavlja definisanje fiksnog iznosa stvarne štete u slučaju povreda odredaba o tajnosti transfera licence patent-a, koji se i u ovom slučaju sveo na uopštenu odredbu o stvarnoj šteti i prepuštanje na volju stručnjaka kod eventualnog postupka veštačenja.

Iskustva "Bambija" iz ovog posla ravna su našem očekivanom preporodu posle skidanja sankcija. Svet grabi krupnim koracima ka savršenoj organizovanosti i neograničenim upotrebним vrednostima ljudskog uma. Osim pojedinačnih ogledavanja u izlasku na svetsku pozornicu, na kojoj je naše pronalazaštvo visoko vrednovano, u našem sistemu vlada haos uma koji nije rezultat za sve krivih sankcija. Otuda potreba da svetska iskustva prvo iskoristimo u funkciji bolje i racionalnije organizovanosti, da se lišimo skupih licenci koje uljuljkuju sopstvenu inertnost, da vratimo naše umove iz inostranstva i konačno se okrenemo stvaranju i negovanju sopstvenih, nemalih vrednosti.

Posle fabrike u Tjumenu na redu su još dva transfera tehnologije u Zajednici Nezavisnih Država po već sklopljenim ugovorima i izrađenim tehničko-tehnološkim projektima. Pored toga "Bambi" priprema niz sličnih projekata i u Bugarskoj, Belgiji i Portugalu i za njihovu realizaciju već ima konkretne aranžmane.

*Mr Danilo Pašajlić, pomoćnik generalnog direktora LOLA Korporacije*

## ISKUSTVA STATUSNE TRANSFORMACIJE I AKCIONARSTVA U KORPORACIJI "IVO LOLA RIBAR"

### Uvod

Preduzeće "IVO LOLA RIBAR" (ILR), kao jedan od najvećih i najznačajnijih proizvodača alatnih mašina, robova i alata, mašina i opreme za industriju i dr., prošlo je u poslednjih pet godina, kroz nekoliko organizacionih oblika:

- Složena organizacija udruženog rada, do 1989. godine,
- Složeno preduzeće, do 1990. godine i
- Holding Korporacija, od 1990. do jula 1993. godine.

IVO LOLA RIBAR je bilo jedno od prvih složenih preduzeća u našoj zemlji koje se organizovalo u Holding Korporaciju. Članice u dosadašnjem statusu društvenog preduzeća postaju društvena deonička društva a Holding Korporacija se javlja kao vlasnik ukupnog društvenog kapitala svih članica. Međutim, ova transformacija nije do kraja pravno sprovedena tako da članice, u određenom smislu predstavljaju društvena preduzeća, a Holding Korporacija je to, u suštini, samo po nazivu.

Polazeći od misije ILR na tržištu, i težnje preduzeća da u svom poslovanju, u uslovima koje karakteriše negativno poslovno okruženje, obezbedi stabilnost i razvoj i ostvari što veću dobit, činjeni su napori da se pronade takav organizacioni oblik koji će to omogućiti. U tom smislu pripremljen je "Elaborat - Organizaciono prestrukturiranje Holding Korporacije IVO LOLA RIBAR - Beograd" (aprila 1993. godine), u kome je izvršena kritička ocena postojećeg stanja, postavljen cilj i osnove organizacionog prestrukturiranja i utvrđen model makroorganizacione strukture.

Smatramo da je bitno istaći da je rukovodstvo LOLE RIBARA nastojalo da organizaciju primeri i aktivnosti na njenom uvođenju sinhronizuje sa vlasničkom transformacijom.

U ovom saopštenju daćemo prikaz statusne i vlasničke transformacije u "IVO LOLA RIBAR" Korporaciji Akcionarsko društvo u mešovitoj svojini, organizacione oblike i upravljačku strukturu i iskustva koja su stečena u dosadašnjem periodu.

### OSNOV ORGANIZACIONOG I VLASNIČKOG PRESTRUKTUIRANJA

Stručnu i pravno - dokumentacionu osnovu organizacione i vlasničke transformacije Holding Korporacije u Aktionarsko društvo u mešovitoj svojini čine:

- "Elaborat - Organizaciono prestrukturiranje Holding Korporacije IVO LOLA RIBAR",
- Odluka Skupštine Holdinga o organizovanju ILR kao aksionarskog društva u mešovitoj svojini,
- Odluka Skupštine HK o izdavanju deonica (akcija) radi povećanja kapitala (dokapitalizacija),
- Odluke Skupština društvenih preduzeća o organizovanju kao deoničkih društava u mešovitoj svojini i o izdavanju deonica,
- odgovarajući zakoni koji su uredivali ovu materiju u vreme donošenja navedenih odluka.

Osnovna karakteristika rešenja iz navedenih dokumenata je da se IVO LOLA RIBAR organizuje kao društvo kapitala, gde se u kompoziciji matičnog društva i zavisnih preduzeća traže adekvatna rešenja koja će ovom sistemu omogućiti efikasno i efektivno poslovanje u uslovima tržišne ekonomije.

#### MODEL MAKROORGANIZACIONE STRUKTURE IVO LOLA RIBAR

Kao složeni poslovni sistem IVO LOLA RIBAR - Korporacija, aksionarsko društvo u mešovitoj svojini organizovan je kao društvo kapitala koje čine matično društvo (u daljem tekstu: LOLA KORPORACIJA A.D.) i zavisna preduzeća (u daljem tekstu: LOLA Preduzeća).

Matično društvo je preduzeće sa pravnim statusom aksionarskog društva. Čine ga fabrike u Beogradu, kao delovi preduzeća koji imaju odredena ovlašćenja u pravnom prometu i upisuje se u sudske registre:

1. LOLA Fabrika odlivaka (LOLA FOD)
2. LOLA Fabrika alatnih mašina (LOLA FAM)
3. LOLA Fabrika deformacionih mašina (LOLA FAD)
4. LOLA Fabrika robova, alata i hidraulike (LOLA ROBOTI)
5. LOLA Fabrika mašina i opreme (LOLA FMO)
6. LOLA Fabrika računara (LOLA Računari)
7. LOLA Fluidomatik
8. LOLA Fabrika alata, Zubin Potok (LOLA ALATI)

Ove fabrike imaju status profitnih centara (interni obračun prihoda, troškova i finansijskog rezultata i imaju poseban podračun. Fabrike mogu samostalno zaključivati ugovore u okviru poslova koji se u njima obavljaju na domaćem tržištu do visine dinarske protivrednosti 500.000 US\$ na dan zaključivanja posla. Pravilima koja je doneo izvršni odbor direktora određen je limit na vrednost posla do koga direktor fabrika može samostalno zaključivati ugovore na domaćem tržištu. Taj iznos se kreće od 50.000 do 500.000 US\$, zavisno od veličine fabrike. Radi razumevanja za ovako definisan status delova preduzeća smatramo da je korisno istaći da su ona kad je organizacioni oblik LOLA bilo složeno preduzeće imala status samostalnog preduzeća kao i da je u njima zaposlen relativno veliki broj rđnika od 200-1000.

U matičnom društvu organizovan je u LOLA EXPORT-u kao organizaciona celina bez upisa u sudske registre, sa statusom centra prihoda. Sa statusom mesta troškova ali sa određenim ovlašćenjima u pravnom prometu i upisom u sudske registre organizovan je, kao posebna organizaciona celina LOLA Standard.

Osim navedenih, u matičnom društvu organizovano je i nekoliko organizacionih celina sa statusom mesta troškova a bez upisa u sudske registre. To su: finansije, planiranje i informatika, kvalitet, pravni i kadrovska poslovi, informacioni centar, tehničke delatnosti i opšti poslovi.

Sve poslovne frakcije (finansijska, razvojna, proizvodna, tržišna, planiranje i informatika, pravna i kadrovska, kvalitet, marketing) u LOLA Korporaciji obavljaju se na dva nivoa: strateški deo u matičnom društvu i operativni deo u profit centrima i u društvenim "kćerima".

Navedena makroorganizacija omogućila je LOLA Korporaciji da strateški upravlja poslovnim sistemom, tehničko-tehnološkim razvojem i poslovnim funkcijama, kao i kontrolu poslovanja i razvoja LOLA preduzeća u njem sastavu.

### POVEZIVANJE PO OSNOVU KAPITALA

Povezivanje po osnovu kapitala obavljeno je putem prenosa društvenog kapitala društvenog preduzeća matičnom društvu bez naknade (po članu 145 - b ZOP-a).

Dobijeni društveni kapital matično društvo je vratilo preduzećima u zamenu za deonice i tako postalo njihov osnivač.

Učešće deonica (akcija) u trajnom kapitalu zavisnih preduzeća, društava "kćeri" ili LOLA preduzeća, kako ih mi nazivamo, iznosi 67 % u sledećim preduzećima:

1. LOLA PROGRES D.D. Raška
2. LOLA SARLAH D.D. Pirot,
3. LOLA Fabrika opreme D.D. Vrdnik
4. LOLA Fabrika otkivaka D.D. Lešak

U LOLA Institut i LOLA inženjeringu, s obzirom na poseban značaj ovih preduzeća akcije korporacije iznose 76 %. Ostatak neprenetog društvenog kapitala predstavlja sopstveni društveni kapital tih preduzeća.

Tri preduzeća (LOLA Hoteli D.D. Beograd, LOLA Fabrika metalnih proizvoda D.D. Boljevac i LOLA Fabrika delova i komponenata D.D. Štrpc) organizovana su kao deonička društa u društvenoj svojini. Osnivački kapital ovih društava predstavlja u celosti deonički kapital LOLA Korporacije, kao osnivača.

Društva sa sopstvenim društvenim kapitalom emitovala su interne deonice u vrednosti od 1/3 tog kapitala i transformisala se u deonička društva u mešovitoj svojini.

U sastavu LOLA Korporacije su i dve ustanove: LOLA Zavod za specijalnu rehabilitaciju "Termal" Vrdnik i LOLA Tehnička škola - Železnik - Beograd, koje su organizovane u skladu sa posebnim zakonima.

### UPRAVLJAČKA STRUKTURA

Upravljanje u LOLA Korporaciji organizovano je na način koji je poslovnim propisima predviđen za mešovita preduzeća.

Skupštinu kao najviši organ upravljanja čine predstavnici društvenog kapitala i predstavnici akcionarskog kapitala.

Predstavnici društvenog kapitala imaju broj glasova srazmerno učeštu društvenog kapitala u strukturi osnovnog kapitala LOLA Korporacije (73 %). Svaka fabrika, odnosno organizaciona celina u sastavu LOLA Korporacije ima pravo na jednog predstavnika, odnosno jedan glas u Skupštini. Raspodela ostalog broja glasova koji pripada predstavnicima društvenog kapitala vršena je srazmerno učeštu svake fabrike, odnosno organizacione celine u društvenom kapitalu LOLA Korporacije. Predstavnici društvenog kapitala biraju se na pet godina.

Što se tiče predstavnika akcionarskog kapitala Statutom je predvideno da svakih 5.000 akcija daje pravo na jedan glas u Skupštini. Više akcionara može se udružiti i opunomoćiti jedno lice da ih predstavlja u Skupštini. Način i pravila udruživanja registrovani su posebnim aktom.

Upravni odbor ima 8 članova koje imenuje i razrešava Skupština na pet godina. Tri člana Upravnog odbora birana su od lica stručnjaka izvan LOLA Korporacije.

Poslovodni organ LOLA Korporacije je generalni direktor, koga bira i razrešava Upravni odbor.

Formiran je Izvršni odbor direktora, kao izvršni i pomoći organ generalnog direktora. Članove izvršnog odbora postavlja i razrešava generalni direktor. Osim toga, predvideno je Statutom da se u rad izvršnog odbora direktora uključuju po pozivu i direktori fabrika koje su nosioci najznačajnijih programa u LOLA Korporaciji.

Nadzorni odbor ima tri člana i tri zamenika. Članovi Nadzornog odbora moraju biti računovodstveno - finansijski, odnosno poslovno pravni stručnjaci. Dva člana Nadzornog odbora biraju se od strane Skupštine, dok trećeg člana biraju zaposleni na način određen kolektivnim ugovorima.

### ISKUSTVA LOLA KORPORACIJE

Poslovne 1993. godine bila je, kao što je poznato, godina koju su karakterisala radikalna pogoršavanja uslova privredovanja uslovljena pooštravanjem ekonomske blokade zemlje, re-kordnom hiperinflacijom, značajnim padom konjekture na domaćem tržištu, posebno investicione opreme, kao i nizom drugih nepovoljnih trendova. Za poslovni sistem LOLE to je istovremeno bila godina u kojoj su započete brojne krupne promene kroz organizaciono, vlasništvo, programsko, tržišno, razvojno i kadrovsко prestrukturiranje.

Prilika koju smo dobili, zahvaljujući ljubaznosti organizatora ovog eminentnog savetovanja, da prezentiramo naša iskustva statusne transformacije i akcionarstva, svodi se u suštini na to da iznesemo efekte ove značajne promene na organizovanje i poslovanje LOLA Korporacije. Uvereni da će se pravi efekti tek pokazati i valorizovati iznećemo rezultate i naša iskustva za ovih nepunih godinu dana rada kao akcionarskog društva. Polazna konstatacija je činjenica od najvećeg značaja za LOLU da je umesto prilično labavog Holdinga izvršena transformacija u jedinstveno preduzeće, s nizom društva "čerki". Donošenje te strateške odluke omogućilo nam je da pristupimo organizovanju preduzeća i odvijanju poslovnih funkcija na nov način. Iznećemo naša iskustva u radu organa LOLA Korporacije i obavljanje pojedinih poslovnih funkcija.

#### 1. Rad organa LOLA Korporacije

Prva stvar koju smo urdili bila je organizovanje organa LOLA Korporacije saglasno izvršenoj statusnoj i vlasničkoj transformaciji, precizno definisanje i razgraničenje njihovih nadležnosti i utvrđivanje sistema odgovornosti u skladu s tim. Kod određivanja nadležnosti organa LOLA Korporacije, pored rešenja iz važećeg zakona koristili smo maksimalno svoje pravo na autonomno uređivanje zahvaljujući tome što je važeći Zakon o preduzećima od preterane normiranosti ZUR-a otišao u sasvim drugu krajnost - podnormiranost. Ova osobina važećeg zakona s pravom je kritikovana u referatu prof. Vasiljevića na prošlom savetovanju. Osim toga, "priznajemo" da smo u velikoj meri koristili i rešenja iz predloga novog Zakona o preduzećima, kao pravna pravila. Time smo nadležnosti, sastav, način rada i odlučivanja i međusobni odnos Skupštine, kao najvišeg organa, Upravnog odbora, kao organa upravljanja, i generalnog direktora kao poslovodnog organa, postavili na način koji odgovara poslovanju društva kapitala.

Možemo istaći da predstavnici u Skupštini ozbiljnije prilaze svojim pravima i dužnostima prilikom donošenja odluka iz nadležnosti Skupštine. To se posebno odnosi na predstavnike akcionara koji aktivno učestvuju u radu Skupštine. Po našem mišljenju uspeli smo da od Skupštine kao kvazi radničkog saveta izvršimo transmisiju u stanju u kome se na Skupštini ispoljavaju i štite vlasnički interesi.

Upravni odbor se sastaje obavezno jednom mesečno, i nastoji da upravlja poslovanjem ne mešajući se u operativno donošenje poslovnih odluka.

Na Upravnom odboru se donose strateške odluke, usvajaju pravila, vodi strategija poslovanja i utvrđuju osnovi poslovne politike, time se stvaraju uslovi da izvršni menadžment nosi zakonom definisane odgovornosti i nadležnosti potrebne za rukovodenje poslovanjem.

Generalni direktor formirao je Izvršni odbor direktora, kao svoj poslovni i izvršni organ. Ovaj odbor koji se sastaje obavezno jednom nedeljno, razmatra tekuću poslovnu politiku i poslovanje LOLA Korporacije i donosi odgovarajuće odluke. Osim toga, formirali smo kolegijum direktora koji čine generalni direktor, njegovi zamenici i pomoćnici, direktori profit centara i organizacionih celina. Ovaj kolegijum razmatra i koordinira poslovnu politiku i poslovanje matičnog društva. Pored toga postoji poslovni kolegijum direktora u čiji sastav ulaze još i direktori društava "kćeri".

Po prvi put formiran je Nadzorni odbor kome pripada kontrola i nadzor nad radom uprave. Nadzorni odbor je izvršio kontrolu izveštaja o poslovanju i izveštaja o poslovanju firmi i predstavnštava LOLA Korporacije u inostranstvu.

## 2. Upravljanje poslovnim funkcijama

Pitanja upravljanja poslovnim funkcijama u LOLA Korporaciji posledica je promene makroorganizacione strukture i pravnog statusa preduzeća.

2.1. Finansijska funkcija, kao strateški segment upravljanja, obuhvata organizaciju, planiranje, odlučivanje i kontrolu finansijskih poslova. Organizaciona celina kroz koju se realizuju ove aktivnosti su LOLA Finansije. Kao jedinstveni privredni subjekat LOLA Korporacija posluje sa jednim žiro računom a profit centri kao delovi preduzeća iskazuju finansijski rezultat i imaju podračune. Uspostavljene su jedinstvene finansije što je u skladu sa fundamentalnim načelom nauke o poslovnim finansijama da se problematika novca ne sme decentralizovati. Pitanju finansijskih tokova novca, dokumenata i sl., s obzirom na izuzetan značaj ovog pitanja, a imajući u vidu izvršene promene i nesredeno stanje u tom pogledu, posvećena je posebna pažnja. U saradnji sa Ekonomskim fakultetom uraden je projekat uredenja finansijskih tokova i počela je njegova implementacija.

Finansijski tokovi su poboljšani ali još uvek nisu zadovoljavajući. Naše opredeljenje je da se sa vrha Korporacije upravlja novčanim tokovima a ne da se svo gazdovanje sredstvima vrši sa vrha Korporacije, već da sredstvima raspolažu i direktori profit centara.

2.2. Integralno tržišnom funkcijom LOLA korporacije upravlja Uprava. Strategiju tržišnog nastupa i realizaciju usvojene poslovne politike u ovoj oblasti utvrđuju i sprovode Generalni direktor i izvršni odbor direktora. Zamenik generalnog direktora za tržište profesionalno se bavi poslovima strateškog upravljanja tržišnom funkcijom.

Spoljnotrgovinski poslovi u LOLA Korporaciji obavljaju se isključivo u LOLA EXPORT-u, posebnoj organizacionoj celini. LOLA EXPORT je organizovan na programskoj osnovi. To znači da je za svaku celinu proizvodnog programa formiran organizacioni deo koji je zadužen za nastup na tržištu. Time se dobilo na kvalitetu predstavljanja mogućnosti proizvodnog programa, boljim i efikasnijim odnosima sa nosiocima programa.

Specifičan nosilac tržišnog nastupa je LOLA inženjering kao zavisno preduzeće, kojim Korporacija direktno upravlja preko Skupštine i Upravnog odbora, bzirom da poseduje majoritet akcija. Poslovima domaće prodaje, saglasno rešenju iz Statuta, bave se LOLA EXPORT i profit centri. Da bi se izbegao paralelan rad u ovoj oblasti doneta su odgovarajuća pravila koja regulišu te odnose.

Uprkos sankcijama nastojim da iznademo mogućnosti za širenje sopstvene trgovinske mreže u inostranstvu osnivanjem firmi i predstavništava. Такode, širimo mrežu agenata i distributera naših proizvoda.

2.3. U oblasti istraživanja i razvoja usvojil smo metodologiju vođenja razvojne politike baziranu na konstituisanju Fonda za finansiranje razvojnih projekata u koji se izdvaja 1,5 % od prihoda.

Nosilac istraživačko - razvojne funkcije u Korporaciji je LOLA Institut, naučno - istraživačka organizacija, kao tržišno orijentisano zavisno preduzeće. Neposredan nastup LOLA Instituta na tržištu se ne sprečava, već na protiv podstiče, ali pod uslovom da se odvija uz jasno davanje prioriteta programima fabrika i LOLA preduzeća.

2.4. U oblasti proizvodnje nije postojao nikakav celovit, a ne samo računski podržavan sistem za planiranje i upravljanje proizvodnjom. Shvatajući da je sada razvoj ovog sistema značajniji od bilo kakve investicije u proizvodne kapacitete pristupilo se njegovom uspostavljanju.

2.5. Prevazilaženje stanja krupnih slabosti u organizaciji i dugogodišnjem potiskivanju uloge prava, koje nije mimošlo ni LOLU je prvorazredan zadatak čijoj se realizaciji ozbiljno pristupilo. Posle donošenja novog Statuta organizovan je rad na normativnom uređivanju. Doneti su pojedinačni Kolektivni ugovori o radnim odnosima, zaradama radnika i zaštiti na radu, akt o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji i dr.

Posebno želimo da istaknemo nov koncept zarada radnika u kome više nema normi rada, gde se uvodi tajnost zarada i sistem posebne nagrade, a zarada zaposlenih zavisi i od uspešnosti rada fabrika i organizacionih celina.

2.6. Svesni da je kvalitet preduslov za uspešan nastup na inostranom tržištu formirali smo Sektor za obezbeđenje kvaliteta. Usvojen je program za uvođenje kvaliteta po sistemu ISO 9000.

2.7. Funkcije korporativnog planiranja i informatike, kao i marketinga i odnose sa javnošću bile su zanemarene i zapostavljene. Shvatajući značaj ovih poslovnih funkcija formirane su odgovarajuće celine, definisani zadaci za nosioce ovih funkcija i sastavljeni timovi od stručnih ljudi željnih afirmacije.

\*\*\*

Stečena iskustva posle izvršene statusne transformacije i uvođenje akcionarstva u Korporaciji IVO LOLA RIBAR, ono što smo do sada uradili i što smo započeli smatramo da nam daju za pravo da kažemo da su početni rezultati pozitivni. Cilj rukovodstva LOLA Korporacije je da se LOLA dalje razvija kao multinacionalna Korporacija sa programima koji inovativnošću, nivoom tehnologije, kvalitetom i profitabilnošću mogu krčiti put na svetskom tržištu. Želimo da LOLA Korporacija bude firma u kojoj je rad i zadovoljstvo za zaposlene, izvor sigurnosti i garancija za budućnost.

# O ISKUSTVIMA I PERSPEKTIVAMA SVOJINSKE TRANSFORMACIJE

*Prof. dr Miodrag Zec, profesor Filozofskog fakulteta u Beogradu*

## PRAVCI DOGRADNJE SVOJINSKE REGULATIVE U SRJ

### 1. Ograničenja

Proces vlasničke transformacije u Srbiji otpočeo je primenom federalnog zakona o društvenom kapitalu bivše SFRJ i nastavljen republičkim zakonom.

Republički Zakon je eliminisao mogućnos "kreativnog" tumačenja saveznog Zakona i u procesu kontrole striktno insistirao da se otklone svi nedostaci koji su proisticali iz korišćenja Zakona o platama. I pored razlika, oba zakona imaju strategijske konceptualne nedostatke koji se mogu sistematizovati u sledeće:

Prvo, postojeći modeli omogućuju opstanak i dalje reprodukovanje društvene svojine u transformisanim preduzećima tako da nikada neće doći do potpune privatizacije tih preduzeća. Takva konfliktna svojinska struktura (društvena i privatna svojina u trajnim izvorima) dovodi do suboptimalnog funkcionisanja takvih preduzeća kako u teorijskoj, tako i u praktičnoj ravni. U takvim preduzećima interesi zastupnika društvenog kapitala (njihova funkcija cilja) su u suprotnosti sa interesima privatnog kapitala. Kod donošenja ključnih odluka (zapošljavanja ili otpuštanja radnika, investiranja) neminovno će dolaziti do konfliktova. Nadalje, ostaje ključni problem raspodele prinosa koji pripadaju društvenom kapitalu. Taj problem je postojao i u uslovima kada je društveni kapital u preduzeću (a i u preovladujućem delu privrede) bio jedini oblik svojine, a rešavan je neprekidnom spoljnom intervencijom u raspodelu (regulisanjem odnosa akumulacija - lični dohoci). U mešovitom preduzeću iskrasavaju i elementarna pitanja: ko će preuzeti dobit koja pripada društvenom kapitalu ako privatni partner ne želi reinvestirati ostvarenu dobit. Očito je da se u uslovima "mešanja" kapitala u dosadašnjem društvenom preduzeću društveni kapital mora do kraja privatizovati ili nominovati, odnosno sadašnji društveni kapital izmestiti iz preduzeća. U uslovima "internog deoničarstva" kada su akcionari istovremeno i zaposleni u preduzeću, konflikt je neizbežan, jer su oni zainteresovani za dva uzajamno konfliktna cilja: platu i dobit. Ovaj problem će se vremenom rešiti prodajom tih akcija licima van preduzeća, ali konflikt društvenog i privatnog kapitala trajno ostaje ukoliko su oni mešani u preduzeću.

Drugo, disperzija svojine i neidentifikovana svojina nad društvenim kapitalom praktično rezultiraju integralnim samoupravljanjem. Moraju da se razgraniče prava rada i prava svojine, jer, u praksi, radnici često kupovinu akcija doživljavaju kao kupovinu radnog mesta.

Treće, modeli ne sadrže mogućnost da se u postupku transformacije identifikuje deo imovine koji je u svojinu preduzeća prešao nacionalizacijom (zemlja, nekretnine) i ulaganja fondova za razvoj, tako da se internoj privatizaciji izlaže praktično državna imovina, jer je država, a ne preduzeće pravni sledbenik bivše nacionalizovane privatne svojine.

Četvrto, neobavezno transformacije će ogroman deo preduzeća koja loše posluju i nisu atraktivna ostaviti u dosadašnjem svojinskom režimu i time povećavati obaveze države u njihovoj konsolidaciji i sanaciji.

## 2. Principi

Dalja adaptacija regulative mora da otkloni uočene fundamentalne nedostatke, pri čemu se kao nezaobilazni nameću sledeći principi:

Prvo, osnovni rezultat svojinske transformacije mora biti jasna svojinska struktura. Time se iz trajnih izvora u potpunosti izmešta postojeći društveni kapital postupcima privatizacije i nominacije. Mesto sadašnjeg društvenog kapitala u pasivi zauzimaju pojedinci kao akcionari, institucionalni investitori (fondovi) i banke,. Autonomija preduzeća u odlučivanju mora se očuvati. Ukoliko preduzeće samo ne transformiše kapital u odredenom roku, proces nominacije će se aktivirati shodno uslovima koji se nude preduzeću.

Drugo, u postupku svojinske transformacije, sistemom stimulacija (popust na društveni kapital - premija) i na bazi realnog ekonomskog interesu vrši se kontrakcija kreditnih izvora njihovim pretvaranjem u vlasnički ulog.

Treće, javnost transformacije treba do kraja precizirati tako da se postigne potpuna informisanost svih potencijalnih kupaca akcija (pojedinaca, stranaca, banaka, države).

Četvrto, transformaciju treba ubrzati eliminisanjem zatvorenosti modela i karakterom akcija. Proces mora biti otvoren i akcije moraju biti obične, koje omogućavaju uključivanje preduzeća na tržište kapitala. Otkup akcija treba dodatno stimulisati s obzirom na brzinu otplate.

Peto, transformacija mora rezultirati stabilnim svojinskim jezgrom u preduzeću, čime se omogućuje svojinsko kontrolisanje menadžera. Ovo bi se postiglo tako što će promet akcija dovesti do poželjne koncentracije svojine, koja je osnova za efikasno upravljanje i stimulisanje dokapitalizacije preduzeća.

Šesto, u procesu transformacije treba potpuno iščistiti svojinski portfelj i delove imovine koja je u preduzeće došla prenosom bivše nacionalizovane imovine, treba svojinski nominovati na državu. Primeri iz dosadašnje prakse pokazuju da se sa diskontom privatizuje bivša nacionalizovana imovina.

Sedmo, postupak transformacije izvesti na utvrđenoj tržišnoj vrednosti preduzeća i oceni njegovog boniteta. Karakter akcija iz Zakona o hartijama od vrednosti zahteva realno vrednovanje svih pozicija aktive i na toj osnovi izračunavanje vrednosti društvenog kapitala, oduzimanjem tudiših izvora. Time bi se kroz proces transformacije sposobilo preduzeće da se pojavi na tržištu kapitala, što sada zahteva dodatnu proceduru kod saveznih institucija.

Osmo, u sadašnjem Zakonu vrednost kapitala se utvrđuje polazeći od vrednosti poslovne aktive. Ukoliko se predmet transformacije proširi na ukupnu aktivu i Zakon o stambenoj reformi prilagodi potrebama dokapitalizacije preduzeća (a ne da sav iznos ide u stambenu izgradnju i vanposlovna sredstva), postoji realna osnova za bržu dokapitalizaciju preduzeća.

Deveto, za podršku procesu nastajanja svojinski strukturiranog preduzeća nužno se moraju koncipirati institucije koje su u mogućnosti da adekvatno servisiraju ovu operaciju. Agencija za restrukturiranje treba da olakša i kontroliše proces prelaska nesvojinskog u svojinsko preduzeće, a Fond za razvoj da obezbedi dalje racionalno upravljanje društvenim kapitalom koji je izmešten iz preduzeća i nominovan na Fond. Fond je transmisiona institucija koja treba da inicira funkcionisanje tržišta kapitala prodajući jedne, a kupujući druge akcije.

Dalji pravac u izgradnji jedinstvene regulative za Srbiju i Crnu Goru podrazumeva sporazum oko ključne koncepcijске razlike koja se svodi na tretman društvene svojine u transformisanim preduzećima. Srpski model dopušta opstanak društvene svojine, a crnogorski eliminise društvenu svojinu iz transformisanih preduzeća. Rešavanjem tog pitanja postavlja se temelj novoj koncepciji svojinskog uredenja gde postoje čista društvena preduzeća, državna preduzeća i mešovita u kojima trajni kapital ima u celini poznatog vlasnika.

### 3. Skica koncepta vlasničke transformacije u SRJ

Koncipiranje modela transformacije bitno je opredeljeno dosadašnjim praktičnim rezultatima procesa transformacije i jasno identifikovanim koncepcijskim nedostacima dosadašnjih institucionalnih rešenja. Stabilnost pravnog poretku i pravne sigurnosti nastalih obligacionih odnosa nalaže da se dosadašnje transformacije, ukoliko su uradene u skladu s do sada važećim zakonima i uz državnu kontrolu, moraju očuvati i istovremeno dopuniti koncepcijskim rešenjima koja bi omogućila dalji nastavak ovog procesa i obezbedila racionalizaciju ne samo svojinskog uredenja posmatranog zasebno već i radikalno povećanje efikasnosti funkcionisanja ukupne privrede.

Prema dosadašnjim rezultatima, u velikom broju preduzeća primjenjen je svojinski režim, prvenstveno preko sledećih aranžmana:

Prvo, veliki broj preduzeća (468) Zakonom je proglašen državnim ili javnim preduzećima koja ne mogu autonomno sprovoditi proces vlasničke transformacije. U tim preduzećima država je vlasnik ili pretežni akcionar i u njima je angažованo 36% stalnih sredstava ukupne privrede i 17% zaposlenih. Ovome treba dodati i ustanove i javne službe koje su takođe izuzete iz transformacije.

Drugo, od ukupnog broja društvenih preduzeća (3543) preovladajući broj (2488) ili 70,36% je okončao ili odmakao u procesu vlasničke transformacije, bilo autonomnim odlukama bilo posredovanjem Vlade i Republičkog Fonda za razvoj.

Posredovanje u transformaciji preduzeća na Kosmetu izvršeno je izmeštanjem društvenog kapitala u tim preduzećima u preduzeća iz drugih delova Srbije i u Republički fond za razvoj.

U preduzećima koja su primenila dosadašnja institucionalna rešenja vlasničke transformacije angažованo je 41% stalnih sredstava i 28% zaposlenih (nisu uzeta u obzir preduzeća u kojima je proces u toku).

Pošto se veličina stalnih sredstava uslovno može tretirati kao aproksimacija veličine trajnog kapitala, može se konstatovati da je proces transformacije preko podržavljenja ili privatizacije obuhvatio 77% trajnog kapitala i 45% zaposlenih, što govori da je proces transformacije u privredi Srbije daleko odmakao.

Uzimajući u obzir domete svojinske transformacije ostvarene u srpskoj privredi i preovladujuća vrednosna opredeljenja da radnici preduzeća doživljavaju kao svoja (grupna svojina) dalja izgradnja svojinske regulative mora biti kreativni kompromis interesa između zaposlenih, građana i države. Time će se uskladiti dva osnovna principa koji opredeljuju proces tranzicije - efikasnost i pravednost.

Iskustva istočnoevropskih zemalja i bivših jugo-republika govore da se procesom transformacije u celini privatizuje i nominuje trajni kapital preduzeća kombinacijom prodaje i poklona (vaučera). Prodaja je efikasnija, a podela pravednija, tako da se na ova dva modela u suštini svodi proces transformacije.

Proces vlasničke transformacije je najdelikatniji segment tranzicije iz jednog u drugi privredni sistem. To je, istovremeno, kompleksno političko i socijalno pitanje o kome skoro svaki građanin ima sopstveno mišljenje.

Dosadašnji proces privatizacije u Srbiji izložen je različitim kritikama i osporavanjima, koja se mogu sintetizovati u dva osnovna pravca:

Prvo, zbog visoke inflacije, došlo je do obezvredivanja društvene imovine usled zakonskih rešenja da se revalorizacija neotplaćenog dela vrši jednom godišnje. Pri tom treba imati u vidu činjenicu da je Srpski zakon bio daleko restriktivniji od Saveznog i da je koncipiran u uslovima relativno niske inflacije. Pokušaji da se Zakon promeni kada je inflacija dostigla astronomске razmere nisu prihvaćeni u skupštini. Visok dužnički dobici će se teško realizovati iz dividendi, jer je nastupilo pogoršanje ekonomskih prilika, a mogu se smanjiti oporezivanjem nepokretnosti u preduzećima. Ista situacija se desila sa stambenim fondom, pri čemu u uslovima monetarnih turbulencija osnovne uzroke ovih pojava ne treba tražiti u Zakonu, već pre svega u emisionoj politici Narodne banke. Usled odsustva stabilnog novca kao osnovne pretpotavke racionalne privrede, došlo je do topljjenja kapitala i u društvenim preduzećima i u bankama. Taj problem se ubuduće može otkloniti drugačijim režimom otplate.

Dруго, preovlađujući ili skoro isključivi kupci akcija su zaposleni u preduzećima koja se transformišu. Bez obzira na insistiranju na javnosti, insajderi su postali vlasnici preduzeća, čime su ostvarili kapitalni dobitak, ukoliko preduzeće racionalno i efikasno posluje. U preduzećima koja su izvršila svojinsku transformaciju zaposленo je oko 640.000 radnika, pri čemu je 80% zaposlenih radnika kupilo akcije sopstvenih preduzeća. I do sada su zaposleni uživali društvenu rentu, ukoliko su se našli u privilegovanim preduzećima. Taj dobitak se takođe može uravnotežiti oporezivanjem dobiti korporacija, oporezivanjem dividendi i oporezivanjem prihoda od prodaje akcija. Ostaje važno pitanje da li će disperzovano vlasništvo doneti poboljšanje u upravljanju i da li to neće biti novo samoupravljanje. Taj strategijski nedostatak se može otkloniti aktiviranjem tržišta kapitala koji će na ekonomskim principima dovesti do permanentnog menjanja vlasništva nad preduzećem i prirodne koncentracije. Istovremeno se koncepcijskim rešenjima može izbeći da se takve pojave ne dešavaju u budućnosti.

Na temelju kritičke analize institucionalnih rešenja i privredne prakse u Srbiji, i iskustava drugih zemalja, osnovni elementi koncepta svojinske transformacije mogu se sistematizovati na sledeći način:

Prvo, osnovni principi na kojima se bazira Zakon su: autonomnost preduzeća u donošenju odluke o transformaciji, javni nadzor nad procesom, realna vrednost kapitala, otvorenost modela, stimulativnost i pravednost.

Dруго, Zakon treba jasno da definiše na koja se preduzeća odnosi, tako što bi se iz autonomne transformacije koju sprovode organi preduzeća izuzela sadašnja državna preduzeća, javna preduzeća za koja se oceni da imaju strategijski značaj a sada posluju s društvenim kapitalom i neka od sadašnjih preduzeća za koja parlament oceni da su značajna za državu. Taj spisak treba da bude potpun, a ne da se odredene delatnosti izuzimaju, kao što je sada slučaj, pri čemu je moguće arbitriranje. Sva ostala preduzeća se potpuno autonomno i samostalno odlučuju da pokrenu proces privatizacije u skladu sa Zakonom, pri čemu su obavezna da u celini privatizuju ili nominuju društveni kapital. Teorijski i empirijski je dokazano da zajedno ne mogu egzistirati privatni i društveni kapital. Ključno pitanje: da li sva društvena preduzeća

moraju u određenom roku i pod određenim uslovima izvršiti proces transformacije, u sadašnjim ustavnim rešenjima je teško rešivo. Ustav garantuje ravnopravnost svih svojinskih oblika i pitanje je da li treba uspešna preduzeća obavezati na transformaciju ukoliko to ne žele. Pitanje obaveznosti se može rešiti stimulativnim akonskim rešenjem da kupovine uz popuste budu limitirane na rok od godinu dana od donošenja Zakona. Istovremeno je moguće da društvena preduzeća koja posluju s gubitkom koji se pokriva na teret društvenog kapitala budu preneta na državni fond za razvoj koji će ih privatizovati, dati u zakup drugim preduzećima, poveriocima ili strancima. Sadašnja mogućnost da neefikasna preduzeća daju u zakup sredstva i žive od rente vrlo je raširena, a dosadašnja rešenja da preduzeće samo sebe daje u zakup otvaraju mogućnost malverzacije.

Treće, tržišna vrednost kapitala uskladjuje se procenom po standardizovanoj metodologiji uz obavezu realnog iskazivanja aktive i obaveza. Kapital je rezidual i njega treba realno iskazati i iz njega pre emitovanja akcija izuzeti vrednost aktive koja je u imovinu preneta nacionalizacijom i bespovratnim sredstvima državnih fondova i taj iznos u obliku akcija nominovati na Fond za razvoj. Procenjena vrednost se revalorizuje na poslednji dan meseca koji prethodi donošenju odluke koja se mora sprovesti u roku od 30 dana od revalorizacije.

Cetvrti, povlašćeni kupci su državljanji kojima se daje bonus od 20% i zaposleni koji su dodatno stimulisani za 1% za svaku godinu navršenog radnog staža u preduzeću koje se privatizuje, uz pojedinačni limit od 20.000 DEM i mogućnost da se popust koristi samo jednom i u jednom preduzeću. Ovako se može privatizovati samo 1/2 procenjene vrednosti kapitala. Kapital se prodaje građanima i zaposlenima na kredit od 5 godina, uz mesečnu revalorizaciju neotplaćenog dela indeksom zarada iz prethodnog meseca. Popust je aproksimacija radnog doprinosa i koristi se godinu dana od dana donošenja Zakona, a ostatak je faktički državna svojina u preduzeću.

Peto, osnovni modeli transformacije društvenog kapitala su prodaja s popustom, dokapitalizacija s popustom, prodaja bez popusta, konverzija kredita u trajni ulog s bonusom od 20% na jedinicu. Dokapitalizacija bez popusta ne dovodi do smanjivanja vrednosti društvenog kapitala, već menja relativne odnose akcionarskog i društvenog kapitala u trajnom kapitalu preduzeća.

Šesto, procedura se sastoji u slobodi preduzeća da samostalno bira model ili kombinaciju modela, pri čemu samo određuje da li će popust realizovati kroz prodaju ili dokapitalizaciju kojom se društveni kapital smanjuje za iznos popusta. Na temelju verifikovane procene od strane državne agencije za privatizaciju preduzeća, otvara se proces privatizacije u dva kruga. Prvo se emituju akcije s popustom do jedne polovine procenjene vrednosti i nude zaposlenima i građanima po nominalu u upisnom roku koji iznosi 15 dana od dana izvršene revalorizacije. Preduzeće je dužno da poštuje pojedinačni limit od 20.000 DEM i opšti limit od jedne polovine kapitala. Zbog različite veličine kapitala i broja zaposlenih, negde će se ispuniti opšti, a negde pojedinačni limit. Po isteku roka za prvi upisni krug, preduzeće je dužno da neprodati deo kapitala ponudi na aukcijsku prodaju svim domaćim i stranim pravnim i fizičkim licima. Na temelju prikupljenih ponuda, kapital će se prodati po ceni većoj od nominalne, po nominali ili se neće prodati. Strana fizička i pravna lica i domaća pravna lica akcije kupuju uplatom odjednom i bez popusta, a domaća fizička lica na kredit od pet godina bez popusta.

Ukoliko aukcijska prodaja ne uspe, preduzeće je može više puta ponavljati, uz obavenu revalorizaciju nominale na dan upućivanja javnog poziva. Po isteku roka od godinu dana od dana donošenja Zakona, sav neprodati deo akcija prenosi se na Agenciju za privatizaciju.

Istovremeno sa privatizacijom kapitala preduzeće može s bankama i poveriocima pregovarati o pretvaranju kredita u akcije s bonusom od 20%. Tako formiran trajni ulog banke

mogu ustupati deponentima (gradanima) umesto devizne štednje ili, pak, konvertovati kredite preduzećima smanjujući svoje obaveze prema gradanima putem pro i kontra naloga, uz slobodu, ugovorenih odnosa gradanin - banka - preduzeće. Osnovna ideja je da se pokuša prdati što više društvenog kapitala, a ostatak da se nominuje na Agenciju.

Sedmo, formira se Agencija za privatizaciju sa sledećim zadacima: verifikacija procenjene vrednosti kapitala, kontrola legalnosti pravnih i finansijskih aspekata transformacije i mesto prenosa neprodatih akcija po isteku roka od godinu dana po donošenju Zakona.

Po isteku godinu dana utvrđice se iznos neprodatih akcija a time i veličina društvenog kapitala. Taj kapital se u obliku akcija prenosi na Fond za razvoj (60%), Penzioni fond 30 % i Fond za zapošljavanje 10 %. Time se obezbeđuje jasna vlasnička struktura transformisanih preduzeća izmeštanjem neprodatih akcija u fondove radi racionalnog upravljanja i ubrzane privatizacije.

Osmo, novac od prodaje prenosi se fondovima dinamikom kako kupci akcija vrše otplatu, i to: Fondu za razvoj 60%, Penzionom fondu 30% i Fondu za zapošljavanje 20%. Na Republički fond za razvoj, pored uplate kupljenih akcija, prenosi se 60 % ostatka neprodatih akcija u transformisanim preduzećima i akcije po osnovu nacionalizovanih nepokretnosti. Sve ove akcije su preferencijalno kumulativne sa stopom od 2 %. Fond prati poslovanje društvenih preduzeća i, u slučaju da ona ostvaruju gubitke koje pokrivaju na teret društvenog kapitala, može odlučiti da ih da u zakup poveriocima, bankama, domaćim i stranim pravnim i fizičkim licima na osnovu procenjene vrednosti društvenog kapitala verifikovane od strane Agencije za privatizaciju. Vlada može odlučiti da Fondu poveri upravljanje državnim preduzećima i sprovodenje posebnih programa privatizacije. U portfelju Fonda nalaze se i akcije preduzeća sa Kosmetom, prenete korišćenjem instituta iz Zakona o društvenom kapitalu i Zakona o preduzećima.

Fond je dužan da akcije prodaje godišnje na berzi dinamikom koju utvrdi Vlada. Fond za razvoj posluje kao društvo kapitala u kome je državni ulog preovladujući. Funkcije Fonda su sledeće: dalja prodaja akcija i potpuna privatizacija preduzeća, konsolidacija preduzeća i banaka putem konverzije i novih ulaganja, servisiranje stare devizne štednje putem zamene državnih obveznica za akcije preduzeća ili akcije Fonda, čime se vrši konsolidacija i prestrukturiranje transformisanih preduzeća, čišćenje gubitaka i fiskalno rasterećenje servisiranja stare devizne štednje.

Istovremeno, formira se više fondova - institucionalnih investitora kojima Fond za razvoj može aukcijski ustupati akcije preduzeća radi restrukturiranja, poboljšanja upravljanja ili dalje prodaje. Ove fondove mogu formirati gradani, banke i preduzeća. Ovi fondovi međusobno konkurišu Fondu za razvoj za prenos akcija i obezbeđuju konsolidaciju preduzeća. Ukoliko upravljanjem tako restrukturiranim preduzećima ostvare veći prinos od 2%, ili ukoliko ih prodaju na tržištu po ceni većoj od revalorizovane nominale, njima pripada kapitalni dobitak. Na taj način bi se ostvarilo decentralizovano i efikasno upravljanje preduzećima.

Na Penzioni fond prenosi se 30% novca od otkupa kapitala i 30% akcija koje ostanu neprodate u postupku privatizacije preduzeća. Fond posluje kao akcionarsko društvo u vlasništvu penzionera. Akcije ovog Fonda se disperziraju penzionerima po egalitarnoj šemi. Dobitak po osnovu akcija koje poseduju u preduzećima Fond može ulagati u kupovinu novih ili, pak, raspodeljivati akcionarima.

Na Fond za zapošljavanje prenosi se 10% novca od otkupa kapitala i 10 % neprodatih akcija transformisanih preduzeća. Fond alimentira nezaposlene novcem od uplate preduzeća i novcem od prodatih akcija. Ovaj Fond je tranzitorni i njegova osnovna funkcija se svodi na servisiranje rashoda koji će nastati strukturnim prilagodavanjem.

Deveto, stabilnost procesa transformacije bitno je odredena stabilnošću pravnog poretku i monetarnom stabilnošću.

Zakon o privatizaciji mora biti konzistentan i podržan od drugih sistemskih zakona; Zakona o stečaju, Zakona o preduzećima, Zakona o hartijama od vrednosti, Zakona o berzama, Zakona o obligacionim odnosima i Zakona o računovodstvu. Na toj institucionalnoj infrastrukturi uz jasno profiliranje institucije agencije i fondova i javni nadzor nad njihovim radom od strane Vlade i parlamenta, moguće je očekivati relativno bezbolno sprovođenje vrlo konfliktog procesa tranzicije.

Proces transformacije mora biti demokratski, javno kontrolisan i socijalno prihvatljen. Ravnoteža interesa pojedinaca i države je najdelikatnije pitanje uspešne sinteze ovih protivrečnosti.

Javnost rada i primerena demokratska kontrola nad ključnim institucijama koje sprovode vlasničku transformaciju stvoriće povoljan politički ambijent i stabilnost bez koje nema ekspanzije zasnovane pre svega na svežim idejama i realnom kapitalu bilo da je domaći ili inostrani. Vlasnička transformacija mora otvoriti prostor za efikasnost, jer bez toga biće to još jedna redistribucija imovine zasnovana na socijalno-političkim kriterijumima. Ravnoteža interesa na startu i ureden privredni ambijent otvorice prostor ekspanziji tako potreboj u ovom trenutku.

Milenko Ristivojević i Slobodan Ćirić

## PRINUDNO PORAVNANJE I VLASNIČKA TRANSFORMACIJA

Kada govorimo o prinudnom poravnanju iz Zakona o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, s obzirom na naslov ovog rada, ono se prevashodno posmatra sa aspekta vlasničke transformacije, subjekta nad kojim je otvoren postupak prinudnog poravnanja.

I, ma koliko, pokušaj ovog rada može da izgleda, proprio marte i propiris auspiciois, on je baziran na odgovarajućoj praksi Privrednog suda u Beogradu, koja je i kroz iskušenja i lutanja, kroz koje je prolazila, u konkretnoj materiji, uvek bila protiv svake homeostaze, koja označava težnju sistema, da održi postojeće stanje, status quo, imajući u vidu da sistem u svojini stabilnosti može da preraste u hroničnu patologiju.

Zakon o prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji, poznaje dve vrste prinudnog poravnanja, i to prinudno poravnanje u stečaju i u prethodnom postupku, za utvrđivanje uslova za otvaranje postupka stečaja, s tim što treba istaći da oba poravnjanja pružaju mogućnost da se produži obavljanje privredne delatnosti, da se ne prodaje imovina dužnika, da se zastane sa unovčavanjem stečajne mase i da se na taj način zaštite interesi poverilaca, da uspešnije ostvare svoja potraživanja od dužnika, da se očuva onaj deo tog subjekta, koji može da ostane na tržištu.

Sudska praksa je pokazala da se prinudnim poravnanjem može sprečiti nastanak teških posledica otvaranja stečajnog postupka, kao i da prirodni završetak stečaja, nije uvek prodaja stečajne mase i potpuno eliminisanje jednog privrednog subjekta iz pravnog i ekonomskog dometa.

Prinudno poravnanje je takav sudska postupak, u kome dužnik predlaže da svoje obaveze prema poveriocima ispuni na taj način što će one biti odložene, ili, ne samo odložene, već i redukovane. Kod prinudnog poravnanja, u prethodnom postupku, isto je moguće samo kod dužnika, kod koga se stekao zakonski osnov za pokretanje stečajnog postupka, i pokreće se na predlog dužnika, ili na predlog poverioca, ako se dužnik s time saglasi, iz čega proizilazi da ova vrsta prinudnog poravnanja nije moguća bez bolje samog dužnika.

Dužnik će podneti predlog za prinudno poravnanje, u slučaju da smatra da se odloženim ili redukovanim ispunjenjem svojih obaveza prema poveriocima, može da nastavi da egzistira kao privredno-pravni subjekt. Predlagači, kako je to napred rečeno, mogu biti i sami poverioci, ukoliko imaju interesa da dužnik nastavi sa radom i poslom. Ovaj interes postoji u slučaju,

da poverilac ocenjuje, da će biti potpunije namiren u postupku prinudnog povavnjanja, nego u stečajnom postupku (perspektivan program dužnika, zavisnost od procesa proizvodnje poverioca, u odnosu na proizvod dužnika i sl.).

Iz oblasti pomenutog Zakona, koje se tiču postupka prinudnog poravnjanja između dužnika i njegovih poverilaca, kada se stekao zakonski osnov za pokretanje stečajnog postupka - prethodni postupak, prinudno poravnanje se može odrediti kao oblik sanacije dužnika putem sporazuma dužnika i poverilaca, koji je zaključen u sudskom postupku i odobren od strane suda. Posebno insistiramo na terminu sporazum, kod ove vrste prinudnog poravnjanja, s obzirom da član 18. pomenutog Zakona, odreduje da postupak za prinudno poravnanje, između dužnika i njegovih poverilaca, pokreće se na predlog dužnika, kod koga se stekao zakonski osnov za pokretanje postupka, s tim što postupak za prinudno poravnanje može se pokrenuti i na predlog poverioca, ako se dužnik saglasi. Znači, zzakonodavac, u konkretnom slučaju, stavlja, prevashodno, akcenat na volju dužnika, jer bez takve njegove volje, ne bi moglo doći do prinudnog poravnjanja.

Međutim, mada se kod ove vrste prinudnog poravnjanja, u suštini radi o nekoj vrsti sanacije dužnika, to, ni u kom slučaju, ne isključuje vlasničku transformaciju.

Član 21. pomenutog Zakona, predviđao je šta mora sadržavati i kakav mora biti predlog o prinudnom poravnanju. Njime je predviđeno da, ako se predlaže isplata potraživanja, u smanjenom iznosu, procenat koji dužnik nudi poveriocima za namirenje njihovih potraživanja, ne može biti manji od 50% - se plaćanje nudi u roku od jedne godine ni manji od 60% - ako se plaćanje nudi u roku od 2 godine. Takođe je predviđeno da, ako se poveriocima isplata predlaže u punom iznosu, rok za isplatu ne može biti duži od 3 godine.

Tumačenjem ove zakonske odredbe moguće je da dode do vlasničke transformacije, na taj način što bi zaključeno prinudno poravnanje, pored minimalnih procenata, određenih Zakonom, sadržalo i pretvaranje dela utvrđenog potraživanja u vlasnički ideo, naravno, za procenat preko minimalnog procenta, a maksimalno, do iznosa od 100%. Ne postoji tumačenje koje bi onemogućavalo ovaku konverziju, imajući u vidu da bi takva ponuda, u svakom slučaju, bila povoljnija od ponude, čiju bi sadržinu činili samo minimalni procenti iz okvira čl. 21. u Zakonom utvrđenim rokovima. Tim pre, što navedeni čl. 21. Zakona je relativno neprecizan, pa koristi više termina, i to: "namirenje", "plaćanje", "isplata". Imajući u vidu da do namirenja poverioca, u opštem smislu, može doći i u slučaju zamene ispunjenja, dolazimo do toga da bi bilo i moguće i celishodno, da u ovom postupku dužnik i njegovi poverioci zaključe prinudno poravnanje, kojim bi, na primer, čitav iznos utvrđenih potraživanja bio pretvoren u vlasništvo.

No, bez obzira kako se postupilo, odnosno da li zaključeno prinudno poravnanje, pored minimalnih procenata određenih Zakonom, sadrži i pretvaranje minimalnog dela utvrđenog potraživanja u vlasnički deo, ili je bitan iznos utvrđenih potraživanja pretvoren u vlasništvo, postavlja se pitanje - na koji bi način postupak dalje tekao, odnosno kako bi poverioci, koji su postali na taj način vlasnici, mogli se upisati u sudski registar kao vlasnici dela preduzeća, za iznos potraživanja, koji je pretvoren u vlasništvo i na koji način bi oni mogli da ostvare participaciju u upravljanju preduzećem. Neophodno je, da u tom slučaju, sudsko rešenje o odobrenom prinudnom poravnanju, pored klasičnih delova, sadrži i:

1. Ukupan iznos društvenog kapitala;
2. Ukupan iznos utvrđenih potraživanja;
3. Rokove i procenat isplata dela odloženih potraživanja;
4. Ukupan iznos potraživanja, koji je pretvoren u vlasništvo, kao i iznos za svakog poverioca pojedinačno;

5. VD direktora;
6. Odluku o formiranju privremenog upravnog odbora; sastav privremenog upravnog odbora i jasno definisani zadaci toga organa; i
7. Obustavu postupka.

Ovakvo rešenje, koje bi sadržalo navedene elemente, zamenjivalo bi Ugovor o osnivanju preduzeća, u društvenoj svojini (pod prepostavkom da je dužnik prinudnog poravnanja, društveno preduzeće, i svi poverioci, čija su potraživanja pretvorena u vlasništvo, takođe društvena preduzeća) ili preduzeća u mešovitoj svojini (pod prepostavkom da je dužnik društveno preduzeće, a makar samo jedan od poverilaca, čije je potraživanje pretvoreno u vlasništvo, fizičko lice, mešovito preduzeće ili privatno preduzeće).

U navedenom slučaju, ukupan iznos kapitala (koji predstavlja vrednost preduzeća u stečaju) je potreban kao sastavni deo rešenja, na osnovu kog bi se mogao odrediti odnos kapitala između vlasnika. (Primera radi, ukoliko je ukupna vrednost preduzeća - dužnika, 100 dinara, a ukoliko je potraživanje lica xy, u vrednosti od 3 dinara, utvrđeno i rešenjem pretvoreno u vlasništvo, lice xy bi postalo čvlasnik takvog preduzeća u 3% iznosu)./U slučaju, klasičnog prinudnog poravnanja, potrebno je takođe da se odredi VD direktor, koji bi na osnovu važećih akata preduzeća (koji su važili u momentu otvaranja prethodnog postupka ili postupka stečaja), izvršilo prijem radnika i formirao ostale, Zakonom predvidene, organe, te bi preduzeće, na taj način, nastavilo sa radom. Ali, ukoliko se kroz postupak prinudnog poravnanja povede vlasnička transformacija, u tom slučaju je situacija komplikovanija. Momentom, kada sud odobri takvo poravnanje, poverioci, za deo potraživanja, koji je pretvoren u vlasništvo, prestaju biti poverioci i postaju vlasnici. Zbog toga, više ne mogu važiti akta, koja su važila do otvaranja stečaja, bez obzira što je taj postupak obustavljen, imajući u vidu da takvo preduzeće više nije društveno preduzeće, pa se na njega ne mogu primenjivati pravila, koja regulišu način upravljanja društvenim preduzećima. Znači, potrebno je da sud odredi jedan privremeni organ i da mu jasno, za svaki pojedinačni slučaj, odredi zadatke. Svakako bi, kao jedan od zadataka, morao da bude da pripremi dokumentaciju potrebnu za upis preduzeća u registar, kao mešovitog, na osnovu utvrđenih odnosa i rešenja, kao i da pripremi akta preduzeća, primerena novoj vlasničkoj strukturi preduzeća. Takođe, je potrebno da, taj privremeni organ, sazove skupštinu vlasnika preduzeća, koja bi odlučila o usvajanju tih akata. Naravno, da kada statut i neophodni pravilnici mešovitog preduzeća, budu usvojeni i doneti, dalje upravljanje bi se baziralo na rešenjima koja su u njima sadržana./Momentom usvajanja potrebnih akta, prestala bi funkcija za tu svrhu obrazovanog privremenog organa, dok bi privremeni poslovodni organ, odnosno VD direktor, koji bi, u tom periodu, imao funkciju poslovodenja, svoju funkciju bi dalje obavljao do izbora direktora, po usvojenom statutu i pravilnicima. Navedena dva organa - VD direktor, kao organ poslovodenja i privremeni upravni odbor, kao organ upravljanja, su, svakako, neophodni u ovoj situaciji, da bi se prevazišao vakuum, koji je stvoren u ovom pogledu, Zakonom o prinudnom poravnaju, stečaju i likvidaciji.

Vlasnička transformacija, u odnosu na institut prinudnog poravnanja, ima i značajnih problema. Kao pravi problem, postavlja se pitanje utvrđivanje vrednosti preduzeća. Ovo posebno važi u slučaju kada je sud doneo rešenje, da se nad preduzećem otvari postupak stečaja. Takođe preduzeće retko ostvaruje dobit, tako da je utvrđivanje njegove vrednosti relativno teško. Naime, u pravnom smislu tržišne vrednosti, vrednost ne postoji, jer tržišna vrednost preduzeća utvrđuje stopa dividende na prosečnu kamatnu stopu, tako da kada dobit ne postoji, ne postoji ni dividende, pa se primenom klasičnih tržišnih obrazaca, dolazi do toga da je tržišna vrednost nula. Smatramo da kod utvrđivanja vrednosti treba koristiti kom-

binovanu metodu, kojom bi se, s jedne strane, utvrdila vrednost, na osnovu napred navedenog klasičnog tržišnog obrasca, a s druge strane bi sadržala zbir pojedinačnih vrednosti i stvari, koje predstavljaju imovinu preduzeća, uvećanu za potraživanje preduzeća, prema njegovim dužnicima. Tako dobijenu vrednost trebalo bi umanjiti za procenat sumnjivih potraživanja (potraživanja od insolventnih preduzeća, potraživanja od preduzeća i zemalja, koje su insolventne i gde postoji realno mala mogućnost naplatu potraživanja). Takođe, prilikom određivanja vrednosti preduzeća, trebalo bi imati u vidu i celokupno dotadašnje poslovanje preduzeća, a kao parametar bi se mogla uzeti vrednost sličnih preduzeća u inostranstvu. Procenat preduzeća, u prethodnom postupku ili u postupku kada je stečaj zatvoren, a dode do prinudnog poravnanja, trebalo bi da izvrše ovlašćene institucije od strane Agencije, imajući u vidu odredbe Zakona o pretvaranju društvene svojine u druge oblike svojine. Tako dobijena vrednost, trebalo bi da predstavlja početnu vrednost, odnosno ukupnu vrednost od koje participiraju poverioci za iznose potraživanja pretvorenih u vlasništvo.

Još se jedan problem izdvaja kao značajan. Suština prinudnog poravnanja, kao instituta stečajnog prava, je u tome da odobreno prinudno poravnanje proizvodi dejstvo prema svim poveriocima, pa i prema onima koji se nisu prijavili uopšte, niti glasali ili su bili protiv. U slučaju konverzije potraživanja u vlasništvo, kroz prinudno poravnanje, imali bi situaciju da neki od poverioca, i protiv svoje volje, postaju vlasnici preduzeća. Takvo poravnanje, delovalo bi i prema njima, a takvi poverioci bi imali mogućnost da svoj vlasnički ideo prodaju drugom pravnom ili fizičkom licu, te da se na taj način namire, bilo u delu svog potraživanja, bilo u celosti. Ovo podmirenje bi zavisilo od trenutne tržišne vrednosti samog preduzeća.

Međutim, po našem mišljenju, potrebno je podvući i razliku, kada se radi o prinudnom poravnanju u prethodnom postupku i prinudnom poravnanju u stečaju. Ako se analizira stav 1. čl. 152. pomenutog Zakona, dolazimo do zaključka da zakonodavac primernu ulogu daje poveriocu, stavljajući ga ispred dužnika, a, s druge strane, ne traži nikakvu saglasnost dužnika, ako je takav predlog prezentirao poverilac. S druge strane, čl. 152. stav 2. potencira se aktivna uloga suda, koji i pre podnošenog predloga, može odlučiti da zastane sa unovčenjem imovine dužnika, što pretpostavlja da je sud izvršio realnu procenu ekonomsko-privrednih potencijala dužnika i kontaktirao sa odgovarajućim poveriocima, koji bi, na osnovu takve realne procene ekonomsko-privrednih potencijala dužnika, pa samim tim i njegove eventualne tržišne potencije, bili zainteresovani za zaključenje takvog poravnanja.

Iz napred navedenog, proizilazi da ako se prinudno poravnanje, u toku prethodnog postupka, moglo odrediti kao oblik sanacije dužnika, kod poravnanja u stečaju, takve privredne mere nema, s obzirom da je nad dužnikom već otvoren postupak stečaja, te se, prema tome, radi o revitalizaciji dužnika, voljom poverilaca, biblijski, figurativno rečeno "Lazare, ustani". To pretpostavlja, da su odgovarajući poverioci ispitali program rada "oživljenog mrtvaca" i na osnovu onoga čime on raspolaže i uslova na tržištu, ocenili buduću rentabilnost njegovog poslovanja, te da li se iz budućih poslovnih rezultata ili kasnijom, eventualnom, prodajom deonica, realno podmirila potraživanja poverioca, u većem obimu od onoga što bi se dobilo okončanjem postupka rasprodajom stečajne mase.

U vezi napred rečenog, potrebno je istaći jedno posebno načelo, koje važi kako kod prinudnog poravnanja, u toku prethodnog postupka, tako i kod prinudnog poravnanja u stečaju, a to je načelo majorizacije, koje se manifestuje time što, u smislu čl. 38. pomenutog Zakona, kvalifikovani poverioci, u smislu visine svojih utvrđenih potraživanja, diktiraju svoju volju ostalim poveriocima.

To načelo majorizacije kvalifikovanih poverilaca, u napred navedenom smislu, zakonodavac je posebno potencirao u obradi prinudnog poravnanja u stečaju, s obzirom da, za razliku

od čl. 18. označenog Zakona, kada se u slučaju, da poverilac predlaže prinudno poravnanje, zahteva saglasnost dužnika, čl. 132. istog Zakona, takvu saglasnost ne pominje, niti je traži, ako sam poverilac predlaže prinudno poravnanje.

Imajući u vidu napred rečeno, posebno objašnjenu razliku prinudnog poravnjanja, u prethodnom postupku, koja se manifestuje kao sanacija dužnika i prinudnog poravnjanja u stečaju, koja se manifestuje kao revitalizacija dužnika, kao i sam tekst čl. 152. pomenutog Zakona, postavlja se pitanje - da li odgovarajući limiti plaćanja, iz čl. 21. Zakona, su opšte obavezujući za prinudno poravnanje u stečaju, ili se diktatom kvalifikovanih poverilaca, utvrđena potraživanja pretvaraju u vlasnički deo, bez obzira na volju ostalih poverilaca (uostalom, i kod određivanja limita isplate, u smislu čl. 21. Zakona, irrelevantna je volja ostalih poverilaca, odnosno njihova saglasnost). Čini nam se da zakonodavac nije slučajno prinudno poravnanje u stečaju izdvojio u samom tekstu Zakona (odeljak XII) i locirao ga, šta više, na kraju celokupne materije, koja reguliše stečaj, ne određujući, čak ni jednom rečju, da se na ovu vrstu prinudnog poravnjanja imaju primeniti zakonske odredbe prinudnog poravnjanja, koje se odnose na prinudno poravnanje u toku prethodnog postupka.

Interesantno je napomenuti da sudska praksa Privrednog suda u Beogradu, nije imala vlasničku transformaciju, pošto se takva nije prelagala, kod prinudnih poravnjanja, u toku prethodnog postupka, dok je kod prinudnih poravnjanja u stečaju, poravnanja sa vlasničkom transformacijom bilo i kod takо velikih preduzeća, kao što su Društveno preduzeće za водне puteve i Društveno preduzeće "Export trans trade", koja su tim poravnanjima promenila vlasničku strukturu i postala mešovita preduzeća.

Iz napred navedenog, proizilazi da kod prinudnih poravnjanja, u prethodnom postupku, u kojima inicijativu za isto ima dužnik, pokazuju i njegovu težnju da se zadrži odnos i status qvo-a i da se u tom okviru, bez promene, vlasničke strukture, samo sanira.

*Prof. dr Momir Dragašević, profesor Pravnog fakulteta u Podgorici*

## KONCEPT, ISKUSTVA I PROBLEMI SVOJINSKE TRANSFORMACIJE U CRNOJ GORI

### 1. Koncept crnogorskog zakona o svojinskoj transformaciji i razlike prema srpskom zakonu

Zakon o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji u Crnoj Gori donesen je u januaru 1992. godine u vreme političkih podela i blokade u Saveznoj Skupštini, kada je Zakon o društvenom kapitalu, već izgubio svoju formalnu vrednost u odnosu na osnovni model: izdavanje internih deonica. U ovim okolnostima pristupilo se uređivanju svojinske transformacije društvenih preduzeća u Republici, kako bi se obezbedile pretpostavke za odvijanje i koordinaciju procesa i aktivnost učesnika i utvrđili zakonski okviri.

Osnovni koncept zakona je: dobровoljno (preduzeće samo odlučuje da li će pristupiti svojinskoj transformaciji), zaštita integriteta društvene svojine (obavezna procena), pluralnost puteva i metoda svojinske transformacije, jasan svojinski režim (organizovanje preduzeća sa u celini poznatim vlasnicima i ukupnog kapitala). Cilj je i da se transformacija odvija na pravičan način (uvode se kac deoničari zaposleni i ostali građani), da se privuče svež kapital, poveća ekonomski efikasnost preduzeća i da se u određenoj meri, proces kontroliše.

U Zakonu se rudi određeni broj poznatih modela i metoda transformacije (izdavanje deonica pod povlašćenim uslovima radi prodaje društvenog kapitala i dokapitalizacije, prodaje preduzeća ili idealnog dela preduzeća, ulaganje kapitala u preduzeće, konverzija druga u trajni ulog, prenos ukupnog društvenog kapitala na fondove bez naknade) i kod nas manje poznatih (prodaja preduzeća licima koja preuzimaju rukovodenje, razmena deonica i identifikacija državnog kapitala).

Modelom deoničarstva pod povlašćenim uslovima zaposlenim i građanima Crne Gore, zakonodavac je želio da podstakne proces privatizacije na širokom frontu. Visina popusta za zaposlene i ranije zaposlene utvrđena je kao u Saveznom zakonu (30% osnovni popust i 1% za svaku godinu radnog staža u preduzeću, a "ostali građani", pored postotka od 30%, imaju pravo i na dodatni poipust od 10% za kupovinu deonica odjednom. Međutim, predviđena su i ograničenja po vrednosti društvenog kapitala: ove ("interne") deonice mogu se izdavati do iznosa od 30% vrednosti društvenog kapitala preduzeća ("najviše do 6-godišnjeg iznosa isplaćenih ličnih dohodata u preduzeću - po Saveznom zakonu), i ograničenje po pojedincu:

obje kategorije kupaca mogu otkupiti deonica uz popust najviše do dinarske protivrednosti od 10.000.000 ECU ("do trostrukog iznosa godišnjeg isplaćenog neto ličnog dohotka" - po Saveznom zakonu). Isto tako Zakonom se skraćuje rok za otplatu deonica na rate sa 10 na 5 godina.

Preduzeće može kod svojinske transformacije koristiti i ugovorne oblike: franšizing, zakup, ugovor o vođenju poslova, ili prethodno sprovesti organizacionu i upravljačku transformaciju, organizovanjem holdinga i zavisnih preduzeća po Zakonu o preduzećima.

Zakonodavac je takođe optirao za rešenje da samo preduzeće izabere model ili kombinaciju različitih modela transformacije. Pošlo se naime, od pretpostavke da će privlačnost modela u normalnim političkim okolnostima i ekonomskoj situaciji, zainteresovati zaposlene, gradane, domaće i strane investitore da nadu i svoj interes za uključivanje u svojinsku transformaciju određenog društvenog preduzeća. Zakonom je predviđeno da se ostatak društvenog kapitala kojem nije određen vlasnik, po nekom od predviđenih modela prenosi na fondove u srazmeri: Fond za razvoj 60 %, penzioni fond 30 % i Zavod za zapošljavanje 10 %. Od principa dobrovoljne transformacije postupa se izuzetno i u situacijama kada je po pravilu potrebno preuzeti hitne mере kod preduzeća u finansijskim i drugim teškoćama (npr. kod velikih, neefikasnih i nesolventnih firmi) ili u slučaju tzv. programirane privatizacije. To su modeli:

- a) preuzimanje upravljanja (čl. 50-51),
- b) transformacija preduzeća u stečaju (čl. 53-60),

c) posebni programi privatizacije, koje donosi Vlada Crne Gore (čl. 64-65), kada se po pravilu država uključuje u preuzimanje upravljanja, reorganizaciju ili svojinsko prestrukturiranje preduzeća.

U sprovodenju svojinske transformacije Zakon predviđa i prepostavlja aktivnu ulogu osnovnih institucija za servisiranje i podršku transformaciji: Agencije Crne Gore za prestrukturiranje privrede i Republičkog fonda za razvoj. Upravo, Agencija, i Fond za razvoj kao specijalizovane institucije, treba da omoguće da se proces transformacije inicira i odvija u skladu sa zakonom i postavljenim ciljevima.

Agencija je koncipirana zakonom u osnovi kao specijalizovana i stručna institucija, koja pored ostalog kontroliše izvršenu procenu vrednosti društvenog kapitala, kako bi se utvrdila realna osnova za sprovođenje svojinske transformacije. Istovremeno, na osnovu čl. 15. st.1 Zakona Agencije ocenjuju zakonitost postupka transformacije odnosno da li je postupak sproveden na način i pod uslovima kako je to predviđeno Zakonom.

Fond za razvoj prema posebnom Zakonu o fondu formira se kao investiciono preduzeće, koje se pored obaveze da prodaje deonice društvenog kapitala, prenesene bez naknade, i bavi se i ulaganjem i kupovinom hartija od vrednosti. Deo sredstava ostvaren prodajom društvenog kapitala (70%) uplaćuje se u fond za potrebe proizvodne i svojinske transformacije privrede u Republici.

Kao prateći propis Zakona doneseno je Uputstvo o sadržini izveštaja o proceni vrednosti preduzeća sa metodologijom procene i programa transformacije. Crnogorski zakon sadrži institute i nova rešenja koja ga razlikuju i u osnovnoj koncepciji i u modalitetima od Saveznog zakona o društvenom kapitalu i od Srpskog zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, koji je donesen sredinom 1991. godine (dok "suštinske razlike u koncepciji" saveznog i srpskog zakona nema - Zec Miodrag: Iskustva procesa privatizacije u Republici Srbiji, Pravni život br. 5/1992. str. 635).

Bitna razlika između crnogorskog i srpskog zakona, nije toliko što srpski zakon ne sadrži odredene modele (npr. prodaju preduzeća ili idealnog dela preduzeća licima koja preuzimaju

rukovanodenje, razmenu deonica, identifikaciju državnog kapitala u preduzeće ili institucije preuzimanja upravljanja preduzećem i transformacije u stečaju već u uredivanju nekih suštinskih pitanja.

Ukazujemo posebno na sledeće:

1) U crnogorskom zakonu predviđena je svojinska transformacija celokupnog kapitala preduzeća, dok srpski zakon omogućuje opstanak i dalje reprodukovanje društvene svojine u transformisanim preduzećima. Preduzeća su, naime, obavezna da ukupni društveni kapital iskažu u deonicama odnosno udelima i netransformisani deo društvenog kapitala prenesu na fondove, čime se postiže poznata vlasnička struktura (i na nivou holding preduzeća u slučaju da se društveno preduzeće organizuje kao višesubjektna organizacija.).

2) Svojinska transformacija se može sprovesti samo na bazi procene vrednosti društvenog kapitala. Nije ostavljena mogućnost transformacije, kako je to predviđeno srpskim zakonom, na bazi knjigovodstvene vrednosti.

3) U postupku transformacije za razliku od rešenja u srpskom zakonu, od preduzeća se zahteva pored izveštaja o proceni i program transformacije koji treba da sadrži ciljeve, modele odnosno konkretni plan svojinske transformacije preduzeća.

4) Uloga Agencije, a time i države značajno se proširuje. Agencija nije samo agencija za procenu (da oceni "da li su vrednost društvenog kapitala i ukupan popust utvrđeni u skladu sa zakonom, o čemu izdaje potvrdu - čl. 8, stav 2. Srpskog zakona), već je obavezna i da kontroliše zakonitost čitavog postupka i radi na utvrđivanju poznatih vlasnika celokupnog društvenog kapitala preduzeća po svim modelima.

5) Crnogorskim zakonom je predviđena zaštita društvenog kapitala od delovanja inflacije. Obavezna je, u slučaju otkupa deonica radi prodaje društvenog kapitala zaposlenim (i građanima) u ratama, putem javnog poziva, mesečna revalorizacija nominalne vrednosti deonica u skladu sa rastom cena na malo. Sa druge strane, samo zaposleni i "ostali građani" (kategorije koje imaju pravo na popust) mogu vršiti otkup deonica na rate (za vreme od pet godina), uz ograničenje ove vrste prodaje do 30% vrednosti društvenog kapitala preduzeća. U srpskom zakonu kod ovog modela, "preduzeće je dužno izvršiti godišnju revalorizaciju vrednosti neotkupljenog dela deonica", s tim što zaposleni mogu kupovati deonice sa popustom do 1/3 vrednosti društvenog kapitala preduzeća (50% u drugom krugu). Preostali deo deonica preduzeća (do celokupne vrednosti društvenog kapitala)" iznosi se na prodaju bez popusta domaćim ili stranim pravnim i fizičkim licima, na osnovu javnog poziva (čl. 14. Zakona), što je za vreme hiperinflacije uslovilo privlačnost i isključivu primenu ovog modela.

## 2. Obuhvatnost i ograničenja procesa svojinske transformacije

Svojinska transformacija društvenih preduzeća odvija se od januara 1992. godine u pravnim okvirima, u postupku i pod uslovima koji je utvrđen Zakonom o upravljačkoj i svojinskoj transformaciji. U pripremi Zakona korišćena su domaća i strana iskustva i Zakon je jednoglasno prihvaćen u Republičkom parlamentu. Donesen u vreme dubokih ekonomskih i političkih promena, zakon je trebao da obezbedi i ambijent za jednu radikalnu privrednu reformu u Republici. Veliki broj društvenih preduzeća u sklopu ovih aktivnosti, odluči o je u 1992. godini da pokrene postupak svojinske transformacije, izvrši procenu vrednosti društvenog kapitala, i opredeli se za puteve odnosno metode transformacije. Uz pomoć Vlade Crne Gore i Agencije za prestrukturiranje privrede pokrenut je postupak izrade sveobuhvatnih studija za transformaciju i proces reorganizacije određenog broja velikih preduzeća (Oboda, Radoja Dakića i dr.). Kao stručna pomoć preduzećima na poslovima transformacije angažovan je i određen broj domaćih i stranih firmi i konsultanata. Međutim, sa zavodenjem

sankcija UN i hiperinflacijom, situacija se bitno menja i delom usporava proces odnosno obustavlja transformacija određenih preduzeća.

Prema podacima Agencije Crne Gore za prestrukturiranje privrede, obuhvatnost i rezultati svojinske transformacije do sada su sledeći: od ukupno 518 društvenih preduzeća transformisano je 63 ili 12,16%, a kod 205 preduzeća čak 39,57% transformacija je u toku.

U poređenju sa onim što se očekivalo, rezultati su daleko od zadovoljavajućih. Posebno i tamo gde se postupak transformacije društvenih preduzeća u deonička društva sproveden, naglasak je po pravilu na formalno-pravnoj promeni oblika organizovanja, dok je pitanje prestrukturiranja (proizvodnog, finansijskog i dr.) i stvaranja "pravog" korporativnog upravljanja sužinski odloženo.

Zakon je podrazumevao da će se neki od opših uslova, pitanja i problema koji prate privatizaciju, rešavati u hodu, kao obezbeđenje dodatnog kapitala za programe prestrukturiranja (domaćeg i stranog), sanacija društvenih banaka, formulisanje i ustanovljenje institucionalnih osnova za transformaciju, organizovanje tržišta kapitala i sl. Ovi opšti uslovi ne samo što se nisu ispunili, već se čitav proces morao odvijati nemogućim političkim i ekonomskim prilikama i stanju privrede Republike i hiperinflaciji, što je sve imalo veoma nepovoljan uticaj i posledice na samu transformaciju. I od preduzeća čija je transformacija u toku, posle uvedenih sankcija, najveći deo privremeno je odustao od svojinske transformacije. Od konkretnih ograničenja i teškoća, potrebno je posebno istaći sledeće:

1) U postupku transformacije utvrđivanje vrednosti društvenog kapitala preduzeća, kao realne osnove za izdavanje i prodaju deonica i primenu ostalih modela po zakonu je predstavljalo prvu i neophodnu aktivnost. Prema Vladinom Uputstvu procena se vrši prema propisanoj metodologiji korišćenjem najmanje dve metode: troškovne metode (utvrđivanje tržišne vrednosti imovine preduzeća prema stvarnim cenama odnosno važećim u momentu procene uz umanjenje za amortizaciju) i prinosne (temelji se na proceni rezultata koji se očekuju na tržištu u poslovanju preduzeća, za neko vreme u budućnosti). U odsustvu većeg iskustva i ovlašćenih organizacija za procenu, nedovoljnih priprema u preduzeću (nepotpune evidencije i dokaza o vlasništvu i dr.), i uvedene kontrole procene od Agencije i na licu mesta, ovi poslovi na proceni su nepotrebno dugo trajali. Posebno problem bio je kako i po kojim cenama proceniti zemljište, kako građevinsko tako i poljoprivredno. U inflacionoj 1993. godini značajno je otežano utvrđivanje tržišne vrednosti preduzeća, tako da je dovedena u pitanje pouzdanost i izvršenih procena. Da bi se održala, koliko toliko, realna vrednost društvenog kapitala, kao osnove za transformaciju, prema Uputstvu osim u dinarskim iznosima, procena se izražavala i u stranoj valuti (DEM), s tim što se u vreme izdavanja i prodaje deonica, vršilo konvertovanje u dinare "prema tržišnom kursu".

2) Svojinska transformacija se po Zakonu sprovodi po pravilu, na osnovu kombinacije različitih modela. Upravo korišćenjem više modela transformacije u povoljnem ambijentu trebalo je da obezbedi transformaciju društvenih preduzeća u savremene korporacije, sa motivisanim vlasnicima (deoničarima), profesionalnim menadžmentom, preduzetničkom i radnom motivacijom. I većina preduzeća programima transformacije "konstituiše" svojinsku transformaciju na bazi više različitih modela, a posebno: izdavanjem i prodajom deonica po povlašćenim uslovima, konverzijom dugova u ulog, ulaganjem kapitala u preduzeće (dokapitalizacija bez popusta), prodajom preduzeća licima koja preuzimaju rukovodenje, razmenom deonica (a često i identifikacijom državnog kapitala u preduzeću). Međutim, u praktičnom sprovodenju pretežno postupak se završava, odnosno svojinska transformacija bazirala se samo na izdavanju i prodaji deonica pod povlašćenim uslovima.

a) Mala platežna sposobnost zaposlenih i gradana dovela je u pitanje i primjenu modela, izdavanje i prodaju modela pod povlašćenim uslovima (uz popust i na otplatu od 5 godina). Određeni interes za upis dionica postoji samo kod zaposlenih u "boljim preduzećima" i to po pravilu radi dokapitalizacije, kako bi sredstva ostvarena uplatom ostala preduzeću. U situaciji kad je preduzeće po Zakonu dužno da vrši mjesecnu valorizaciju neotplaćenih dionica, zaposleni po pravilu nisu u mogućnosti da vrše otplatu ni na rate. U pojedinim preduzećima zaposleni su upisivali iznose dionica u visini zakonskih prava (30% društvenog kapitala) u očekivanju da će se promjeniti zakon, odložiti plaćanje do ukidanja sankcija UN ili predviđeti dijelom, besplatna podjela društvenog kapitala (bersplatne dionice).

b) U uslovima prezaduženih društvenih preduzeća pretvaranje potraživanja u trajni ulog, kao model svojinske transformacije po pravilu je korišćen u kombinaciji sa dioničarstvom zaposlenih. Sa ovom konverzijom u preduzeće nije medutim ulazio dodatni (svež) kapital, već su se samo smenjivale obaveze odnosno za isnos obaveza povećavao dioničarski kapital (i time dijelom vršila finansijska konsolidacija preduzeća). Dosada je najviše konvertovala svoja potraživanja Montenegrobanka. S obzirom da su kreditori preduzeća, obično banke, to bi paralelna sanacija i svojinska transformacija ovih banaka podstakla i veoma doprinjela procesu transformacije preduzeća.

c) Potreba ostvarivanja "čvrstog jezgra" motivisanih vlasnika u preduzeću opredjelilo je zakonodavca za model kupovine idealnog dijela preduzeća od strane lica koja preuzimaju rukovođenje: rukovodioca i zaposlenih po pravilu organizovanih u timove (management buy out). Privlačnost modela je i u mogućnosti da se kupovina izvrši neposrednom pogodbom u saglasnosti Agencije, bez obaveze provođenja javne licitacije odnosno prikupljanja ponuda kao kod "klasične prodaje". Međutim, primjena ovog modela predpostavlja po pravilu, finansijsku podršku banaka ili Fonda za razvoj, što nije obezbjedeno. Sa druge strane ni samo zaposleni nisu bili "oduševljeni" da "ih kupuju" njihovi direktori.

d) Razmjena dionica korišćena je, posebno sa ciljem da se poboljša upravljačka struktura preduzeća. Problem se pojavio kod razmjene dionica sa "domaćim pravnim i fizičkim licima", koji je na opšti način zakon predviđao ali bez dovoljno jasnih i preciznih uslova. Razmjenu dionica kao model svojinske transformacije uspješno su koristila nekoliko preduzeća, kao "Bar Bilje", "Koral" - Bar, "Žitopromet", "Inpek" - Podgorica, "Pekara V. Mijušković" - Nikšić.

e) Zakonska odredba o identifikaciji kapitala koji je nastao ulaganjem države, protumačena je kao obaveza i svim slučajevima svojinske transformacije. I doneseni su istovremeno prateći propisi: Vladina Uredba o postupku za identifikaciju državnog kapitala i Uputstvo SDK o sprovodenju ove uredbe. Identifikaciju društvenog kapitala trebalo je da vrši Služba DK Crne Gore u postupku procjene vrijednosti preduzeća. I stvarno je pokrenut postupak kod velikog broja preduzeća da bi se na kraju u Službi zaključilo da je to nemoguće učiniti, i sve se završavalo sa izveštajem da "nema dokaza o državnom kapitalu u preduzeću". U nekoliko preduzeća Republika je preuzeila spoljni dug i konvertovanjem u trajni ulog, postala dioničar.

Zakonska obaveza preduzeća da upozna javnost sa osnovnom sadržinom programa i modelima transformacije nije postojala. U odsustvu javnosti u određenoj mjeri, i potpune informisanosti o relevantnim činjenicama, dolazilo je u praksi do nesporazuma pa i suprotstavljanja svojinskoj transformaciji.

3) U skladu sa osnovnim konceptom Zakona, dio društvenog kapitala koji se nije transformisao po nekom od predviđenih modela, prenosi se na Fondove. U praksi se desilo međutim, da je najveći dio društvenog kapitala ostao netransformisan, te su kao vlasnici (dioničari tog kapitala dominirali su Fondovi u srazmeri koja je određena Zakonom). Ovakav

prenos doživljava se u preduzećima i kao "podržavljenje" i demotiviše preduzeće na pokretanje odnosno okončanje već započetog postupka transformacije, posebno u situaciji kada Fondovi po pravillu, insistiraju na upravljačkim dionicama. Bez obzira na obavezu fondova da prodaju ove dionice, Zakonom nije jasno određeno da li je prenos ostatka društvenog kapitala na fodove privremen odnosno uloga fondova u svojinskoj transformaciji "transmisiona", ili se radi o trajnom nominiranju fondova kao novih vlasnika transformisanih preduzeća. Poseban problem i ograničenje procesa je što Republički fond za razvoj nije bio konstituisan, tako da je sav teret servisiranja i stručne podrške transformaciji bio na Agenciju Crne Gore za prestrukturiranje privrede.

4) Za svojinsku transformaciju društvenih preduzeća sa gubicima i hroničnim teškoćama u izvršavanju obaveza, Zakon je predviđao poseban postupak. Cilj je da se ostvari sveobuhvatna transformacija preduzeća (proizvodna, finansijska, organizaciona, personalna i sl.) u uslovima već otvorenog stečaja po Zakonu o prinudnom poravnjanju i stečaju. Donošenjem rješenja stečajnog vijeća o otvaranju postupka transformacije u stečaju ("programiranog stečaja") zastaje se sa svim radnjama kojima je svrha gašenje (likvidacija) preduzeća. Upravni odbor kao organ upravljanja od strane povjerilaca, organizuje dalju privrednu aktivnost, donosi plan finansijske konsolidacije, vrši procjena društvenog kapitala i priprema programa transformacije. Potraživanja prema stečajnom dužniku, koja su nastala do dana otvaranja stečajnog postupka, mogu se naplatiti samo u obimu i na način predviđen u od suda odborenem planu.

Na predlog povjerilaca ili stečajnog dužnika do donošenja Zakona, otvoren je postupak svojinske transformacije u sedam preduzeća u stečaju (Titex - Podgorica, Koni - Nikšić, Sloga - Pljevlja, Rudnik uglja Berane i dr.) Time je ovim preduzećima omogućeno da u određenoj mjeri i u sadašnjim uslovima, izvrše dijelom racionalizaciju i nastave djelatnost (u ograničenom obimu i sa smanjenim brojem radnika). Za jedan broj preduzeća već ističe rok od 18 mjeseci, u kom bi trebalo izvršiti potpunu reorganizaciju i transformaciju preduzeća, tako da sada, organi upravljanja tih preduzeća odnosno sud treba da odluče o organizovanju preduzeća u dionička društva ili nastavku stečajnog postupka po Zakonu o poravnjanju i stecanju.

Preuzimanje upravljanja od strane Vlade Crne Gore izvršena je kod 8 društvenih preduzeća (kao "Servisimport", "Plantaže" - Podgorica, "Prekookeanska" - Bar, "Tara" - Cetinje) i istovremeno pokrenut postupak svojinske transformacije.

### 3. Zakup kao alternativa svojinske transformacije po Zakonu predviđenim modelima

Sredstva preduzeća su, po pravilu, u pravnom prometu (čl. 163. Zakona o preduzećima). I preduzeće ima pravo da raspolaže sa svojom imovinom, da sredstva proda ili da u zakup pravnim i fizičkim licima. Pitanje načina prodaje odnosno izdavanje u zakup (javna licitacija, prikupljanje ponuda i neposredna pogodba) sadržine ugovora, prepušta se preduzeću odnosno uredenju njegovim opštim aktima. Društvena preduzeća koristila su ovu mogućnost, kao instrument za rješavanje privremenih problema u obavljanju djelatnosti ili nestaćice novčanih sredstava. U sadašnjoj situaciji kada "na način i pod uslovima" predviđenim Zakonom, svojinska transformacija "ne ide", preduzeća sa društvenim kapitalom (i ona dijelom svojinski transformisana) okreću se dugoročnom zakupu dijelova (cjeline) preduzeća kao jedinom načinu za svoj opstanak na "privrednoj sceni" i očuvanje povjerene društvene imovine. I pri tom se smatra da je to stvar poslovne politike preduzeća i da postoji ili treba da postoji potpuna sloboda tih preduzeća pri izdavanju u zakup.

Zakoni o svojinskoj transformaciji uređuju pravne okvire, postupak i modele svojinske transformacije odnosno privatizacije, nominiranje vlasnika transformisanih preduzeća. I strogo uvezvi, zakup: ustupanje na korišćenje, uz naknadu sredstava preduzeća, ne bi trebalo

uredivati "privatizacionim zakonima". Međutim, otvaranjem procesa svojinske transformacije i radikalna promjena odnosa prema društvenoj (i državnoj) svojini, otvorila je široki front tzv. "spontane privatizacije": pripajanja ili spajanja sa privatnim preduzećima, osnivanja mješovitih preduzeća bez procjene vrijednosti uloga, te razne vrste ustupanja sredstava na privredno iskoriščavanje privatnim firmama. Dugoročni zakup predstavlja elegantan oblik spontane privatizacije, s obzirom da je sada u svijetu, mnogo važnije imati dugoročno pravo ekonomskog iskoriščavanja, od vlasništva na stvari (i to pravo po pravilu, može se produžavati obnavljanjem zakupa sve do amortizacije, vijeka trajanja objekta). I po pravilu, svi "privatizacioni zakoni" da bi predupredili "spontanu privatizaciju" utvrđuju određena pravila i postupak izdavanja u zakup posebno cijelina preduzeća (kao i prodaju sredstava).

S obzirom da zakupac nema interesa za održavanje ili povećanje vrijednosti zakupljene imovine izvan onog što je nužno za ostvarenje profita u periodu zakupa, teško je obezbjediti daće vrijednost te imovine uopšte biti održana. I za pojedine privredne oblasti (npr. za pre-radičku industriju) ne preporučuje se korišćenje zakupa osim za imovinu gdje je "jednostavno utvrditi uslove za održavanje" (Legal aspects of Privatization in Industry, Economic Commission for Europe, 1992, str. 53). U hoteljerstvu nužno je obezbijediti pridržavanje standarda za zamjenu i dopunu nameštaja, opreme, mašinskih instalacija i sl. U pojedinim zemljama, podzakonskim aktima (npr. u Poljskoj aktom ministra za finansije) posebno se utvrđuju kriterijumi ("principles") za određivanje visine zakupnine) "iznosa koji treba platiti za korišćenje imovine"). I javnost kod izdavanja je obavezna, i podrazumijeva pripremnu fazu, specificiranje imovine, procjenu i sl. i sprovođenje izabranog načina ustupanja (npr. u Mađarskoj, javna licitacija, javni oglas za prikupljanje ponuda ili poziv određenim licima da učine ponudu). U praksi, po pravilu, do izdavanja imovine privatnim firmama dolazi u situaciju, "kad je preduzeće praktično pred raspadom". A ugovori o mendžmentu (ugovori o vodenju poslova preduzeća) koriste se kada je putem preuzimanja upravljanja od strane menadžera odnosno privatnih firmi, uz odgovarajuću naknadu, još moguća rehabilitacija preduzeća.

Uredivanje nekih pitanja u vezi sa zakupom (kao i sa prodajom sredstava preduzeća), u Zakonu o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji je iz istih razloga kao i u zemljama istočne i centralne Evrope gdje je otvoren proces "ubrzane" privatizacije. Prema članu 52. Zakona, preduzeće može zaključiti ugovor o zakupu: 1) sredstava veće vrijednosti (koja prelaze 2.000.000 ECU) ili 2) ekonomskih i tehničko-tehnoloških cijelina djelova preduzeća (pogona, ugostiteljskih objekata i sl.) samo uz saglasnost Agencije. U ovom slučaju preduzeće je dužno da izvrši procjenu vrijednosti sredstava i "sproveđe postupak kao za prodaju preduzeća ili idealnog dijela preduzeća (čl. 32. Zakona). Odredba čl. 52. stav 3. Zakona izričito upućuje da je obaveza preduzeća na sprovođenju postupaka kao za podajcu, a postupci mogu biti samo javna licitacija odnosno prikupljanje ponuda ako licitacija neuspije u smislu čl. 32. stava 1 i 2. Zakona. Neposredna pogodba iz člana 32. stava 3. i formalno-pravno ne predstavlja postupak i moguća je jedino za prodaju, s obzirom da se zna (procijenjena) vrijednost preduzeća kao početna cijena. I samo jednim "kreativnim tumačenjem" može se ova odredba primjeniti i na zakup, uz posredovanje Agencije na utvrđivanju elemenata koje društveno preduzeće, pri zaključenju ugovora, mora uzetu u obzir (druga je pitanje što bi u cijelini odredbe čl. 52. Zakona trebalo razmotriti i preciznije i potpunije sve urediti).

U svakom slučaju, Zakonom se uređuju određena pitanja u vezi sa zakupom i cilj ovih odredbi nije da isključi već da otvori i šire mogućnosti izdavanja u dugoročni zakup sredstava preduzeća, ali u skladu sa zakonom i "strategijom" (ciljevima i "programiranju" svojinske transformacije u Republici). Sa iznajmljivanjem sredstava preuzima se, ne samo vodenje tih djelova preduzeća već i "privatizacija upravljanja" u cijelini, društveno preduzeće ne zadržava

pravo ni na tzv. opštu politiku (overa, policy). Privatna firma obavlja poslove za svoj račun i snosi sav rizik poslovanja. Time se otvaraju i velike mogućnosti i za razvoj preduzetništva, povećanje profita i sl. U ovom smislu, uz obezbjedenje zaštite integriteta i očuvanja vrijednosti društvenog kapitala, provođenje postupka koji garantuje "pošten i koristan" posao za obje strane zakupa u suštini predstavlja međustepenicu ka potpunoj privatizaciji, i kao takav ima svoje mjesto u procesu transformacije društvenih preduzeća u Republici. U slučajevima (dugoročnog) zakupa u zemljama istočne i centralne Evrope, zakonom i ugovorima predviđa se i opcija kupovine zakupljenih dijelova (cjelina) preduzeća. Druga je stvar što radikalna orijentacija na iznajmljivanju cjelina preduzeća ili dovodi ozbiljno u pitanje primjenu (zakonskog) koncepta svojinske transformacije (i privatizacije) odnosno svojinsku transformaciju po osnovu različitih modela (dioničarstva zaposlenih, prodaje idealnog dijela preduzeća domaćim i stranim licima i sl.) ili znači i napuštanje tog metoda transformacije te ograničava društvenu firmu da se na temelju jedno (manje ili višeg) značajnog dijela svoje imovine, ne bavi registriranim privrednom djelatnosti, već samo ubiranjem zakupnine.

Iako, bez bližeg uvida u ono što se dešava sa izdavanjem najvećeg dijela imovine nekih preduzeća sa društvenim kapitalom (npr. hotelskih kompleksa u primorju i sl.), osim da se ne postupa u skladu sa čl. 52. Zakona, izgleda da se može zaključiti da se u osnovi radi o obustavljanju započete svojinske transformacije u tim preduzećima "u postupku i po modelima predviđenim Zakonom, i orijentaciji na dugorični zakup kao alternativu.

#### 4. Završne napomene o svojinskoj transformaciji u Crnoj Gori

Političke i ekonomiske prilike, stanje privrede i hiperinflacija (pa i neprilagođena tome pravna regulativa), ugrozile su proces svojinske transformacije u Republici. Dosadašnja iskustva i problemi upućuju na potrebu "revitalizacije programa privatizacije", prvenstveno kao ekonomskog fenomena. Adekvatnjom regulativom, bilo republičkom ili donošenjem saveznog zakona, takođe je moguće podstići aktivnost i obezbijediti pomak transformacije društvenih preduzeća. Pri tom bi trebalo imati u vidu i uvažiti neke temeljne elemente i osnovni koncept svojinske transformacije. Istovremeno potrebno je obezbijediti konsenzus od određenih društvenih činilaca, posebno sindikata, i operacionalizaciji prihvачene osnovne "strategije".

Prvo, osnovni koncept zakona, na bazi kombinacije različitih modela odnosno pluralnosti puteva, i svojinske transformacije cjelokupnog kapitala preduzeća, nema alternative. Do teškoća u praksi došlo je zbog "tehničkih problema" u sprovodenju, a ne zbog koncepta i pristupa svojinskoj transformaciji. Međutim, iskustvo upućuje da je potrebno proširiti obaveznost transformacije bar na društvena preduzeća, obuhvaćena posebnim programima koje donosi vlasta (i jednom kada kreće u transformaciju preduzeće je dužno da je sproveđe u zakonom predviđenom roku).

Druge, s obzirom i na doprinose (u većoj ili manjoj mjeri) i razvijeni osjećaj zaposlenih da je preduzeće njihovo, te potrebu razvoja "svojinske demokratije", iz razloga pravičnosti dioničarstvo zaposlenih (i građana) pod povlašćenim uslovima na dijelu društvenog kapitala (do 1/3) treba podržati i usavršiti. U tom smislu, treba prouzročiti rok za otplatu dionica na rate na deset godina (kako je to predviđeno u saveznom Zakonu o društvenom kapitalu) i omogućiti odlaganje otplate do ukidanja sankcija. Pravičnost bi zahtijevala da se zakonom (i u Srbiji i u Crnoj Gori) predviđi i besplatna podjela dijela društvenog kapitala (npr. 10% uz poznata ograničenja po pojedincu), zaposlenim i time uspostavi kakav takav odnos "jednakosti" sa 600.000 zaposlenih u Srbiji, koji su postali vlasnici društvenog kapitala, praktično u bescenje, u hiperinflacionoj 1993. god. U svakom slučaju, treba se podsjetiti, da u sadašnjim

uslovima ne može biti "masovnije" privatizacije, bez besplatne podjele dionica svima (npr. svim punoljetnim građanima).

Treće, preostali dio društvenog kapitala (2/3), sa izuzetkom preduzeća koja se imaju organizovati kao javne korporacije u isključivo državnoj svojini (npr. željenica, ptt saobraćaj, odnosno tamo gdje postoji tzv. prirodni monopol i upravljanje dobrima do opštег interesa, kao šume, putevi, pomorsko dobro i sl.), treba prodati pravnim i fizičkim licima po tržišnim cijenama, bilo prodajom dionica javnim oglasom odnosno preduzeća ili idelanih djelova licitacijom (ili prikupljanem ponuda), prodajom licima koja preuzimaju rukovodjenje, bilo prodajom svih sredstava ili djelova, posebnih cjelina preduzeća, i uz likvidaciju postojećeg društvenog preduzeća (varijantu ovog poslednjeg modela sadrži Predlog saveznog zakona). Prodaja je i važan metod da se obezbijedi poslovno prestrukturiranje preduzeća. Realizacija jednog ovakvog opredjeljenja moguća je, po pravilu, u okviru programa svojinske transformacije odnosno privatizacije po preduzećima ili delatnostima po prioritetima (trgovina, uslužne djelatnosti i sl.). Dio društvenog kapitala koji se nije transformisao po nekom od modela predviđenih zakonom (po pravilu, koji se nije mogao odmah prodati) prenosi se na fond za razvoj odnosno fondove. Da bi se otklonio prigovor da se svojinskom transformacijom upravo vrši podržavljenje društvene svojine, zakonom treba predvidjeti i da se jedan dio netransformisanog društvenog kapitala (do jedne trećine) umjesto na fondove prenosi u vidu dionica i povjerava banci ili drugoj finansijskoj organizaciji (u tzv. "trust") za određeno vrijeme npr. 5 godina, koja preuzima upravljanje po osnovu dionica i priprema i organizuje prodaju tog dijela preduzeća. I prenos na fondove bi bio privremen, dionice društvenog kapitala moraju se ponuditi na prodaju odnosno prodati u određenom roku (pet do deset godina) u vremenu potrebnom za sprovodenje svojinske transformacije društvene svojine. "Vlasničko" prisutvo države (duže ili kraće vrijeme) u (javnim) preduzećima koja obavljaju dejelatnost u oblasti infrastrukture, treba po pravilu obezbijediti kroz identifikaciju družavnog kapitala ili zamjenom obeznicama države, kao dugoročnih hartija od vrijednosti, za dionice preduzeća.

Četvrto, u vrijeme kada ne ide sa prodajom društvenog kapitala, zakup i ugovor o menadžmentu objektivno se javljaju među osnovnim elementima privatizacije. I država koja ima ambiciju da "programira" svojinsku transformaciju i obezbijedi ostvarenje određenih ciljeva, treba i da utvrdi osnovna "pravila igre" i za zaključenje ovih ugovora, bar kad su u pitanju cjeline (djelovi) preduzeća. Dugoročni zakup i ugovor o menadžmentu djelova ili cjeline u suštini moraju biti u funkciji njihove buduće prodaje. Utoliko, imaju obezbedeno očuvanje ili oporovak tog preduzeća, te stvaranje uslova za "potpunu privatizaciju" (a sredstva od dugoročnog zakupa propisom usmjeriti na nove investicije u preduzeću). U praksi izmišljen instrument za to je ugovor o menadžemntu, povjeravanje upravljanja i preuzimanje pune odgovornosti za poslovanje od privatnih firmi, timova i pojedinca za određeno vrijeme (npr. u Rumuniji koja ima i poseban zakon o ugovoru o menadžmentu, 4 godine sa mogućnosti produženja) koji svoju dobit ("naknadu za rad") naplaćuju, pored ostalog, iz ostvarene dobiti (tih dijelova) preduzeća.

Peto, adekvatnije koncipiranje i ospozobljanje institucija, odgovornih za transformaciju: agencije i fonda za razvoj i dr. je nužno. Država utvrđuje zakonske i organizacione okvire i neposredno ili preko tih institucija obezbjeduje poštovanje "pravila igre", servisiranje i podršku procesu revitalizacije podrazumeva i donošenje posebnih programa svojinske transformacije (npr. na više preduzeća u određenoj djelatnosti i sl.) u cilju utvrđivanja strategije i organizovane privatizacije. Pitanje je da li i kakvu ulogu predvidjeti za penzioni fond i zavod za zapošljavanje. Sada, njihovo angažovanje je, po pravilu, nakon po zakonu sprovedenog postupka svojinske transformacije (tzv. "follow up" aktivnosti): prodaja na njih prenesenih dionica društvenog kapitala, učešće u upravljanju transformisanim preduzećima i dr. Umjesto pre-

nosa na 3 (tri) institucije, trebalo bi razmotriti predloge na Ekonomskom savjetu (izvještaj od 26.10.1993.god.) o prenosu društvenog kapitala samo na jednu ("javnu korporaciju" a to bi mogao biti i fond za razvoj) koja bi u direktnim pregovorima sa potencijalnim kupcima odnosno na tržištu kapitala, mogla da "obezbijedi najveću moguću cijenu toga kapitala". A time i najviše sredstava za namjene određene zakonom (pored ostalog i za rješavanje teškog problema: funkcionisanja i transformacije penzionog fonda).

Šesto, javnost svojinske transformacije, potpuna informisanost svih zainteresovanih a posebno potencijalnih kupaca, mora se utvrditi kao zakonska obnaveza i obezbijediti u svim fazama transformacije posebno kod primjene pojedinih modela i puteva (metoda) nominacije vlasnika i organizovanja preduzeća u društvo kapitala.

*Prof. dr Veselin Vukotić, profesor Ekonomskog fakulteta u Podgorici*

## RAZVOJ FINANSIJSKIH TRŽIŠTA U CRNOJ GORI

1. Finansijsko tržište je organizovana kupovina i prodaja novca, derivata novca i hartija od vrijednosti (obveznica, dionica i sl.). U odnosu na tržišta robe na kojima se prodaje konkretna roba (kafa, nafta, odijelo, meso), finansijsko tržište je specifično jer se na njemu trguje novcem. Znači, na njemu je novac roba kao i svaka druga. U ukupnom prometu u svjetskoj trgovini, trgovina novcem i derivatima novca ("trgovina simbolima") je oko 4,2 puta veća od trgovine robom.<sup>1</sup> Logično je da što je razvoj na većem nivou (ima više novca) to je i trgovanje sa novcem veće i značajnije. Zarade u trgovini sa novcem su mnogo veće nego u trgovini robom. Istina, i mogući gubici. Za mlade ljudi ovo treba da bude inspirativno područje za njihov budući biznis. Za takav biznis treba imati želju ali i veliko znanje. Improvizacije skupo koštaju, jer ste na tržištu novca sa ajkulama, koje i neznanje drugog pretvaraju u svoj profit.

2. Stalno se zalažemo za organizovanje finansijskih tržišta, ukazujući na njihovu neophodnost. Ovakvo zalađivanje nameće i pitanje: Šta očekujemo od finansijskog tržišta? Koji poslovni interes ima danas preduzeće ili banka ili pojedinac da posluje preko tržišta kapitala? Koji interes ima država da se pojavi kao učesnik na tržištu kapitala? Da li je "forsiranje" i izgradnja finansijskih tržišta i put njihovog normalnog razvoja? Smatram da od forsiranog finansijskog tržišta, odnosno tržišta kapitala moramo ići ka Ligh tech/Ligh touch finansijskog tržišta; od finansijskih tržišta kao dekoracije sistema ka institucijama sa kojima svako preduzeće, banka i preduzetnik imaju snažan dodir i poslovno emotivno prožimanje; od institucija koje su izvan sistema ka institucijama koje su organski dio sistema. Tržište kapitala, kao najvažniji dio finansijskog tržišta, nastaje onda kada za to bude postojao interes preduzeća. Taj interes se ne može buditi i podsticati spoljnim apelima, već mora proizilaziti iz ciljne funkcije preduzeća. Odnosno, sadašnja ciljna funkcija preduzeća - zadovoljavanje potreba zaposlenih (hrana, stan, ogrev, obuća, higijenski pribor) - ne može korespondirati sa logikom tržišta kapitala koja počiva na interesu svakog učesnika da na berzanskim poslovima što više zaradi.<sup>2</sup> Stoga je

---

1 The Economist, 15. I 1992, London)

2 Na finansijskom tržištu su dominantni kapital - odnosi. Na njemu je vlasnik novca i kapitala bog, a korisnik novca i kapitala - preduzetnik, vjernik. Finansijsko tržište simbolizuje neku vrstu svetog

potrebna promjena ciljne funkcije preduzeća u pravcu većeg naglaska na profitu i poslovnoj prestižnosti preduzeća. Ili, država će se pojavit na tržištu kapitala onda kada bude primorana da umjesto štampanja novca prede na realno finansiranje - prodajom svojih hartija od vrijednosti, između ostalog.

Ciljnu funkciju i ponašanje svakog preduzeća suštinski određuje privredni sistem. Privredni sistem određuje i ponašanje svakog preduzeća (Kako se ponaša i radi naš radnik u Nemačkoj? Kako se taj isti čovjek ponaša kod nas?). Finansijsko tržište, tržište kapitala kao njegov dio, dio je integralnog tržišta na kojem počiva sistem tržišne privrede. Mechanizam tržišne koordinacije je jedino imantan privatnoj svojini, odnosno, kako ističe Kornai, između privatne svojine i tržišnog mehanizma postoji jaka veza.<sup>1</sup>. Otuda i zaključak da nema razvoja integralnog tržišta bez privatne svojine, odnosno samo kroz proces brze privatizacije stvara se pogodan ambijent za razvoj tržišta kapitala, koje, svojim razvojem povratno utiče na ubrzavanje i efikasnost procesa privatizacije.

3. Da li sada imamo metod privatizacije koji pogoduje razvoju tržišta kapitala? Sadašnji metod privatizacije, posebno u Crnoj Gori, nije stimulativan za razvoj tržišta kapitala, jer se ne radi o privatizaciji već znatno više o podržavljenju (preko 2/3 dionica pripada društvenim fondovima). Ipak, za očekivati je da će program rekonstrukcije monetarnog sistema ubrzati proces privatizacije. Ukoliko se to ne desi, tada će i ovaj program doživjeti sudbinu ranijih, koji su svi napušteni kada se dirnulo u problem promjene svojine. Privatizacija je preduslov povećanju proizvodnje, bez koje i nema stabilnog novca.

4. Elementi tržišta kapitala su ponuda i tražnja. Stoga u analizi mogućnosti izgradnje tržišta kapitala pokazalo posebno od elemenata koji konstituišu ponudu i posebno tražnju kapitala.

#### 4.1. Elementi ponude kapitala

Ukupni obim kapitala koji bi se mogao naći na strani ponude određen je vrijednosti dijela kapitala koji se po zakonu može privatizovati i novom emisijom dionica pojedinih preduzeća i banaka. Za ovu analizu zadržaćemo se samo na dijelu ponude koju čini postojeći društveni kapital namijenjen za privatizaciju.

Polazeći od informacije Agencije da je proces svojinske transformacije otpočeo u 280 preduzeća u Crnoj Gori, procjenjujem da je ponuda kapitala za privatizovanje između 4-4,5 miliardi DEM. Imajući u vidu da se zakonom regulišu odnosi između pojedinih velikih grupa o privatizaciji, izvršiću procjenu sa kojom vrijednošću dionica raspolažu ili mogu da raspolažu pojedine grupe. Od ukupne mase kapitala zaposlenima pripada 30% ili između 1,2 do 1,35 milijadi maraka; oko 10% su dionice banaka ili 400-450 miliona DEM a preostali dio - 60% ili 2,4 - 2,75 milijadi fondovima (Penzioni fond, Fond za zapošljavanje, Fond za razvoj). Da li je ovako strukturiran kapital pogodan za tržište kapitala i koje su to finansijske institucije koje bi pospješile razvoj tržišta kapitala? Ili, da li vlasnici deonica imaju interesa da ih prodaju i, ako imaju, preko kojih institucija?

(a) Zaposleni. Promet sa internim dionicama zaposlenih već je otpočeo. Zaposleni međusobno trguju, iako obazrivo, mada mnogi ne mogu da procijene vrijednost svojih dionica. Smatram da bi radnicima imaočima internih dionica trebalo stvoriti uslove za njihovu

hrama u koji preduzetnik ide kad mora de se moli, a investitor kad hoće da se moli.

1 Vidi Janoš Kornai:Put u slobodnu privredu, Beograd, 1990.

prodaju. Da li to oni treba odmah da rade na Beogradskoj berzi? Sada ne mogu. Zakon to onemogućuje. Bez obzira na to bilo bi potrebno formirati institucije koje bi to omogućavale. To bi mogle biti interne berze, njih nekoliko u Crnoj Gori ili većim firmama. Preko internih berzi otpočeo bi proces razvoja ideje i prakse prometa sa hartijama od vrijednosti, a interne dionice stavile u funkciju formiranja tržišta kapitala.

(b) Banke. Banke će biti ekonomskom nuždom primorane da prodaju dio svojih dionica do kojih su došle konvertovanjem svog potraživanja u ulog u preduzeće. To je način da banke dođu do svježeg novca, tim prije što nije za očekivati da će to i dalje biti primarna emisija. Ipak, jedan dio tih dionica je lošeg kvaliteta. To su tzv. junk bonds - otpadne obveznice. Ovakve hatije od vrijednosti se uvijek javljaju tokom procesa restrukturiranja. Preko tih visokorizičnih obveznica sa niskim "rejtingom" ali visokom potencijalnom kamatom SAD su u periodu 1983-1987. pribavile oko 187 milijardi dolara kapitala.<sup>1</sup> Preko njih se odvija buran proces rušenja stare i stvaranja nove privredne strukture. Obveznice niskog ranga nemaju investicioni status, tj. institucionalnim investitorima je zabranjeno da ulažu u njih. Ipak, one nose visok rizik neizvršenja ali potencijalno veliku dobit. Trgovina sa ovim papirima je praćena sa mnogim aferama. No, bez obzira na to u Crnoj Gori treba ići na stvaranje takve vrste tržišta hartija od vrijednosti visokog rizika. U središtu toga bi trebalo da budu nove investiционе banke. One bi prodavale dionice i loših preduzeća po nižim cijenama. Niža cijena imovine problematičnih preduzeća privukla bi "napadače", nove domaće preduzetnike i inostrane investitore koji bi ih kupovali sa namjerom da se ožive. Svakako, ovdje bi se mogle očekivati i najveće finansijske špekulacije, ali bi se kroz njih afirmisao novi preduzetnički sloj, koji bi bio nosilac restrukturiranja.

Da bi se ove transakcije obavile čak i u uslovima negodovanja javnosti, vlada bi morala da stane iza ovog tržišta svojim autoritetom i da zaštiti preduzetnike - ajkule koji bi bili spremni da ulaze u ovako rizične poslove.

(c) Fondovi. Mislim da je najveća greška postojećeg modela privatizacije (1) visoko učešće fondova u vlasništvu preduzeća (oko 2/3 ukupne vrijednosti dionica) i (2) njihova neadekvatna organizacija i ciljna usmjerenost. Istinski se nije ništa promjenilo u tretmanu i zakonskoj regulativi penzionih fondova, a oni raspolažu sa najmanje 1,5 miliona maraka vrijednosti dionica. Kako će Fond da gazduje sa tim dionicama? Kako da ih proda, ukoliko to želi.

Stoga bi bilo potrebno da se kod svih fondova unese više elemenata privatizacije. Tako bi se Penzioni fond morao brže restrukturirati i osposobiti da prodaje svoje dionice, odnosno da kupuje od preduzeća ili drugih fondova dionice koje su visoko prinosne odnosno Penzioni fond treba privatizovati; zakonski omogućiti formiranje više penzionih fondova i stvoriti pretpostavke da izdvajanje za penziju postane štednja za starost, koja se svake godine uvećava za kamatu koju svakom pojedincu obezbjeduje fond plasirajući prikupljena sredstva. Umjesto, kao do sada, da se sredstva koja zaposleni uplaćuju u Fond, daju npr. za plate štrajkačima, i tako nestanu (što je dovelo do ogromne dubioze u Penzionom fondu), ona bi se ulagala u manje rizične plasmane i donosila kamatu, ne Fondu, već svakom pojedincu koji uplaćuje svoj penzioni doprinos. Tako bi odlaskom u penziju svaki pojedinac imao na svom penzionom računu sredstva u iznosu 40-godišnjih uplata uvećana za kamatu ili dividenu dobijenu njihovim dotadašnjim plasiranjem od strane Fonda. Dionice koje se sada prenose Fondu trebalo

1 Prema: Dr Drago Buvač: Povratak u kapitalizam, Poslovna škola, Zagreb, 1990, str. 123.

bi da pokriju dio duga države prema penzionerima. Razumije se, realizacija ove ideje zahtijeva novu sistemsku i zakonsku regulativu.

Fond za razvoj treba da postane investiciona kompanija, odnosno institucionalni investitor. Znači, on bi funkcionisao kao specijalizovana institucija za dugoročno investiranje u hartije od vrijednosti na tržištu kapitala. Fond bi emitovao dionice, koje bi kupovala privatna ili državna preduzeća i drugi fondovi i gradani, i u upravljanju učestvovali srazmjerno uloženom kapitalu. Ovaj Fond bi mogao biti i put ulaska stranih ulagača, koji bi kupovali dionice određenih preduzeća. Stoga bi ovaj Fond mogao imati svoje ogranke i u razvijenim zemljama, pa čak i sjedište bi mu moglo biti u inostranstvu.

(d) Preduzeća. Za razvoj tržišta kapitala je bitno da preduzeća izdaju nove emisije dionica. Za sada to je više mogućnost nego realnost. U Crnoj Gori samo je jedno preduzeće (Mlin iz Spuža), izdalo takve dionice.

Jedan od osnovnih razloga da preduzeća ne raspisuju dionice jeste njihova zatvorenost, posebno velikih. Postojeće poslovodne strukture i zaposleni u preduzećima psihološki vrlo teško prihvataju da se krug mogućih vlasnika širi. Takvo ponašanje je slično ponašanju porodičnih firmi na Zapadu, koje ne žele da prihvate dodatni akcijski kapital spoljnih ulagača, jer se plaše da će porodica izgubiti upravljačku kontrolu nad preduzećem.

U cilju otvaranja preduzeća Vlada Crne Gore treba da razradi poseban sistem podsticaja. Tako bi trebalo da zatvorena društva (private companies) oporezovati 15% i više od otvorenih društava (public companies), kako bi se transformacija učinila privlačnijom. Isto tako moguće je odobravanje većih kredita uslovjavati prethodnim otvaranjem preduzeća (npr. u Južnoj Koreji). Postoji još čitav spektar mogućih podsticaja da se podstakne emisija hartija od vrijednosti postojećih preduzeća.

(e) Država. Početni stimulans razvoju tržišta kapitala u nas treba da pruži država. Kamatna stopa na državne obveznice, koje predstavljaju najmanje rizičnu dužničku hartiju od vrijednosti, predstavlja ishodište za formiranje kamatne stope rizičnih obveznica koje izdaju preduzeća. Obično se u zemljama u razvoju prvo razvije tržište državnih obveznica a tek kasnije se počne trgovati sa hartijama od vrijednosti preduzeća. Ovo prije svega radi sticanja povjerenja preduzeća i javnosti u tržište kapitala. Npr. na Berzi u Budimpešti je od 1990. do 1993. napravljen promet od 1,4 milijardi DEM. Od toga na promet kratkoročnim državnim hartijama od vrijednosti otpada 58,3%, a 38,8% na državne srednjoročne hartije od vrijednosti. Ostali promet je tek bio promet sa akcijama preduzeća.

Ukoliko je sadašnja ekonomска politika kao cilj postavila da se smanji budžetski deficit, tada je emisija državnih obveznica jedan od osnovnih realnih izvora budžeta.

Promet obveznicama bi bio ubrzan ukoliko bi država davala garancije za obveznice izabranih preduzeća, npr. KNP, Luka Bar, i sl. Na nivou Republike Crne Gore treba da se otpočne sa izdavanjem municipal bonds, obveznica lokalnih organa vlasti. Njihova osnovna karakteristika jeste da svojim vlasnicima nose poreske olakšice (npr. oslobođanje saveznih poreza). Zato su one i atraktivne. Zbog ove pogodnosti, obveznice lokalnih organa često nose nižu kamatnu stopu.

#### 4.2. Elementi tražnje kapitala

(a) Efektivna finansijska tražnja. Teško je očekivati da postoji dovoljno domaće štednje koja bi se efektivno pojavila kao tražnja za društvenim kapitalom. Stoga je iluzorno očekivati da se može postići neka visoka cijena. Ipak, ma kolika da je efektivna tražnja, svaka privatizacija obezbjeđuje najmanje dva finansijska efekta: (a) sredstva dobijena od privatizacije, bez obzira na veličinu, jesu dodatni izvor finansiranja razvoja, (b) budući dohoci od privatizovanog

preduzeća će biti znatno veći, i ta razlika između sadašnjih i budućih dohodaka jeste dodatni izvor akumulacije, koji kompenzira sadašnji privid niske cijene.

Mjerama ekonomske politike treba podsticati efektivnu tražnju. Žapravo, imovina pojedinaca bi mogla biti jedan od dodatnih izvora finansiranja. Npr. kupovina preduzeća, odnosno dionica preduzeća uz hipoteku nad kućom, zemljom, vikendicom. Ovo bi bilo posebno važno za slučaj kupovine preduzeća od menadžerske ekipe preduzeća.

(b) Poreska politika. Kao na strani ponude, poreska politika je značajna i za tražnju. Na strani tražnje odnosno na strani investitora, razlike u poreskom položaju različitih instrumenata takođe su velike. Tako se, npr. institucionalni investitori i ulaganja u njihove hartije od vrijednosti izlazu dvostrukom oporezivanju. Često dioničke hartije od vrijednosti (obveznice države) imaju povoljan poreski tretman u odnosu na vlasničke (akcije). Poreski sistem često favorizuje bankarske depozite u odnosu na hartije od vrijednosti. Tržište kapitala se može razvijati samo ako oporezivanje finansijskih instrumenata u osnovi bude neutralno. Međutim, tražnju za hartijama od vrijednosti je moguće dodatno ubrzati i povećati njenu ulogu u finansiranju razvojnih projekata poreskim olakšicama za dugoročna investiranja preko obveznica, a naročito za dugoročno investiranje preko akcija.

(c) Institucionalni investitori (penziji fond, osiguravajuća društva) su vrlo efikasan način uključivanja neiskusnih investitora na tržišta hartija od vrijednosti. Institucionalni investitori sakupljaju sredstva od mase malih ulagača i plasiraju ih u diversifikovani portfelj hartija od vrijednosti. Ovakvo posredno investiranje na tržištu kapitala omogućava koncentraciju sredstava i preko ekonomije obima i specijalizacije menadžmenta snižava troškove trgovine hartija od vrijednosti, smanjuje rizik konačnim investiranjem, širi profesionalizam u poslovanju mlađih tržišta kapitala. Ipak, da bi institucionalni investitori efikasno uticali na razvoj tržišta kapitala potrebno je (a) onemogućiti višestruko oporezivanje, (b) zakonskom regulativom i stalnim nadzorom treba osigurati da menadžerske grupe koje upravljaju portfeljom nemaju nikakvih veza sa preduzećem čije se hartije od vrijednosti nalaze u portfelju tih institucija.

Stoga je potrebno da se donese zakon o investicionim preduzećima. Iako ih sada niko i ne zabranjuje, ipak se ne zna ko ih osniva.

(d) Država ima snažne poluge da utiče na tražnju za hartijama od vrijednosti. Ovdje se prije svega misli na monetarnu politiku i brojne finansijske propise. Monetarna politika koja obezbjeduje stabilan nivo cijena stvara ambijent podsticanja za tražnju za dugoročnim hartijama od vrijednosti. Dozvoljavanje da se hartije od vrijednosti kupe na kredit, kao i politika Centralne banke da rediskontuje određene državne i preduzetničke hartije od vrijednosti, takođe može uticati na povećanje tražnje za dugoročnim hartijama od vrijednosti.

(e) Kao dio efektivne tražnje može se pojaviti i strani kapital. Istina, pojedine zemlje imaju različita pravila o pristupu stranca na berzi. Rješenja se kreću od potpune zabrane do određivanja akcija kojih preduzeća mogu biti kupljena od strane stranca ili uključivanja stranca posredno preko organizovanih investicionih preduzeća (country funds).

(f) Banke. Bilo bi izuzetno važno kada bi banke otpočele aktivnost na prodaji i kupovini hartija od vrijednosti i u kreditiranju ove trgovine. Međutim, naše banke su u teškom stanju, i njihovo uključivanje na tržište kapitala će zahtijevati njihovu prethodnu sanaciju i privatizaciju. Nažalost, banke nisu iskoristile vrijeme sanacija za obučavanje za trgovinu hartijama od vrijednosti. Nisu obučile za to kadrove i otvorili šaltere za pružanje pomoći stanovništvu o kupovini hartija od vrijednosti kao i izgradnju informacionih sistema za vođenje portfelja i trgovini hartijama od vrijednosti. Tako se i sektor banaka javlja kao jedno od ograničenja na strani tražnje kod tržišta kapitala.

5. Važni elementi razvoja tržišta kapitala jesu znanje i marketing

Nedovoljno znanje je prepreka razvoju tržišta kapitala. Pojedinci i preduzeća nemaju dovoljno znanja da shvate sve prednosti koje pruža tržište kapitala. Stoga je potrebno pokrenuti jedan nacionalni program obuke kadrova iz oblasti finansija i bankarstva koji bi uključivao kako domen redovnog školovanja tako i dodatnog obrazovanja poslovnih ljudi u Crnoj Gori.

Marketing trgovine hartijama od vrijednosti bi razvio potrebu i razbijao strah da se ulazi u promet sa hartijama od vrijednosti. Isto tako, agresivan marketing bi mogao biti povoljan za stvaranje klime povjerenja od strane javnosti za promet hartija od vrijednosti. Važan marketinški kanal bi mogla biti TV. Zašto najgledanje informativne emisije ne bi počinjale sa vijestima sa tržišta kapitala?

6. Iz svega navedenog može se zaključiti da je osnivanje sekundarnog tržišta (berzi) produkt velikog broja različitih rješenja sistemskog karaktera, mjera ekonomске politike i zakonske regulative. I kod nas se, kao u Poljskoj i Madarskoj, program razvoja tržišta kapitala koncentrisao prije svega na osnivanju berzi. Zapravo, berze su osnovane dekretom ali ih nije pratila infrastruktura, zakonska i sistemska kao ni ekonomска politika. Zato one i jesu "mrtvoredenčad". Berza je rezultat evolutivnog, organskog razvoja ukupnog sistema. Otuda i velika opasnost da se usmjerimo samo na osnivanje berzi, a da zaboravimo preduslove. Potrebna je simultanost u razvoju, te da je primarna naša aktivnost usmjerena na stvaranje uslova za ulaganje u hartije od vrijednosti, a osnivanje berzi će postati logički produkt nastao iz takvih uslova.

7. Na bazi sadašnjeg stanja i nivoa privatizacije u Crnoj Gori i potrebe razvoja tržišta kapitala bilo bi potrebno:

- (a) razvijati projekte internih berzi,
- (b) obrazovanje kadrova, čiji nosilac bi bila sadašnja Montenegro berza i konsultantske firme iz ove oblasti,
- (c) pripremiti projekat o razvoju tržišta hartija od vrijednosti u Crnoj Gori koji bi finansirala Vlada Crne Gore,
- (d) formirati ekspertsку grupu za implementaciju tržišta hartija od vrijednosti.

Samo razvojem tržišta kapitala moguće je funkcionisanje tržišne privrede. A tržište kapitala zahtijeva niz preduslova. Ipak, početni i najvažniji preduslov jeste privatizacija.

*Doc. dr Marko Rajčević i Doc. dr Vitomir Popović, Pravni fakultet, Banja Luka*

## **RAZMIŠLJANJA O KONCEPTU SVOJINSKE TRANSFORMACIJE U REPUBLICI SRPSKOJ**

Proces transformacije svojine je složen, delikatan i osjetljiv poduhvat koji zahtjeva multidiscipliniran pristup u rješavanju mnogobrojnih problema koji stoje na putu postizanja željenog cilja.

Da bi se pristupilo tom procesu neophodno je generalno političko opredjeljenje u tom smislu, a zatim treba izabrati metod i model koji će biti ekonomski racionalan i svrshishodan, te zadovoljiti osnovne postulate u cilju njegove socijalne prihvatljivosti, što je naročito važno s obzirom na koncept društvene svojine koji se inercijom još uvijek zadržava u svijesti, a realno gledajući proći će još dosta vremena dok se situaciji u tom pogledu ne promjeni. Naime, koncept društvene svojine, sa neodređenošću titulara, odnosno preciznije rečeno sa određenjem da društvena svojina pripada svima a nikom pojedinačno, uslovno je i usloženo proces njene transformacije jer treba sruštiti psihološku barijeru svijesti da će se proces odvijati bez punog ostvarenja ekonomskih interesa pojedinca i društvenih grupa. Otuda je u procesu transformacije neophodno naći pravu mjeru i uspostaviti ravnotežu interesa pojedinaca i države, a to je u našim uslovima i na ovim prostorima uvijek bio problem, jer su, podsjetimo se, ekonomski razlozi postojanja i djelovanja privrednih subjekata po pravilu potiskivani u drugi plan ako su nasuprot njima postojali i djelovali socijalni ili politički faktori, te se konstatacija o preduzeću, kao, prije svega, socijalnoj kategoriji, pokazala kao tačna s obzirom na rezultate njegovog poslovanja.

Proces svojinske transformacije u Republici Srpskoj još se ne može otvoriti jer za to nisu ispunjene neke kardinalne pretpostavke.

Naime, od svih naprijed nabrojanih pretpostavki postoji nepobitno političko opredjeljenje da se izvrši privatizacija. To opredjeljenje izraženo je kroz Deklaraciju o privatizaciji preduzeća i druge imovine koju je 31.10.1992. godine donijela Skupština Republike Srpske.<sup>1</sup> De-

---

1 Službeni glasnik Republike Srpske, br. 18/92

klaracijom se naznačuju osnovni i globalni pravci i načini privatizacije, a njene postavke izražavaju se ukratko u sljedećem;

- neka će preduzeća biti državna (javna), što znači da neće biti transformisana;
- imovina će biti državna, opštinska, gradova, društvenih i drugih organizacija i institucija;
- organizovaće se proces ubrzane i pravedne privatizacije;
- prvo će se privatizovati najrentabilnija preduzeća kako bi se ostvrenim sredstvima obezbjedila privatizacija preduzeća nižeg stepena rentabilnosti;
- privatizacija će se obavljati prodajom i podjelom vrijednosti preduzeća i imovine;
- manji dio preduzeća i imovine će se prodavati, a veći dio dijeliti besplatno u vidu dionica;
- učesnicima rata i izvršiocima radne i mobilizacione obaveze imovina će se dijeliti besplatno;
- prvenstvo i najveće iznose imaće i ostvariće porodice palih boraca;
- lica koja su izbjegla ratne i radne obaveze izgubiće odredena prava u privatizaciji društvene i državne imovine;
- pravo učešća imaće i stranci, a posebno naši iseljenici i radnici zaposleni u inostranstvu;
- učesnicima rata i radnih obaveza djeliće se besplatno šume i poljoprivredno zemljište;
- ranije oduzeta imovina građana vratiće im se u skladu sa zakonom.

Da bi se izvršila zaštita društvene imovine u stanju neposredne ratne opasnosti, Skupština Republike Srpske je 28.04.1993. godine donijela Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu.<sup>1</sup> Po tom zakonu državnom imovinom postaje cjelokupan društveni kapital društvenih preduzeća, ali i uložena privatna sredstava u dionice. U preduzećima nastavljaju da funkcionišu dotadašnji organi upravljanja. Nakon prestanka razloga za donošenje Zakona, a po tome kako je u njemu određeno:

- izvršiće se revizija do tada provedenih vlasničkih transformacija;
- razmotriće se mogućnosti i formulisati način transformacija državne u privatnu svojinu,
- primjeniče se procjena stvarnih vrijednosti, pri čemu će se uzeti u obzir doprinos u sticanju imovine (i društva i pojedinaca) te voditi briga o borcima i njihovim porodicama.

Treba napomenuti da nakon donošenja Zakona o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu, nisu donešeni prateći propisi kojim bi se Zakon oživotvorio, odnosno ostalo je nejasno pod kojim uslovima i na koji način preduzeća treba da posluju tako da je u tom pogledu stanje prilično nejasno.

Proces privatizacije na prostorima koje sada obuhvata Republika Srpska započeo je kad i na ostalim područjima bivše Jugoslavije, tj. 1989. g. donošenjem saveznog Zakona o društvenom kapitalu.<sup>2</sup> Taj proces zaustavljen je početkom rata, a navedeni Zakon o pretvaranju

1 Službeni glasnik Republike Srpske br. 4/93

2 Prema procjenama koje su izvršene u Banjoj Luci, privatizacija po odredbama saveznog Zakona o društvenom kapitalu vršena je kod 10% velikih i srednjih preduzeća. Od broja preduzeća, koja su krenula u proces transformacije, a sa stanjem na dan, 30. juna 1992. godine, u 29% slučajeva dionička glavnica veća je od društvenog kapitala, u 7% društvenim i dionički kapital su u približno istom odnosu, a u 10% preduzeća dionički kapital čini 20-40% društvenog, dok je kod ostalih preduzeća društveni kapital osjetno veći od dioničkog. Mala društvena preduzeća su u jednom značajnijem obimu privatizovana. U međuvremenu, broj privatnih preduzeća je povećan, tako da

društvene u državnu imovinu ga potpuno anulira. No, i prije toga proces privatizacije je usporen, onemogućen i zaustavljen uslijed nekoliko bitnih faktora, po našem mišljenju slijedećih:

- realna primanja zaposlenih su postepeno opadala sve do praga totalne egzistencijalne ugroženosti;
- početkom rata dolazi do političke sugestije da se obustave otplate, odnosno uplate upisanih dionica;
- došlo je do velikih migracionih kretanja stanovništva, tako da su mnogi dioničari, koji još nisu otplatili svoje upisane dionice, napustili teritoriju mjesta upisa;
- mnoga preduzeća su uslijed ratnih dejstava uništena, pa su time propale uplate po osnovu upisa internih dionica;
- pogubne posljedice imala je i hiperinflacija, kako na realnu vrijednost uplata dionica tako i na proizvodnu i konkurenčku sposobnost preduzeća.

Na proces buduće transformacije svojine u Republici Srpskoj utičaće nekoliko faktora, i to:

- konačno definisanje i zakonsko određenje koncepta svojinske transformacije, naročito njegova operacionalizacija, moguća je tek po okončanju rata i definitivnom uobičajenju pravnog poretka i teritorijalnog zaokruženja;
- dosadašnja praksa i pravci promjene regulative svojinske transformacije u SR Jugoslaviji, s obzirom na političko opredjeljenje o formiranju jedinstvene države ili drugog oblika teritorijalno-političke povezanosti između SR Jugoslavije i Republike Srpske;
- političko opredjeljenje o učešću boraca, invalida i porodica poginulih boraca u raspodjeli državne imovine u procesu privatizacije, što će vrlo snažno uticati na ekonomski domete samog procesa jer će mu neminovno dati snažnu socijalnu notu.

Imajući u vidu prethodno navedeno, o procesu, tj. o konceptu i načinu svojinske transformacije u Republici Srpskoj, mogu se ponuditi samo glavne i okvirne šeme, odnosno naznačiti mogući pravci i prepostavke tog procesa.

Proces svojinske transformacije mora se odvijati u okvirima po modelu i načinu kako to bude propisano Zakonom o privatizaciji. Tim propisom moralno bi se utvrditi koja će preduzeća ostati u državnoj svojini, a to bi u prvom redu i pretežno moralo biti ona preduzeća koja su od javnog interesa - preduzeća elektroprivrede, željeznice, poštanskog telegrafskog saobraćaja i sl. zakonom bi se utvrdio automatizam procesa, tj. sva preduzeća bi ušla u proceduru transformacije izuzev onih koja ostaju u državnom vlasništvu. Da bi preduzeće pristupilo procesu privatizacije, potrebno je izvršiti procjenu njegove vrijednosti, a to bi se vršilo putem odgovarajućeg kompetentnog organa (u tom smislu već je osnovana Direkcija za privatizaciju koja će obavljati sve tehničke i stručne poslove oko privatizacije).

U vezi sa procjenom vrijednosti preduzeća mora se riješiti jedno prethodno pitanje. Nai-me, s obzirom na činjenicu da su u prethodnom periodu neka preduzeća vršila svojinsku transformaciju prema Zakonu o društvenom kapitalu otvara se pitanje da li i u kom obimu priznati već postignute efekte privatizacije. S obzirom na osnovno političko opredjeljenje Republike Srpske za gradansko društvo zasnovano na postulatu neprikosnovenosti privatne svo-

---

društvena preduzeća sa stanjem na dan, 1. jula 1993. godine čine (brojno) svega 10% ukupnog broja preduzeća (Podaci Regionalne privredne komore Banja Luka).

jině, smatramo da ne bi trebalo poništiti dostignute efekte, ali bi svakako trebalo izvršiti njihovu korekciju. Pri tome bi Direkcija za privatizaciju morala izvršiti kontrolu finansijske dokumentacije vezane za transformaciju po Zakonu o društvenom kapitalu, što znači da bi bilo neophodno eliminisati one efekte privatizacije nastale putem kredita radnicima od strane preduzeća za otplatu akcija, otplate fiktivnim povećanjem ličnih dohodata i drugim metodama koji su u osnovi imali špekulativni karakter. Striktnom kontrolom dokumentacije takvih preduzeća došlo bi se do prikaza objektivnog stanja, tj. smanjio realni stepen privatizacije što bi uslovilo da se kao takav prihvati jer u makroekonomskom smislu ne bi bio veliki, a šteta, u političkom smislu gledano, mogla bi biti velika ako se realni efekti već izvršene transformacije ne bi prihvatali.

Da bi preduzeće pristupilo procesu privatizacije, biće dužno da izvrši procjenu svoje aktive i pasive, da utvrdi neto imovinu i njen rezidual kapital u skladu sa zakonom i zahtjevima Direkcije za privatizaciju, naravno uz prethodno utvrđene efekte privatizacije izvršene po Zakonu o društvenom kapitalu. Procjena kapitala vršila bi se po više metoda, od strane kvalifikovanih lica uz reviziju od strane Direkcije za privatizaciju koja će biti dužna da preduzeću saopšti visinu vrijednosti trajnog kapitala koji je slobodan za privatizaciju, te da da saglasnost za model privatizacije.

Privatizuje se trajni (državni) kapital koga je definisala Direkcija, a koji predstavlja čistu imovinu umanjenu za dio vrijednosti kapitala stečenog nacionalizacijom (koji će se denacionalizovati) te akcijski kapital, kao i za masu udjela kojeg su obezbijedila druga lica.

Zakonom bi se utvrdio realno prihvatljiv rok u kom preduzeća treba da pokrenu i završe proces privatizacije, opredjeljujući se za jedan od modela (prodaja, prodaja sa popustom, dokapitalisanje, dokapitalisanje sa popustom, konverzija obaveza ili kombinacija modela) u čemu bi bila potpuno autonomna.

Pošto se izvrši realna procjena kapitala svakog preduzeća koje je obuhvaćeno privatizacijom, putem akcija vršiće se ustupanje izvjesnog procenta kapitala republičkom penzionom fondu i fondu učesnika rata i ratnih invalida, takođe organu republičkog nivoa. Nakon izdavanja akcija za navedene fondove ostao bi određeni iznos za privatizaciju (o kolikom iznosu bi se radilo, stvar je ekonomske procjene). Privatizacija bi se vršila putem prodaje sa popustom, dokapitalizacije sa popustom, prodaje bez popusta, konverzije kreditnih obaveza uz popust ili kombinacijom navedenih modela. Povlašćeni kupci bili bi državljanji Republike Srpske dok bi zaposleni i penzioneri konkretnog preduzeća imali i dodatni popust. Domaća i strana pravna lica te strana fizička lica mogli bi kupovati akcije bez popusta.

Akcije koje ostanu neprodate po isteku roka za privatizaciju, bile bi proporcionalno raspoređivane na fondove koji bi se formirali na nivou opštine, a to su fond za razvoj, fond za zapošljavanje i socijalni fond.

Proces privatizacije obuhvatio bi i denacionalizaciju imovine koja se po osnovu nacionalizacije nalazi u preduzećima, a koja bi se ustupala bivšim vlasnicima po zakonskoj proceduri, ili bi se bivšim vlasnicima ustupile akcije (obične ili preferencijalne) što bi zavisilo od prihvatanja jedne od opcija.

Vrijednost stambenog fonda, kao i ostali dio vanposlovne imovine iskazivao bi se realno i postajao bi opštinsko vlasništvo. Prodaja imovine fonda uređuje se posebnim zakonom, a na opštine prelazi dalja briga o stambenoj politici.

U ovom trenutku u Republici Srpskoj treba prići ozbiljnim analizama načina i modelima privatizacije, kako bi se nakon prestanaka rata mogao dočekati sa već pripremljenim konceptom privatizacije što bi uslovilo i njegovu brzu operacionalizaciju.

## PRAVNI STATUS BANAKA

*Prof. dr Stanko Radmilović,  
profesor Ekonomskog fakulteta u N. Sadu i Subotici i savetnik Vojvođanske banke*

### SVOJINSKA TRANSFORMACIJA BANAKA - BITNA KOMPONENTA TRANZICIJE U TRŽIŠNI SISTEM

#### I Uvodne premise

1.

Dosadašnja empirijska saznanja kao i teorijske postavke koje su se potvrdile u praksi, govore da tržišni sistem nema valjane alternative. Istina, ovaj stav se može osporavati, i osporava se (mada znatno manje nego ranije) tvrdnjom da tržišni sistem sam po sebi ne reprodukuje socijalno prihvatljiv sistem vrednosti u pogledu (ne) jednakosti, sigurnosti i pravednosti. Ali, to osporavanje može izgledati osnovano samo ako se ne uzme u obzir empirijski dokazana činjenica da netržišni sistemi nisu (i ne mogu biti) efikasni; da ne mogu obezbedivati materijalnu osnovu na kojoj bi se mogao ostvarivati idealno zamišljeni socijalni sistem vrednosti.

Medutim, nije problem samo u tome što netržišni sistemi ne mogu da obezbeduju materijalnu osnovu za takav sistem vrednosti, nego i u tome što nužno i objektivno (zbog svojih fundamentalnih nedostataka i nekonistentnosti) zastranjuju u praksi koja je upravo suprotna proklamovanom sistemu; zastranjuju u nedemokratiju, birokratizovanje društva, politički voluntarizam... Drugačije rečeno, po osnovu političkog statusa i položajne moći, netržišni sistemi neizbežno zastranjuju - i to na znatno nižem nivou opštег materijalnog blagostanja - u nejednakosti i nepravde mnogo veće od onih koje postoje u tržišnim sistemima zasnovanim na dominaciji vlasništva nad kapitalom.

U takvoj situaciji, gotovo silogistički proističe da je pravo rešenje u doslednoj orientaciji na tržišni sistem, s tim da se unutar njegovih performansi traže optimalna rešenja za ostvarivanje socijalno prihvatljivog sistema vrednosti. Pojam "optimalnog" na ovom mestu postulira intervencije u samoregulišuće funkcionisanje tržišnog sistema, ali samo one, i u onoj meri, koje ne dovode u pitanje njegov motivacioni potencijal i njegovu efikasnost.

Kad se govori o svojinskoj transformaciji bankarstva - da se na ovom mestu uzdržimo od mnogima još uvek odbojnog (pogotovo u domenu bankarstva) pojma privatizacije - tada se misli na prelaz iz kvazitržišnog u tržišno bankarstvo; ili, preciznije rečeno, na tranziciju iz

bankarstva koje je svojstveno netržišnom ili kvazitržišnom ekonomskom sistemu, u bankarstvo kakvo je imanentno tržišnoj ekonomiji.

## II Ciljna situacija u bankarstvu

2.

Problem tranzicije u tržišni sistem, koji danas manje ili više muči sve zemlje u kojima je postojao, ili još uvek postoji, neki oblik netržišnog ili kvazitržišnog sistema, može se valjano rešiti - bilo da je reč o makro sistemu, bilo da je reč o bilo kom njegovom podsistemu, dakle i o bankarstvu - samo pod sledećim uslovima:

- (1) ako se dobro poznaje ciljna situacija, tj. sistem u koji treba preći;
- (2) ako se dobro poznaje stvarna situacija, tj. sadašnje stanje (ne)sistema;
- (3) ako se dobro koncipira tranzicija (prelaz) iz sadašnjeg stanja u tržišni sistem kao ciljnu situaciju.

Ovakav, integralni pristup problemu tranzicije u bankarstvu neophodan je najpre zbog toga što se stvarna situacija može valjano i objektivno oceniti samo u svetlu dobrog poznavanja ciljne situacije; a zatim zbog toga, što se tek na osnovu dobrog poznavanja i stvarne i ciljne situacije može izgraditi adekvatan koncept tranzicije.

Pritom se i u ciljnoj i u stvarnoj situaciji moraju posmatrati svi relevantni aspekti:

- funkcionalni (performanse bankarstva);
- institucionalni, budući da utiču na funkcionalne i
- svojinski kao fundamentalni, budući da presudno utiču i na funkcionalne i na institucionalne.

3.

U funkcionalnom pogledu, performanse valjanog bankarskog sistema iskazuju se u obliku striktnog primenjivanja tri poznata principa bankarskog poslovanja;

- princip sigurnosti (optimizovanja rizičnosti) plasmana, koji podrazumeva da se sredstva investiraju u racionalne investicione programe, da se krediti daju uspešnim preduzećima, onima koja će biti u stanju da ih, sa odgovarajućom kamatom, blagovremeno vrate;
- princip solventnosti i likvidnosti, koji podrazumeva ne samo da se vodi računa o likvidnosti korisnika kredita (da se krediti ne daju onima koji ih neće moći vratiti), nego i da se imperativno održava sopstvena likvidnost; a to znači da se obim i struktura plasmana banke uskladjuju sa obimom i strukturom njenih obaveza;
- princip rentabilnosti (profitabilnosti), koji podrazumeva da, ne samo u prikupljanju i plasiranju sredstava, nego i u svim drugim segmentima poslovanja od značaja za obim prihoda i troškova, odluke budu prvenstveno podredene stabilnom ostvarivanju profita i dobiti i uvećanju sopstvenog, trajnog kapitala.

4.

Ovi principi bankarskog poslovanja mogu se ostvarivati, i ostvaruju se, samo u slučaju ako je celokupni institucionalni aranžman - dakle, ne samo u bankarskom sistemu nego i u njegovom okruženju, u svim domenima finansijskog i ekonomskog sistema - napravljen tako da ima karakteristike tzv. čvrstog budžetskog ograničenja. Ili drugačije rečeno, ako postoji čvrsti finansijski sistem. A to podrazumeva da pravosudni organi i drugi relevantni faktori ni na jednoj instanci ne mogu biti tolerantni prema neizmirivanju dospelih obaveza, ne mogu ispoljavati bolećivost prema insolventnosti i nelikvidnosti.

Ako postoji tako čvrst institucionalni aranžman - i, razume se, ako se on striktno primenjuje - onda pomenuti principi bankarskog poslovanja (a slični principi vrede i za preduzeća) neminovno ulaze u svest, u poslovnu filozofiju i ponašanje svakog ekonomskog aktera. Jer, u protivnom, preti mu sasvim realna opasnost od gubitka dobre reputacije, nakon čega slijede mnoge teškoće u poslovanju, neuspešni poslovni rezultati... stečaj i likvidacija. Drugim rečima, institucionalni aranžman sa ugradenim i funkcionišućim čvrstim finansijskim sistemom, stavlja svakog ekonomskog aktera pred alternative: efikasno poslovanje po rigoroznim propozicijama, ili gubitak sopstvenog kapitala.

5.

I upravo to - taj Damoklov mač u obliku opasnosti da se izgubi sopstveni kapital - govori da se decentralizovani (a takvi moraju da budu, jer ako ekonomski subjekti nisu samostalni, onda i ne može biti reči o tržišnom sistemu) bankarski i ekonomski sistem u celini, mogu biti prožeti rigoroznim finansijskim propozicijama (čvrstim budžetskim ograničenjem), samo ukoliko su zasnovani prvenstveno na kapitalu privatno-svojinske provenijencije. Takva svojinska osnova ne samo da omogućuje, već diktira postojanje institucionalnog aranžmana u smislu čvrstog finansijskog sistema.

Razume se, pomenuto svojinsko utemeljenje je nužan, ali ne i dovoljan uslov. Da ne bi došle do izražaja rigorozne sankcije sadržane u čvrstom finansijskom sistemu - koje u krajnjoj liniji znače gubitak kapitala (svojine) - nije dovoljno da trajni kapital ima konzistentne svojinske karakteristike, već je neophodno i da ga u obliku trajnog kapitala bude dovoljno u odnosu na pozajmljeni, kreditni kapital; zatim, nužno je da odnos između rizičnih plasmana banaka i njihovih rezervi bude povoljnja; da struktura plasmana banke i na relacijama kratkoročni/dugoročni, kreditni/hartijски, bude optimalna.

### III Osrvt na dosadašnje neuspešne reforme i sadašnju situaciju u bankarstvu

Stvarna situacija u jugoslovenskom bankarstvu bitno se razlikuje od ciljne situacije, od situacije koja je primerena tržišnoj ekonomiji. Kod toga odstupanja ne bi bilo, i ne bismo bili suočeni sa problemom tranzicije. I kad to odstupanje ne bi bilo veliko, ni problemi tranzicije pred kojima se nalazimo ne bi neizbežno bili veliki i teški.

Odstupanje stvarne od ciljne situacije najizraženije je u domenu svojinskih karakteristika. Budući da svojinski aspekt ima fundamentalni značaj, razumljivo je što postoje i velika odstupanja u institucionalnom i u funkcionalnom pogledu. Upravo zbog toga, a i zbog karaktera ovog rada, pažnju ćemo u nastavku prvenstveno posvetiti svojinskim aspektima (do)sadašnjeg jugoslovenskog bankarskog sistema, jer će se tako najbolje videti nužnost svojinske transformacije.

6.

Sadašnji jugoslovenski bankarski sistem, formalno zasnovan na akcionarskom obliku društava kapitala, institucionalizovan je 1989. godine. Do tada je bankarstvo, kao i celokupni "društveno-ekonomski sistem", bilo bazirano na premissama "udruženog rada". Bankama su (samo)upravljali njihovi osnivači koji su gotovo svi bili korisnici kredita i neto dužnici. Osnova za upravljanje bankama nisu bila sredstva, već sam čin udruživanja. Udruženi radnici trebalo je da ekonomski relevantne odluke donose rukovodeni samo svojim interesima i ciljevima. Smatralo se da je za "socijalističke produkcione odnose" neprihvatljivo da vlasnici sredstava u bilo kojoj značajnijoj tački ekonomskog procesa, pa i u bankama, donose relevantne ekonomske odluke sa ciljem da ostvare što brže uvećanje tih sredstava, jer se postuliralo da se pritom na zadovoljavajući način ne ostvaruju socijalni ciljevi većine ljudi koji ne raspolažu nikakvim sredstvima za proizvodnju.

Razumljivo je što banke, zasnovane na neadekvatnom tretmanu sredstava - ili drugačije rečeno, na neadekvatnim svojinskim osnovama - institucionalizovane kao servisi udruženog rada, nisu mogle imati valjanu ciljnu funkciju, nisu mogle biti motivisane da u svom poslovanju striktno primenjuju napred pomenute principe bankarskog poslovanja, usled čega su performanse bankarskog sistema bile veoma slabe. A to je, zapravo, predstavljalo otvoreni "stalni radni nalog" za nove i nove reforme u bankarstvu, koje, međutim, nisu mogle biti uspešne, budući da se nije otklanjao fundamentalni nedostatak u svojinskoj utemeljenosti.

Ustavnom reformom iz 1988. godine učinjen je pravi pristup, iako je problem samo načet. Tada je omogućeno da se po osnovu sredstava ostvaruje ne samo učešće u raspodeli, nego i učešće u upravljanju. Tada se još verovalo da se podjednakom institucionalizacijom sistema zasnovanog ;na društvenoj (ne)svojini mogu uspostaviti slične perfrmanse kakve imaju sistemi u kojima su preduzeća i banke zasnovane prvenstveno na privatnom kapitalu ili na društвima kapitala privatnosvojinske provenijencije. Naime, verovalo se - a takva mišljenja još uvek dominiraju u nekim političkim krugovima - da se uvođenjem akcionarskih odnosa, dakle, samo promenom pravne forme, mogu prevazići problemi koji proističu iz nesvojinskog i ne-konzistentnog karaktera društvene svojine.

Međutim, vreme je brzo pokazalo da promena koja se sastoji samo u uvođenju prava upravljanja po osnovu sredstava, uz zadržavanje njihovog društveno-svojinskog (tačnije ne-svojinskog) karaktera, ništa ne rešava: ni u pogledu implementacije adekvatne, profitabilne ciljne funkcije i u preduzećima i u bankama, ni u pogledu otklanjanja nekog budžetskog ograničenja; a to znači ni u pogledu opših performansi. Društvenosvojinski akcionari, čak i u slučaju da nikо od njih nije istovremeno bio korisnik kredita, nisu imali takvu motivacionu strukturu i snagu, da su, pod njihovim uticajem - makar i indirektnim, preko menadžmenta - banke morale početi da posluju striktno po principima bankarskog poslovanja.

## 7.

Uvođenje ovih pseudoakcionarskih odnosa predstavljalo je svojinsko prestrukturisanje, ali samo formalno, utoliko što je bankarstvo organizованo na novoj pravnoj formi.

Kasnija dosta intenzivna aktivnost banaka na "povećanju akcionarskog kapitala", nije bila od značaja za svojinsko prestrukturisanje, jer su akcije banaka kupovali uglavnom njihovi dužnici i to iz novih (ili povećanja postojećih kredita). Time je samo potenciran dužnički karakter banaka, bez novog kvaliteta u svojinskim odnosima.

Dalji procesi u domenu svojinske transformacije pre su bili simulacija novih pravnih formi nego suštinska promena svojinskih odnosa. Banke nisu u značajnijoj meri uticale na te procese, a nije bilo ni povratnog efekta na svojinski karakter samih banaka:

- kampanjske promene pravnih formi u privredi - masovno "osnivanje" akcionarskih društava, holdinga itd. - nisu menjale njihov društveno-svojinski karakter, što znači da nije suštinski menjan ni svojinski karakter akcionarskih uloga u bankama, a samim tim ni banaka;

- banke nisu imale značajan uticaj na privatizaciju putem internog akcionarstva, sem u slučajevima nekih aranžmana kojima je bio cilj da se interno akcionarstvo sproveđe pomoću prisvajanja inflatornog dobitka, a uz pomoć bankarskog kredita. Međutim, i uz takav "doprinos" bankarstva promenama svojinskih odnosa bio je skroman, budući da je interna privatizacija, zapravo, tek "kuća na trećini puta". I jasno je da takva promena svojinske strukture nije ni mogla imati relevantni povratni uticaj na promenu svojinskog karaktera banaka;

- banke su, zajedno sa nekim društveno-svojinskim i javnim preduzećima i državnim fondovima, bile jedan od učesnika u svojinskoj transformaciji putem tzv. institucionalnih vlasnika, ali ona - budući da se odvijala u krugu društveno-svojinskih i državno-svojinskih subjekata -

nije mogla dovesti do suštinskih svojinskih promena ni u preduzećima ni, povratno, u bankama.

Prema tome, dosadašnji oblici svojinskog prestrukturisanja ili su se svodili samo na simulaciju novih pravnih formi ili su imali skroman domet u suštinskim promenama svojinskih odnosa i otklanjanju fundamentalnih i institucionalnih nedostataka preduzeća i banaka.

Jugoslovenska stvarnost još uvek je daleko od toga da u njoj dominira preduzetničko, profitabilno ponašanje preduzeća i banaka, a meko budžetsko ograničenje i danas je dominantna karakteristika bankarskog, finansijskog i celokupnog ekonomskog sistema.

Ovi nedostaci inherentni su društveno-svojinskom sistemu i mogu se otkloniti samo takvom svojinskom transformacijom koja će predstavljati tranziciju u bankarski i ekonomski sistem svojstven tržišnoj ekonomiji. A to znači u sistem koji će predominantno biti zasnovan na kapitalu privatno-svojinske provenijencije: kapitalu fizičkih lica, inokosnih firmi, privatno-svojinskih društava kapitala, kao i društava kapitala mešovito-svojinskog tipa u kojima većinski ideo čini privatnosvojinska komponenta.

Da bi se mogli imati u vidu svi modaliteti kroz koje treba izvršiti svojinsku transformaciju banaka u gore pomenutom smislu, neophodno je da se uzme u obzir i kapitalna situacija u bankama. Jer, to treba odmah naglasiti, ona je takva da bi performanse jugoslovenskih banaka bile veoma slabe čak i kad bi ono malo trajnog kapitala što je u njima preostalo imalo sasvim konzistentne (privatnosvojinske) karakteristike. Kad to sagledamo proizaći će zaključak da se tranzicija u jugoslovenskom bankarstvu mora odvijati ne samo simultano sa procesima bonitetne sanacije, već da se moraju sprovesti razne operacije i procesi koji istovremeno znače i jedno i drugo. Reč je, dakle, o jedinstvenim svojinsko-transformacionim i sanacionim procesima.

#### IV Osvrt na kapitalnu situaciju u jugoslovenskom bankarstvu

##### 8.

Hiperinflacija i sasvim asinhrono kretanje deviznog kursa (znatno brže) i kamatnih stopa (značio sporije) doveli su u prethodnom periodu do potpune bilansne distorzije i kapitalne devastacije jugoslovenskih banaka. U njihovim bilansima izdiferencirala su se tri dela.

(1) U prvom, koji je zbog izuzetno brze depresijacije dinara, hipertrofiran, nalaze se devizne obaveze i devizna potraživanja. Budući da su devizna potraživanja kod većine banaka veća, situacija bi se na prvi pogled mogla oceniti povoljnog. Međutim, kad se uzme u obzir da devizna potraživanja uglavnom nisu naplativa, ili barem to neće biti u onoj dinamici u kojoj će, po ukidanju ekonomskih sankcija, dospevati devizne

obaveze, jasno je da je ovaj višak deviznih potraživanja samo fiktivan. A to znači da je, faktički, u ovom deviznom podbilansu sadržan neiskazani gubitak.

(2) Drugi deo bilansa, u kojemu se evidentira stanje bankarskih dinarskih poslova - kako štedno-depozitnih, na jednoj, i kreditnih na drugoj, tako i dinarskih poslova sa hartijama od vrednosti (i u aktivi i u pasivi) - sasvim jasno pokazuje stvarnost ne samo jugoslovenskih banaka, jugoslovenske nacionalne monete, nego i celokupne jugoslovenske ekonomije: taj dinarski podbilans - u kojemu, inače, i jeste suština bankarskog poslovanja - potpuno je afroširan, sveden je (kod tzv. "velikih", "državnih" banaka) u najboljem slučaju na svega nekoliko procenata u ukupnoj bilansnoj sumi.

(3) U trećem delu bilansa banaka je, na jednoj strani, revalorizovana vrednost immobilizirane aktive (osnovnih sredstava), dok je na drugoj strani, u približno jednakom iznosu, iskazana neto vrednost trajnog kapitala. S pravom se može reći da su koeficijenti revalorizacije immobilizirane aktive trebali da budu znatno veći u kom slučaju bi i neto iznos trajnog kapitala

bio veći, ali to u suštini ne bi promenilo situaciju koju čine dva prethodno pomenuta podbilansa - hipertrofiranost deviznog i marginalizovanost dinarskog poslovanja.

U ovakvoj bilansnoj distorziranoj i kapitalnoj devastiranosti moraju se identifikovati neke karakteristike koje su od posebnog značaja za koncipiranje svojinsko-transformacionog i sancionog procesa. Pri tome se javlja potreba da se na prvoj ravni posmatraju zvanični knjigovodstveni odnosi, a na drugoj ravni da se oni koriguju za očigledne nerealnosti o kojima se za sada "mudro čuti", ali od kojih, "okretanjem glave", ne možemo pobeti.

9.

Ako bismo postulirali da je knjigovodstveno stanje, približno tačno, onda bi nam se našle sledeći zaključci:

(1) trajni kapital banaka je sveden na iznos samo nešto veći od iznosa vrednosti zgrada, opreme i ostale immobilizirane aktive. A trebalo bi da bude višestruko veći. Već to dovoljno govori da je trajni kapital sasvim nedovoljan, da se istopilo sve ono što nije bilo uloženo u realnu aktivu. Pritom treba posebno zapaziti da su se istopile sve rezerve banaka, i da je preostali kapital isključivo u deoničkom obliku;

(2) mora se imati na umu da to što je od trajnog kapitala preostalo ima uglavnom društvenosvojinski karakter. A iz toga proističe da i same banke imaju društvenosvojinsku (svojinski nekonistentnu, nevlasničku) provenijenciju;

(3) konačno, ako bi se knjigovodstveno stanje uzelo kao realno, onda bi se, ne bez odredene doze sarkazma, moglo reći da je sve što se sa bankama desilo u prethodnom periodu rešilo barem jedan problem. Budući da banke i nemaju relevantne iznose dinarskih potraživanja od privrede, a da privreda ima u bankama barem onoliko akcionarskog kapitala koliko je očuvano u njihovim osnovnim sredstvima, proistiće da banke više i nemaju dužnički karakter, tj. da njima više i ne upravljuju dužnici. Topljenjem kredita oni su se na lak način razdužili. Razume se, to nije slučaj sa deviznim kreditima i u njihovim korisnicima. Oni su i dalje mnogostruko veći dužnici prema bankama nego što su njihovi akcionari, pa ipak se i dalje tretiraju kao ravnopravni upravljači banaka.

10.

Nije potrebna velika sposobnost imaginacije da bi se shvatilo da je faktička situacija bitno drugačija od knjigovodstvene. Dovoljno je da se uzme u obzir samo jedna činjenica - da je veći deo deviznih potraživanja nenaplativ ili teško naplativ, svakako ne u roku u kojem će dospeti inostrane obaveze posle ukidanja međunarodnih sankcija. U tom slučaju osnovne karakteristike jugoslovenskih banaka moraju se specificirati na sledeći način:

(a) celokupni preostali trajni kapital banaka nije ni približno dovoljan da pokrije nena-  
plativa devizna potraživanja, što znači da su banke, faktički bez ikakvog sopstvenog (trajnog)  
kapitala; štaviše, one "raspolažu" negativnim trajnim kapitalom;

(b) to znači da su banke sada i bukvalno nesvojinske institucije, ne više zbog toga što je  
društvena svojina faktički nesvojina, već su nesvojinske zbog toga što i nemaju trajnog, sop-  
stvenog (akcionarskog) kapitala;

(c) razume se da tako, ipak, ne može biti. Banke moraju, bez obzira na njihove perfor-  
manse, imati i faktički imaju svoje vlasnike ali ne u liku vlasnika trajnog kapitala (kojega više  
nema) nego u liku poverilaca. I tako se dolazi do zaključka koji se mnogima neće svideti, ali  
je nepobitan: jugoslovenske banke su u rukama deviznih poverilaca - prvenstveno inostranih  
kreditora i vlasnika deviznih depozita, bez obzira na to što oni sada tako ne figuriraju, što  
nemaju nikakva prava upravljanja bankama, već je to pravo u rukama mnogih dužnika ili  
nekog drugog.

V Osnovni pravci svojinsko-transformacionih i sanacionih operacija u procesu tranzicije jugoslovenskih banaka

Razume se da situacija koju smo napred skicirali, čak i ona povoljnija koju predstavlja knjigovodstvena varijanta, ne može opstati i da su neminovni svojinsko-transformacioni i sanacioni procesi.

11.

Jedan od oblika svojinske transformacije banaka je onaj indirektni koji proističe iz privatizacije njenih akcionara. Ukoliko podemo od toga da u nekoj banci postoji određeni iznos trajnog kapitala koji u celini potiče od akcija kupljenih od strane društvenosvojinskih preduzeća, očigledno je da će ta banka biti indirektno svojinski transformisana ukoliko se privatizuju preduzeća - akcionari banke, budući da u tom slučaju trajni kapital menja svoj karakter: od društvenosvojinskog menja se u privatnosvojinski trajni kapital.

Jasno je da se u tranziciji bankarstva ne možemo osloniti samo na ovaj indirektni proces, zbog toga što je on dosta spor, a i zbog toga što u njemu nedovoljno dolazi do izražaja sanaciona komponenta.

12.

Nije teško objasniti i razumeti svojinsko-transformacione i sanacione operacije banaka putem dokapitalizovanja. Reč je o ulaganjima kapitala privatnosvojinske provenijencije u trajni, akcionarski kapital banaka, kojima se postižu višestruki ciljevi:

(1) povećanjem trajnog kapitala banaka kapitalom privatnosvojinske provenijencije, ostvaruje se svojinska transformacija banaka, i one dolaze pod kontrolu vlasnika tog kapitala i počinju da posluju po sasvim drugačijim propozicijama - onakvim kakve su svojstvene čvrstom finansijskom sistemu;

(2) razume se, ovo se ostvaruje samo ukoliko je dokapitalizacija toliko obilna da i kad se jedan deo dodatnog kapitala upotrebni za pokriće nenaplativih potraživanja, preostane i deo dovoljan ne samo za upravljanje bankom nego i za njeno normalno posovanje.

Koliko god je ovaj svojinsko-transformacioni pravac lako razumljiv toliko je teško ostvarljiv. Razlozi su uglavnom poznati. Prvenstveno se nalaze u postojanju međunarodnih sankcija usled kojih ne može doći do inostranih ulaganja u domaću privredu. Međunarodne sankcije su uzrokovale i da se stvori nepovoljan ambijent iz kojega je jedan deo domaćeg kapitala "pobegao" u inostranstvo. Medutim, njegov povratak i ulaganje u dokapitalizaciju banaka otežava i nedovoljno jasan i čvrst odnos prema tranziciji u tržišni ekonomski sistem, čiju srž čini upravo privatizacija. A što se novostvorenog domaćeg kapitala tiče, treba imati u vidu da je ovaj izvor u sadašnjoj ekonomskoj aktivnosti veoma oslabio.

13.

Jedan od pravaca svojinsko-transformacionih i sanacionih procesa, koje u ovom trenutku pruža možda i najveće mogućnosti, nisu raznovrsne konverzije kreditnih obaveza banaka u akcionarske uloge, tj. u trajni kapital banaka. U tom smislu postoji nekoliko mogućih modaliteta.

(1) Jedan od njih je dobrovoljna konverzija dela devizno-štednih uloga (prvenstveno onih većih) u trajni (akcionarski) kapital banaka (u dinarskoj protivvrednosti, pod uslovima koji će biti prihvatljeni za određeni broj vlasnika deviznog štednog uloga). Ova operacija dovodi do svojinske transformacije (privatizacije), ali i do veoma povoljnog oblika sanacije banaka. Upravljačka struktura banaka menjala bi se u korist onih akcionara koji nisu istovremeno i dužnici banke, što bi imalo neprocenjiv značaj za konzistentnost bankarskog i ekonomskog sistema u celini. A sama sanacija banaka ogledala bi se u tome što bi se neprijatne devizne

obaveze konvertovale u poželjni trajni kapital. Ali, preduslov za širu primenu ovog modela je da se doneše zakonsko rešenje po kojemu bi se za isti iznos u aktivi banke sprovodila i konverzija sada neregulisanog potraživanja od Narodne banke u realno (makar i nisko kamonosni kredit banchi od strane države).

(2) Jedna od mogućnosti je i konverzija devizno štednih uloga u akcionarski kapital preduzeća - dužnika banke s tim da to preduzeće vrati banchi kredit, koji bi, inače, bio teško naplativ. Operacija bi se sastojala u tome što bi, samo pro i kontra nalozima, banka isplatila dinarsku protivvrednost devizno-štednog uloga njegovom vlasniku, on bi ga uplatio u trajni kapital preduzeća (i na taj način postao njegov suvlasnik), a preduzeće bi vratio kredit banchi, koji ona inače ne bi moglo da vrati. Efekat bi u svakom slučaju bio pozitivan: u preduzeću efekat bi bio i u domenu privatizacije i u domenu sanacije, a u banchi bi efekat bio u domenu sanacije (naplata rizičnog kredita i isplata devizne obaveze).

(3) Model cirkularne konverzije devizno-štednog uloga u trajni (akcionarski) kapital preduzeća, odnosno banke, sastojao bi se u tome što bi, samo pro i kontra nalozima, banka isplatila dinarsku protivvrednost vlasniku deviznog štednog uloga, koji bi kupio akcije preduzeća - bančinog dužnika, s tim da ono kupi akcije banke. Ovaj model bi dovodio do svojinske transformacije (privatizacije) i banke i preduzeća, ali bi, pored toga, i za banku i za preduzeće pozitivan efekat bio i u izvesnoj sanaciji, jer bi došlo do povećanja trajnog kapitala, a u banchi do smanjenja devizne obaveze.

(4) S obzirom na veliku zaduženost prema inostranstvu, treba svakako imati u vidu i mogućnost konverzije inostranog kredita u trajni kapital banke. Model je jednostavan u varijanti u kojoj se inostrani kredit koji uživa banka transformiše u ulog u njen trajni kapital. Efekti su u tom slučaju jasni: dolazi i do svojinske transformacije i do sanacije.

(5) Suština je ista i u slučaju kad se inostrani kredit, koji koristi neko insolventno preduzeće a kojemu je banka garant, transformiše u trajni ulog u banku. Sastavni deo ovog modela može da bude i aranžman po kojemu se kredit prenosi na neko drugo specijalizovano privatnosvojinsko, ili mešovitosvojinsko preduzeće, čime mu se omogućuje da ono izvrši akviziciju insolventnog dužnika, da ga praktično privatizuje i sanira. I na taj način da doprinese i sanaciji banke, s obzirom da se revitalizuje inače nenaplativi kredit.

*Mira Radosavljević-Peručić, direktor u Narodnoj banci Jugoslavije*

## NARODNA BANKA JUGOSLAVIJE - JEDINSTVENA MONETARNA USTANOVA

### Uvodne napomene

Uloga sistema kreiranja i regulisanja količine novca veoma je važna za uspešno funkcionisanje ukupne privrede. Delujući ne samo na monetarna kretanja, već i na tokove formiranja i racionalnu upotrebu ukupnih finansijskih sredstava, uspešno funkcionisanje tog sistema bitan je preuslov za ostvarivanje osnovnih ciljeva ekonomskog politika, naročito onih koji se odnose na antiinflacionu politiku, politiku platnog bilansa, politiku rasta proizvodnje, privrednog rasta, kao i na veće respektovanje ekonomskih kriterijuma.

Naime, polazna osnova za transformaciju jugoslovenske privrede je njeno prilagodavanje tržišnim principima funkcionisanja. Brojni pokušaji takve transformacije u prošlosti nisu uspeli jer se nije dosledno pristupilo adekvatnim promenama u svim sektorima ekonomskog i društvenog života. Tržišni način privredovanja mora se obezbediti za sve proizvodne faktore, a za robu i usluge, i za novac i kapital, kao i za radnu snagu.

To podrzumeva potrebu maksimalne uskladenosti svih makroekonomskih politika, dodatno prilagodavanje privrednosistemskih i institucionalnih rešenja, kao i svojinsku transformaciju društvene svojine u skladu sa potrebama Savezne Republike Jugoslavije.

Prema tome, neophodno je najpre obezbediti potrebne uslove da tržišni zakoni mogu delovati na celoj teritoriji zemlje, da tržište bude otvoreno i oslobođeno intervencija administrativnog karaktera koje deformatišu funkciju tržišta.

U takvim uslovima monetarna i fiskalna politika, zatim politika dohotka, kao i ostale makropolitike, moraju biti u najvećoj meri usaglašene sa delovanjem tržišnih zakona. Nijedna makropolitika ne sme da narušava ostvarivanje utvrdenih ciljeva ekonomskog politika, jer odstupanja u jednoj oblasti narušavaju efikasnost delovanja i u ostalim oblastima, a sve to ruši utvrđeni koncept ekonomskog politika.

Pri utvrđivanju monetarnog i deviznog sistema u zemlji treba imati na umu sledeće osnovne principe:

- jedinstven novac,
- jedinstveno finansijsko tržište,
- jedinstven platni promet,

- jedinstvenu centralnu banku,
- jedinstvenu monetarnu i deviznu politiku.

Jedinstven novac pretpostavlja da je dinar, kao novčana jedinica, jedino zakonsko sredstvo plaćanja u zemlji.

U zemlji treba da postoji jedinstveno tržište, sa slobodnom cirkulacijom robe, novca i kapitala, kao i radne snage.

Platni promet u zemlji takođe mora biti jedinstven i u skladu sa jedinstvenim tržištem, potrebno je da se obavlja preko centralne banke i poslovnih banaka.

Postojanje jedinstvene centralne banke podrazumeva jednu centralnu banku sa svim funkcijama uobičajenim za tržišne uslove poslovanja. Centralna banka ima filijale na celoj teritoriji zemlje, a upravljanje u njoj nezavisno je od političkih rešenja i uticaja.

Jedinstvenu monetarnu i deviznu politiku centralna banka sprovodi na teritoriji cele zemlje, a u skladu sa osnovnim ciljevima ekonomске politike. U skladu sa jedinstvenom deviznom politikom treba da postoji i jedinstvena politika deviznog kursa, koja bi se sprovodila u okviru centralne banke.

Narodna banka Jugoslavije, sa ostalim monetarnim institucijama (komercijalne banke, Poštanska štedionica i druge finansijske organizacije), treba da obezbedi efikasno ostvarivanje zadataka monetarno-kreditne politike u pogledu kretanja količine novca i plasmana monetarnih institucija, kao i drugih zadataka u monetarnoj deviznoj oblasti koji odgovaraju ciljevima ekonomске politike.

Za ulogu i funkcionisanje monetarnih institucija značajan je integracioni sistem ekonomskih tokova i odnosa, koji obuhvata međusobna povezivanja dva osnovna mehanizma ekonomske integracije, u kome osnovnu funkciju obavljaju tržišta, uz ekonomsku intervenciju države posrednim (povremeno i neposrednim) merama ekonomске politike.

Osnovne funkcije centralnog bankarskog sistema treba da budu slične centralnim bankarskim sistemima i drugim privredama sa decentralizovanim ekonomskim odlučivanjem, a to su: ostvarivanje zadataka monetarno-kreditne politike u pogledu kretanja monetarnih agrégata, ostvarivanje zadataka devizne politike u granicama zakonom utvrđene nadležnosti, izdavanje novčanica i kovanog novca, obavljanje bankarskih operacija i poslova za račun savezne države, obavljanje operacija na otvorenom tržištu, kao i drugih operacija u skladu sa osnovnim funkcijama centralne banke.

Obavljujući ove funkcije u monetarnoj oblasti centralna banka treba da pruži podršku ostvarivanju četiri osnovna cilja ekonomске politike (slično ciljevima i drugim privredama sa decentralizovanim ekonomskim odlučivanjem): porastu proizvodnje i zaposlenosti, ostvarivanju stope privrednog rasta, stabilnosti cena i ciljevima u oblasti platnog bilansa - naročito u pogledu kretanja izvoza i uvoza.

Na ostvarivanje ovih ciljeva monetarni sistem utiče, u prvom redu, regulisanjem količine novca u opticaju (uz odgovarajuće kretanje plasmana banaka i primarne emisije) i primenom eškontne stope i drugih kamatnih stopa.

#### **Narodna banka Jugoslavije - samostalna i jedinstvena monetarna ustanova**

Ustav Savezne Republike Jugoslavije definisao je Narodnu banku Jugoslavije kao samostalnu i jedinstvenu ustanovu monetarnog sistema Savezne Republike Jugoslavije, odgovornu za monetarnu politiku, stabilnost valute i finansijsku disciplinu i za obavljanje drugih poslova određenih saveznim zakonom.

Takvo određivanje položaja Narodne banke Jugoslavije dalo je osnova za to da se Zakonom o Narodnoj banci Jugoslavije, koji je usvojen u junu 1993. godine, položaj Narodne

banke Jugoslavije uredi po uzoru na centralne banke u zemljama sa tržišnom privredom i visokim stepenom nezavisnosti u odnosu na izvršnu vlast.

Pravni status - Narodna banka Jugoslavije je jedina emisiona ustanova SRJ i ima svojstvo pravnog lica. U svom sastavu ima glavne republičke filijale i filijale - bez svojstva pravnog lica. Time je centralizovana monetarna vlast, a dotadašnje narodne banke republika i narodne banke autonomnih pokrajina izgubile su svojstvo pravnog lica i nastavile da rade kao glavne republičke filijale, odnosno filijala Narodne banke Jugoslavije, s tim što postoji mogućnost da Savet Banke, na predlog guvernera, osniva nove filijale. Sedište Narodne banke Jugoslavije je u Beogradu. Narodna banka ima u svom sastavu specijalizovanu organizaciju za izradu novčanica i kovanog novca, bez svojstva pravnog lica - Zavod za izradu novčanica i kovanog novca - Topčider.

Statutom Narodne banke Jugoslavije - Osnovna funkcija Narodne banke Jugoslavije je u vodenju monetarne politike, te zaštita domaće valute - dinara.

Radi zaštite dinara, Narodna banka Jugoslavije reguliše opticaj novca i kreditiranje pri-vrede i pri tom vrši kontrolu platnog prometa u zemlji.

Narodna banka Jugoslavije izdaje novčanice i kovani novac i utvrđuje njihova osnovna obeležja.

Narodna banka Jugoslavije, radi uticanja na opticaj novca i odobravanje kredita, utvrđuje monetarnu politiku, određuje kvantitativne zadatke te politike i stara se o njihovom ostvarivanju, utvrđuje kamatne stope i eskontnu stopu koje koristi u poslovanju i određuje osnove svoje kreditne politike i politike otvorenog tržišta.

Narodna banka Jugoslavije, radi uticanja na opticaj novca i odobravanje kredita, utvrđuje monetarnu politiku, određuje kvantitativne zadatke te politike i stara se o njihovom ostvarivanju, utvrđuje kamatne stope i eskontnu stopu koje koristi u poslovanju i određuje osnove svoje kreditne politike i politike otvorenog tržišta.

Narodna banka Jugoslavije obavlja platni promet u zemlji i sa inostranstvom, u skladu sa principima bankarskog poslovanja.

Poslovi monetarnog regulisanja - za ostvarivanje ciljeva i zadataka monetarne i devizne politike, Narodna banka Jugoslavije primenjuje instrumente monetarnog regulisanja koji se zasnivaju na tržišnim kriterijumima. Ona kontroliše kreditni potencijal kreditnih institucija i emisiju novca - preko instrumenata kojima reguliše obim primarnog novca i preko sistema rezervi koje banke drže kod Narodne banke Jugoslavije.

Obim primarnog novca Narodna banka Jugoslavije reguliše operacijama na otvorenom tržištu, kupovinom i prodajom kratkoročnih hartija od vrednosti i davanjem kredita na bazi zaloga kratkoročnih hartija od vrednosti.

Preko sistema rezervi, koje se obračunavaju i izdvajaju kod Narodne banke Jugoslavije, utiče se na regulisanje kreditnog potencijala banaka i na održavanje njihove dnevne likvidnosti.

Odnos Narodne banke Jugoslavije prema zakonodavnoj i izvršnoj vlasti

- Suština nezavisnosti Narodne banke Jugoslavije je u njenom odnosu prema Saveznoj skupštini i Saveznoj vladi. Visok stepen njene nezavisnosti je u tome što ona utvrđuje monetarnu politiku (za razliku od dosadašnje uloge institucije koje sprovodi mere monetarne politike koju je utvrdila Skupština).

Narodna banka Jugoslavije obavezna je da Saveznoj skupštini dostavlja na razmatranje godišnji izveštaj o svom radu i, po potrebi, a najmanje polugodišnje, izveštaj o vodenju monetarne politike i stanju u bankarskom i ukupnom finansijskom sistemu zemlje.

Narodna banka Jugoslavije saraduje sa Saveznom vladom u utvrđivanju osnovnih ciljeva ekonomske politike i, u okviru svojih nadležnosti, podržava ostvarivanje tih ciljeva. Bez obzira na to što nije normativno utvrđeno u zakonu, potrebno je obezbediti da Narodna banka Jugoslavije u vršenju svojih ovlašćenja koja joj po zakonu pripadaju bude nezavisna od uputstava Savezne vlade, ali je obavezna da izvršavanjem svojih zadataka podržava ekonomsku politiku Savezne vlade, da savetuje Vladu o pitanjima posebno značajnim za oblast monetarne i devizne politike banke i da joj, na njen zahtev, daje informacije. Ta saradnja ogleda se i u tome što Zakon utvrđuje postupak za Narodnu banku Jugoslavije i Saveznu vladu prilikom utvrđivanja politike kursa dinara. Naime, politiku kursa dinara utvrđuje Savezna vlast, na predlog Narodne banke Jugoslavije.

Po ovom zakonskom konceptu predviđa se mogućnost zaduživanja države kod Narodne banke Jugoslavije, ali u zakonom određenom procentu i samo radi premoščavanja vremenske neuskladenosti prihoda i rashoda saveznog budžeta.

Devizni poslovi - Narodna banka Jugoslavije obavlja devizno poslovanje u skladu sa važećim režimom deviznog kursa i raspolaže deviznim rezervama SR Jugoslavije u skladu sa jedinstvenom deviznom politikom.

Radi održavanja likvidnosti u plaćanjima prema inostranstvu, Narodna banka Jugoslavije donosi odluke i propisuje mere. Narodna banka Jugoslavije kupuje i prodaje devize na deviznom tržištu, reguliše promet deviza na tom tržištu i obavljanje menjačkih poslova.

Poslovi sa inostranstvom - Narodna banka Jugoslavije saraduje sa međunarodnim organizacijama, međunarodnim finansijskim i nacionalnim finansijskim i kreditnim institucijama koje su značajne za izvršavanje funkcija Narodne banke Jugoslavije. Ona, takođe, učestvuje u zaključivanju platnih i finansijskih ugovora sa inostranstvom i obezbeduje njihovo sprovođenje.

Narodna banka Jugoslavije može da se zadužuje u inostranstvu u svoje ime i za svoj račun, kao i u svoje ime i za račun Savezne Republike Jugoslavije u skladu sa utvrđenom deviznom politikom, a na osnovu posebnog saveznog zakona.

Narodna banka Jugoslavije preduzima mera za ostvarivanje utvrđenog obima i strukture zaduživanja u inostranstvu.

Narodna banka Jugoslavije ispituje bonitet i daje ovlašćenja bankama za poslovanje sa inostranstvom i izdaje dozvole za rad filijala stranih banaka na teritoriji SR Jugoslavije, odnosno dozvole za rad predstavnštva strane banke na teritoriji SR Jugoslavije.

Kontrolna funkcija - Narodna banka Jugoslavije odgovorna je za finansijsku disciplinu, koju prvenstveno obezbeduje kontrolom banaka i drugih finansijskih organizacija.

Kontrolna funkcija Narodne banke Jugoslavije je ukidanjem narodnih banaka republika i narodnih banaka autonomnih banaka centralizovana. Narodna banka Jugoslavije vrši kontrolu boniteta i kontrolu zakonitosti poslovanja banaka i drugih finansijskih organizacija i ako se kontrolom utvrdi da su banke i druge finansijske organizacije postupile suprotno propisima i merama monetarne politike, Narodna banka Jugoslavije izdaje nalog da se otklone te nepravilnosti, uz istovremeno primenjivanje mera. Nalozi i mera koje Narodna banka Jugoslavije može izdati, odnosno primeniti taksativno su utvrđeni. Ako u propisanom roku banka i druga finansijska organizacija ne izvrši nalog ili se ne pridržava mera Narodne banke Jugoslavije, Narodna banka Jugoslavije pristupa naplati svojih potraživanja i donosi rešenje o oduzimanju dozvole za rad banke ili druge finansijske organizacije i pokreće postupak njenog stečaja, odnosno likvidacije.

Narodna banka Jugoslavije izdaje i ukida dozvole za osnivanje banaka i drugih finansijskih organizacija, pod uslovima propisanim saveznim zakonom.

Isto tako, Narodna banka Jugoslavije je ovlašćena da kontorilje obavljanje platnog prometa u zemlji i da propisuje kriterijume koje nosioci platnog prometa moraju da ispune da bi stekli pravo da učestvuje u obavljanju platnog prometa.

Zakonodavno-pravni poslovi - Narodna banka Jugoslavije predlaže zakone i druge propise i opšte akte iz oblasti monetarnog, kreditnog i deviznog sistema, donosi odluke i mera za sprovodenje monetarne i devizne politike, odluke o izdavanju i povlačenju novčanica i druge odluke koje su joj zakonom stavljenе u nadležnost. Ona daje i tumačenje propisa i akata koje donosi.

Organji Narodne banke Jugoslavije - organji Narodne banke Jugoslavije su:

- guverner Narodne banke Jugoslavije,
- Savet Narodne banke Jugoslavije.

Guverner Narodne banke Jugoslavije rukovodi Narodnom bankom Jugoslavije, organizuje njeno poslovanje na osnovu Zakona o Narodnoj banci Jugoslavije i Statuta Narodne banke Jugoslavije i odgovoran je za njen rad.

Guvernera bira Savezna skupština, na predlog predsednika SRJ, na period od pet godina.

Guverner je predsednik Saveta po položaju i predsedava sednicama Saveta.

Savet Narodne banke Jugoslavije imenuje Savezna skupština za period od pet godina. Tri člana Saveta se imenuju na predlog guvernera, a tri na predlog Savezne vlade. Članovi Saveta moraju imati posebna stručna znanja iz oblasti monetarno-kreditnog i deviznog sistema. Savet donosi odluke o utvrđivanju monetarne politike i politike intervencija Narodne banke Jugoslavije na deviznom tržištu, usvaja projekciju monetarne politike, predlaže Saveznoj skupštini zakone i druge propise iz oblasti monetarnog, deviznog i kreditnog sistema, donosi statut, finansijski plan i godišnji obračun Narodne banke Jugoslavije i utvrđuje opšte smernice za poslovanje Narodne banke Jugoslavije.

Osnovi organizacije poslovanja Narodne banke Jugoslavije - Osnovi unutrašnje organizacije Narodne banke Jugoslavije ureduju se Statutom Narodne banke Jugoslavije. Statut Narodne banke Jugoslavije donosi Savet, a potvrđuje ga Savezna skupština.

Statut Narodne banke Jugoslavije u potpunosti i konsekventno odražava status i funkcije Narodne banke Jugoslavije utvrđene Ustavom Savezne Republike Jugoslavije i Zakonom o Narodnoj banci Jugoslavije - to da je Narodna banka Jugoslavije jedno pravno lice na celoj teritoriji Jugoslavije, sa jedinstvenim računom, koje u svom sastavu ima glavne republičke filijale, filijale i specijalizovan organizaciju - Zavod za izradu novčanica i kovanog novca.

Osnova unutrašnje šeme Narodne banke Jugoslavije je sledeća:

Narodna banka Jugoslavije ima sedište u Beogradu, glavne republičke filijale u Beogradu i Podgorici i filijale u Novom Sadu i Prištini, kao i Zavod za izradu novčanica i kovanog novca u Beogradu. Glavne republičke filijale i filijale obavljaju odredene izvršne i operativne poslove iz nadležnosti Narodne banke Jugoslavije.

Za obavljanje poslova u sedištu Narodne banke Jugoslavije organizuju se samostalni organizacioni delovi - sektori, direkcije i Centar za istraživanje, u glavnim republičkim filijalama i filijalama organizuju se direkcije i odeljenja, a u Zavodu - sektor za proizvodnju, direkcije i odeljenja.

Samostalni organizacioni delovi u sedištu Narodne banke Jugoslavije organizuju se za sledeće poslove:

- monetarne poslove,
- devizne poslove,

- poslove kontrole,
- poslove kreditnih i finansijskih odnosa sa instranstvom i saradnje sa međunarodnim finansijskim organizacijama,
- poslove kreditnih i finansijskih odnosa sa inostrastvom i saradnje sa međunarodnim finansijskim organizacijama,
- poslove izrade novčanica, kovanog novca i hartija od vrednosti i poslove trezroa,
- poslove istraživanja, informatike, statistike i razvoja,
- zakonodavno-pravne poslove i
- računovodstveno-finansijske poslove.

Guverner Narodne banke Jugoslavije rukovodi Narodnom bankom Jugoslavije i organizuje njeno poslovanje u saradnji sa zamenikom guvernera i viceguvernerima. Guverner može preneti određena ovlašćenja na zamenika guvernera i viceguvernere, a kada to zahteva specifičnost određenih poslova (zastupanje pred sudom i sl.) - i na druga lica u Narodnoj banci Jugoslavije. Guverner u vršenju svojih funkcija donosi opšte i pojedinačne akte.

Zamenik guvernera u slučaju odsutnosti ili sprečenosti guvernera zamenjuje guvernera sa istim pravima, dužnostima i odgovornostima.

Viceguverneri organizuju, koordiniraju i odgovaraju za poslove koji su u njihovoj nadležnosti i za svoj rad odgovaraju guverneru i Savetu.

Nadležnost organa i rukovodećih radnika (rukovodstava), kao i njihova odgovornost u vezi sa izvršavanjem poslova i zadataka, jasno su definisani i razgraničeni, radi obezbeđenja pune efikasnosti i racionalnosti u ostvarivanju osnovnih ustavnih i zakonskih funkcija Narodne banke Jugoslavije.

Pored ovog, Statutom se uređuju i prava, obaveze i odgovornosti radnika Narodne banke Jugoslavije.

#### Zaključak

Ustavom SRJ i Zakonom u Narodnoj banci Jugoslavije stvoreni su institucionalni uslovi za funkcionisanje Narodne banke Jugoslavije kao jedinstvene monetarne ustanove, odnosno monetarna vlast centralizovana je na nivou savezne države.

Određivanjem u Ustavu SRJ Narodne banke Jugoslavije kao jedinstvene emisione ustanove monetarnog sistema Savezne Republike Jugoslavije napušten je koncept decentralizovanog sistema narodnih banaka, čime je smanjena i mogućnost uticaja federalnih jedinica na vodenje monetarne politike u periodima kada treba usporiti i zaustaviti rast agregatne tražnje i sprečiti eskalaciju cena.

Narodna banka Jugoslavije jedina emisiona ustanova Savezne Republike Jugoslavije, sa dosta visokim stepenom nezavisnosti od zakonodavne i izvršne vlasti - kako što se tiče njenog ovlašćenja da utvrđuje i sprovodi monetarnu politiku, reguliše količinu novca u opticaju i vrši kontrolu kreditnih institucija, tako i što se tiče njene organizacione strukture i načina upravljanja.

Ovako definisana, Narodna banka Jugoslavije predstavlja stručnu i nezavisnu organizaciju koja samostalno planira i sprovodi zadatke monetarno-kreditne politike, sa načinom rukovodenja kojim se obezbeduje njena puna efikasnost i racionalnost u ostvarivanju ustavnih i zakonskih funkcija.

*Doc. dr Branko Vasiljević, docent Fakulteta političkih nauka*

# OTVORENA PITANJA PRIMENE ZAKONA O BANKAMA I DRUGIM FINANSIJSKIM ORGANIZACIJAMA

## I UVOD

Bankarsko zakonodavstvo kod nas koje reguliše statusne odnose, kreće se od kraja 1989. godine u pravcu usvajanja osnovnih instituta koji su niz godina poznati i usavršavani u zemljama sa razvijenim bankarskim sistemima.

Razumljivo je da je za recepciju savremenih rešenja vezanih za formiranje i poslovanje banaka neophodan odgovarajući tržišni ambijent, koji se takođe s mukom stvara i razvija. Ova činjenica uslovjava potrebu pažljivog pristupa, u vremenskom i metodološkom smislu, uvođenju novih instituta, njihovom uskladivanju sa celinom privrednog zakonodavstva, kao i procenu stepena ostvarivosti pojedinih rešenja.

Zakon o bankama i drugim finansijskim organizacijama, usvojen 25. juna 1993. godine, kao i prateći propisi koji su ga sledili, primer je postupka zakonodavca koji nije imao koherentan pristup složenosti ekonomske i pravne realnosti. To se i može razumeti, s obzirom na činjenicu da je i ovaj zakon spadao u grupu zakona koje je trebalo ubrzano prilagoditi novim državno-političkim realnostima.

## II ANALIZA OKRUŽENJA

Zakon o bankama je poseban zakon, koji reguliše materiju osnivanja, organizacije, poslovanja i načina upravljanja bankama i drugim finansijskim organizacijama. Deo materije statusnog položaja banaka regulišu Zakon o NBJ, Zakon o hartijama od vrednosti, Zakon o berzama i Zakon o sanaciji, stečaju i likvidaciji banaka i drugih finansijskih organizacija. Svi ovi zakoni moraju se posmatrati zajedno u analizi dostignuća i slabosti pravnog regulisanja bankarske oblasti. S druge strane, Zakon o preduzećima se u ovoj oblasti pojavljuje kao opšti zakon. Upravo stoga treba istaći da je vremenska neusklađenost donošenja pomenutih zakona dovela do određenih posledica koje su, u kumulativnom dejstvu sa uticajem okruženja, do prinela da Zakon o bankama nije prošao bez dilema o njegovim dometima, stepenu primenljivosti, usklađenosti pojedinih rešenja, Saglasnosti sa savremenim bankarskim zakonodavstvom u svetu i dr.

Sa nekoliko primera mogu se neposredno ilustrovati navedene dileme.

- osiguranje depozita, svakako je jedan od bitnih elemenata stabilnosti bankarskog sistema, skoro univerzalno prihvaćen u razvijenim bankarstvima kao sredstvo zaštite deponenata, čija je važnost potvrđena i praktično kod nas (npr. slučaj Štednje kod Dafiment banke itd.). Ovaj institut mora da sadrži svaki bankarski zakon. On je ne samo prisutan u Zakonu, nego je i sankcionisan veoma detaljno, uključiv i kapitalnom sankcijom - prestankom rada banke (čl. 95. Zakona o NBJ). Međutim, ne samo da Zakon o bankama donosi protivrečna rešenja u sadržini ovog instituta, nego ga i praksa ne može prihvati.

- Ugovor o osnivanju banke, osnovni statusni akt banke, uskladen je sa savremenim zakonodavstvom u svetu, potencira autonomiju volje subjekata, neophodan je za obezbeđenje pravne zaštite osnivača. Ali pratećim propisima, kojima se reguliše obrazovanje banke i status banaka koje su već osnovane a za koje se, da bi se poštovao princip nastavka delatnosti (going concern), predviđa uskladivanje sa rešenjima u ovom zakonu, predviđena je mogućnost da se stečena prava postojećih osnivača ozbiljno ugroze. Naime, Odluka o uslovima i kriterijumima za ocenu podnetih zahteva za izdavanje dozvola za rad banaka (Sl. list SRJ 62/1993.), dozvoljava da osnivači postojećih banaka, ako odbiju da potpišu ugovor o osnivanju uraden na bazi Zakona, ostaju osnivači sa pravom na dividendu, pravom na deo likvidacione mase u postupku likvidacije, odnosno prava na deo stečajne mase u postupku stečaja banke, ali bez prava upravljanja bankom.

- minimalni iznos novčanog dela osnivačkog kapitala, ključni elemenat identiteta banke, dokaz njene sposobnosti da obavlja ciljnu funkciju, rešenje koje je materija svih bankarskih zakona u razvijenim zemljama. Minimalni iznos novčanog dela osnivačkog kapitala (tzv. cenzus) propisan je kao dinarska protivvrednost iznosa od 1,5 miliona dolara. Nezavisno od činjenice da je u Zakon ugrađena valutna klauzula - jer je ista već bila prisutna npr. u Zakonu od hartijama od vrednosti a biće usvojena i u Zakonu o preduzećima (to je posledica problema nominalizma u našem zakonodavstvu i njegove slabosti u uslovima monetarne nestabilnosti) - problem cenzusa vodi nas na teren njegovog izračunavanja u već postojećim bankama.

Prema tumačenju Ministarstva finansija, koje je i bilo predlagач Zakona, minimalni iznos novčanog dela osnivačkog kapitala izračunava se prema tekućem zvaničnom kursu dolara na dan uplate sredstava u osnivački fond od strane osnivača.

Lako je dokazati da ni jedna postojeća banka neće imati teškoća da obezbedi ovako izračunat novčani deo osnivačkog kapitala u uslovima nerealnog zvaničnog kursa dinara. Ali cilj na osnovu koga je odredba Zakona usvojena, a to je stvaranje osnove za solventno poslovanje banke, ne može se na pretpostavljeni način realizovati. Uostalom, to je hiperinflacija i pokazala. Pod uticajem ubrzanog obezvredivanja nacionalne valute, finansijska aktiva uopšte, a posebno kapital banaka, obezvredeni su do krajnjih granica.

Tako je Zakon, u istoj godini kada je usvojen, suočen sa okolnostima koje su, sa devalvacijom dinara, koji u krajnjoj liniji predstavlja osnovu postojanja banaka, pa prema tome i osnovu zakonskih rešenja, devalvirale i sama ta rešenja.

Verovatno bi duhu zakona više odgovaralo i u momentu usvajanja, ali i nakon razornog talasa hiperinflacije, rešenje da se veličina osnivačkog kapitala postojećih banaka, a posebno i njegov novčani deo, izračunava kroz procenu vrednosti imovine banke. Na taj način bi se pokazala realnost predloženog zakonskog rešenja, ali i sposobnost postojećih banaka da nastave poslovanje. Ovde je problem - svaki pokušaj procene realne imovine banaka, nezavisno od složenosti koju ta procedura podrazumeva, suočio bi se sa činjenicom ogromnih gubitaka u bankarskom sistemu. Ovaj problem su izbegli tvorci i prethodnog Zakona o bankama,

prostim pretvaranjem fondova tadašnjih osnovnih banaka u deonički (akcijski) kapital, bez procene imovine banaka koja bi dala realnost uloženom kapitalu. Tako su osnivači postali vlasnici fiktivnog kapitala. Isti je slučaj i danas.

Zakon o sanaciji, stečaju i likvidaciji banaka je i bio formulisan da bi se država pozabavila fiktivama u bilansima banaka. Nažalost, mehanizam sanacije i stečaja banaka ne zavisi samo od zakonskih rešenja, niti se problemi fiktiva mogu rešiti samo sporadičnim i u malom obimu izvedenim sanacijama. S druge strane, stečajevi rešavaju deo problema, ali samo kod banaka koje su u elementarnom vidu izložene svim posledicama rizika koje preuzimaju - a to su tzv. privatne banke. I to samo ako nema dodatnih političkih pritisaka, kojima se pokušava socijalizovati rizik kojeg su ulagači morali biti svesni kada su ulagali u te banke. Kod tzv. društvenih banaka situacija je, kvalitativno uzey, drugačija. One su, prilikom transformacija u prošlosti uvezane u čvrsti čvor solidarne odgovornosti za obaveze prema inostranstvu, koje su, sa delovanjem inflacije, postale dominantne obaveze. Taj sistem solidarne odgovornosti ima kao krajnji obuhvat celokupni bankarski sistem nekadašnje Jugoslavije (i još uvek važi) tako da svaki stečaj banke istovremeno izaziva i tzv. domino efekat, od koga ne može biti pošteden celokupni bankarski sistem.

### III INSTITUTI KOJI NEDOSTAJU

U toku priprema Zakona, predloženo je više instituta koje je trebalo ugraditi u zakonski tekst, u skladu sa savremenom svetskom praksom.

Bankarska grupa je jedan od takvih instituta. Grupa, tj. banka koja ima dominantan uticaj u kapitalu dve ili više banaka i te banke, elastičan je oblik za obezbeđivanje jedinstva upravljanja kod više nezavisnih pravnih lica. Ona je sa regulatornog, poslovnog i koordinativnog aspekta, klasičan izraz potrebe za spajanjem interesa kapitala i interesa razvijnika privrede. Principi organizovanja i poslovanja bankarske grupe su u savremenim bankarskim zakonodavstvima veoma precizno regulisani.

Zakon o bankama je rešenje ovog pitanja delegirao Zakonu o preduzećima. Predložena, pak, rešenja u ovom drugom zakonu neće omogućiti da se bankarska grupa identificuje, poseduje pravnu zaštitu i ostvaruje ekonomsku funkciju u bankarskoj oblasti kako bi to, inače, bilo moguće ostvariti.

Paradoksalno je, ali istinito, da Narodna banka Jugoslavije, u vršenju svojih regulatornih nadležnosti, ne uvažava osnovne principe holding-odnosa, koje izražavaju bankarske grupe. A to je princip koji je konstituisan na svim načelima modernog privrednog zakonodavstva, dakle, sa spoljašnjim vlasnicima - akcionarima (ne tzv. uzajamni holding, kojeg su prema još uvek važećem Zakonu o preduzećima formirala nekadašnja složena preduzeća), sa upravljačkom i nadzornom strukturom, sa manje ili više jedinstvenom računovodstvenom politikom i dr.

Regulatorna praksa NBJ i zakon koji pretenduje da sledi logiku kapitala ne može dozvoliti da budu regulisani oblici organizovanja i poslovanja koji su rezultat nižeg stepena razvoja (npr. štedno-kreditne organizacije, štedno-kreditne zadruge), a da ne budu regulisani oni koji su proizvod, i to najsloženiji, kretanja kapitala.

Principi osnivanja i nadležnosti (samo)regulatornih organa u bankarskoj oblasti takođe moraju naći mesto u Zakonu. Reč je o institucijama kojima će država (ili struka) preneti odredena prava formulisanja pravila ponašanja i nadzora nad poslovanjem banaka. To ne isključuje regulatornu funkciju Centralne banke (u razvijenim zemljama i nadnacionalnih organa), ali pomaže efikasnosti celokupnog bankarskog sistema. Princip deregulacije jedan je od vodećih principa koji će obeležiti dalji razvoj ne samo bankarske oblasti.

Svako novo prilagodavanje Zakona kod nas, čini se, donosi manje regulative, bar po obimu zakonskog teksta (u poređenju sa nemačkim, francuskim ili engleskim zakonom, na primer) i na prvi pogled je u skladu sa navedenom tendencijom. Medutim, iz Zakona izuzeta regulatorna uloga seli se u Centralnu banku, koja podzakonskim aktima često derogira i sam Zakon. "Sive zone" bankarskog regulisanja sa institutima kao što je, npr. bonitet, onemoćavaju da se operacionalizuju i valjana zakonska rešenja.

Zaštita klijenata i osnovni principi poslovanja sa klijentima je takođe neregulisana oblast. Zaštita od zloupotrebe informacija, korišćenje bankarske tajne, i dr. regulisani su u modernim zakonodavstvima. Klijent mora biti ravnopravan sa bankom u preuzimanju rizika. Ako je banka javna institucija, koja posluje poverenim sredstvima, ali preuzimajući rizik "upotrebe" tih sredstava, onda je i za minimum poverenja klijenata potrebno da bude upoznat sa prirodom rizika kojeg preuzima. U suprotnom, tražiće zaštitu tamo gde u normalnouj privredi ne treba da je ima - kod države.

Trebalo bi, najzad, razmisliti i o potrebi i oportunitetu integracije Zakona o sanaciji, stečaju i likvidaciji banaka u bankarski zakon. Osnovnim odredbama o ovoj materiji je mesto ovde; razrada može biti u nadležnosti državne (ili međubankarske) institucije za sanaciju. Ako Zakon o bankama govori o kapitalu, solventnosti i likvidnosti banke, a da pri tome nema obavezujuću normu da će banka koja, na primer, većinom svog kapitala pokrije gubitak, moratu u stečaj ili sanaciju, onda se otvaraju mogućnosti arbitriranja i nejednakog tretiranja banaka; pritisci, kojima se na taj način utire put, ne mogu biti izvor racionalne ekonomske odluke.

#### IV NEKA PRAKTIČNA PITANJA

U proteklom periodu od usvajanja Zakona, bilo je potrebno da postojeće banke usaglase sa zakonskom odredbom visinu novčanog dela osnivačkog kapitala (census) i podnesu dokaze da postojeći direktor banke ispunjava zakonske uslove.

U nastavku se daje pregled odredaba Zakona koje zahtevaju dalje usaglašavanje normativnih akata banaka.

Odredbe Zakona koje zahtevaju usaglašavanje u roku od 2 godine.

1.- Članom 2. Zakona predviđeno je da se banka osniva kao akcionarsko društvo, i to ugovorom o osnivanju i obezbedenjem sredstava u osnivački kapital banke. To praktično znači da banke treba da se transformišu u akcionarsko društvo što dalje povlači izmenu Odluke o osnivanju banke, u Ugovor o osnivanju, a analogno tome i povlačenje postojećih već emitovanih deonica i njihovu zamenu akcijama.

2.- Članom 6. Zakona regulisan je detaljno predmet Ugovora o osnivanju banke.

Ugovor o osnivanju banke je detaljnije i šire regulisan ovim članom novog Zakona o odnosu na stari Zakon.

Pitanja kao što su:

- iznos ukupnog osnivačkog kapitala banke u novčanom i nenovčanom obliku i udio svakog osnivača u tom kapitalu,

- rok do koga su osnivači dužni da uplate novčana i prenesu nenovčana sredstva u osnivački kapital,

uslovi za sticanje i prestanak prava osnivača,

- način rešavanja sporova među osnivačima banke, nisu regulisana postojećim odlukama o osnivanju banke.

3. - Takođe, Statutom koji je predviđen članom 7. Zakona detaljnije se regulišu:

- prava, obaveze i odgovornosti direktora i drugih lica sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima,
- mere i odgovornosti organa banke za obezbeđenje likvidnosti banke (ranije regulisano Odlukom o osnivanju),
- podaci i isprave koje se smatraju poslovnom tajnom.

Ove odredbe novog Zakona impliciraju izmene i dopune postojećih statuta, odnosno donošenje novog i ugovora o osnivanju banke u zakonskom roku od 2 godine.

4. - Članom 8. Zakona regulisano je podnošenje zahteva Narodnoj banci Jugoslavije na izdavanje dozvole za rad. U tom smislu banke su obavezne da dopune već pri osnivanju podnetu dokumentaciju Narodnoj banci Jugoslavije u skladu sa Zakonom i Odlukom o uslovima i kriterijumima za ocenu zahteva za izdavanje dozvole za rad banaka (Sl.list SFRJ, 62/93).

Ono što je bitno istaći povodom navedenih zahteva iz tačke 1-4 jeste da je Odluka o uslovima i kriterijumima za ocenu podnetih zahteva za izdavanje dozvola za rad banaka (Sl.list SRJ 62/93) predviđela da su banke dužne da dobiju saglasnost NBJ na ugovor o osnivanju banke, kao uslov za dulji nastavak rada.

Osnivači banaka koji odbiju da potpišu ugovor o osnivanju banke izrađen u skladu sa Zakonom o bankama, ostaju osnivači banke sa pravom na dividendu, pravom na deo likvidacione mase u postupku likvidacije odnosno pravom na deo srečajne mase u postupku stečaja banke, ali bez prava upravljanja bankom.

5. - Poglavje novog Zakona o "Organizacija i organi banke" (članovi 19-52) predviđa znatne izmene u odnosu na dosadašnji Zakon.

Skupština više nije organ upravljanja bankom iako zadržava nadležnosti koje su joj bile date starijem Zakonom. Međutim, Skupština, ne može donošenje odluka iz svoje nadležnosti (sem akata poslovne politike) poveriti drugom organu banke između dve sednice skupštine (čl. 43. stav 2.).

Upravni odbor, čije članove bira Skupština iz reda akcionara, je organ upravljanja bankom, a njegove nadležnosti su taksativno nabrojane u čl. 45.

Nadzorni odbor (čl. 46, 47, 48) ima mnogo šire nadležnosti, a kao organ koji prati i kontroliše rad Upravnog odbora, direktora i zaposlenih u banci, ima zakonsku obavezu da preduzima niz mera koje do sada nisu bile predviđene zakonom.

Članom 346. predviđeno je da članovi Nadzornog odbora banke mogu biti članovi Nadzornog odbora samo jedne banke.

Direktora banke (čl. 4. stav 2). imenuje Skupština banke.

Navedene odredbe Zakona povlače izmenu akata banaka (Statut), u cilju usaglašavanja sa novim Zakonom, a u toku od 2 godine od dana stupanja na snagu Zakona.

Odredbe Zakona koje zahtevaju usaglašavanje u tekućem poslovanju.

Reč je o sledećim odredbama:

- Trajna ulaganja banke u akcije preduzeća ne mogu biti veća od 15% a u druge banke od 51% kapitala (čl. 26).
- Banka je dužna da od Narodne banke Jugoslavije zatraži saglasnost za osnivanje banke u inostranstvu, otvaranje filijale, poslovne jedinice ili predstavništva u inostranstvu (čl. 28).

Banka je dužna da obavesti NBJ o:

- povećanju osnivačkog kapitala banke odnosno o novoj emisiji deonica,
- trajnom ulaganju kapitala banke u akcije preduzeća i druge banke, odnosno o tajnom ulaganju u osnovna sredstva banke,
- svakom odobravanju velikog kredita i najvećih mogućih kredita,
- svakoj prodaji akcija banke kojom neko lice stiče više od 10 % osnivačkog kapitala,
- otvaranju filijala, poslovnih jedinica i predstavnštava u zemlji,
- promeni sastava upravnog i nadzornog odbora.

2. - Zakon sadrži i odredbe čija je primena uslovljena aktima drugih organa i koje će se primenjivati od dana donošenja tih akata:

Banka je dužna da osigurava depozite građana i plaća premiju osiguranja (čl. 31.).

Faktičko realizovanje ove odredbe uslovljeno je odgovarajućim odlukama Agencije za osiguranje depozita i sanaciju banaka, odnosno odlukama drugih osiguravajućih društava.

Banka je dužna da obim svog poslovanja uskladije sa multiplikatorima propisanim od strane NBJ (čl. 26).

Multiplikatori su propisani Odlukom o bližim uslovima primene članova 26. i 27. Zakona (Sl.list SRJ, 62/93).

Radi obezbeđenja sigurnosti poslovanja, Banka je dužna da na teret prihoda obrazuje posebnu rezervu za obezbeđenje od potencijalnih gubitaka (čl. 54).

NBJ propisaće kriterijume i metodologiju za obrazovanje ove rezerve, ali Zakon nije propisao u kom je roku ona dužna da to učini.

Banka mora imati odobrenje NBJ za prodaju akcija kojima kupac stiče više od 15% osnivačkog kapitala na osnovu kojih ima pravo upravljanja, radi identifikacije i ocene boniteta kupca (čl. 12.).

Takođe, banka je dužna:

- da dozvoli NBJ i drugom ovlašćenom revizoru da izvrši kontrolu njenog poslovanja (čl. 30, st. 1, tačka 6),
  - da dostavlja izveštaje o reviziji godišnjeg obračuna NBJ i Ministarstvu finansija (čl. 77).
- Usaglašavanje sa drugim zakonima

U programu usaglašavanja pojedinih zakona sa promenama u državno-pravnom sistemu, predviđeno je donošenje zakona koji će sadržati odredbe vezane za regulisanje statusnih pitanja banaka. Saglasno dinamici koja bude predviđena tim zakonima, biće potrebno i uskladivanje organizacije, akata i poslovanja banaka sa njima.

## OPTIMALNA POLITIKA BANKROTSTVA

**Da li je moguć i potreban racionalni pristup bez adekvatnog zakonodavstva i prakse?**

Adekvatni tržišni mehanizmi bankrotstva, koji se baziraju na razrađenoj i efikasnoj zakonskoj regulativi i sudstvu, odličnom računovodstvu, reviziji i menadžerskim finansijama igraju ključnu ulogu u svakoj privredi kojoj je stalo do bolje budućnosti. Bez efikasnog modela stečaja, predstečajnih radnji, sudskog i vansudskog poravnjanja ne mogu da deluju efikasna finansijska tržišta, koja su opet osnov za uspešan rad banaka. Finansijsko tržište je jednostavno rečeno mesto na kome se sučeljavaju slobodna ponuda i tražnja novčanih sredstava. Na kratkoročnim novčanim tržištima se formira ravnotežna kamatna stopa, koja se potom odslikava preko kamate kao cene kredita na uslove poslovanja, rentabilnost i likvidnost firmi a potom banaka i na celu privedu. Time smo jednostavno odredili da je mehanizam bankrotstva ključna karika funkcionisanja bankarskog i šire posmatranog finansijskog sistema.

Politika bankrotstva kao osnov modernog bankarstva u razvijenim privredama

Jednostavno je reći i napisati da se politika bankrotstva u razvijenim kapitalističkim privredama pokazala uspešnom kroz više decenija. Uspevala je da stalno podiže i održava efikasnost privrede i pročišćava strukturu ekonomije. U osnovi omogućava blagovremeni izlazak sredstava odnosno imovine firmi i prelazak u ruke kvalifikovanih menadžera, odnosno njihovu likvidaciju ako nisu uspešni u poslovanju. To je ekskluzivna odluka poverilaca, koji od tog trenutka snose pun rizik svoje zamisli preuzimajući kontrolu u svoje ruke. Neproduktivne firme se zatvaraju, menjaju svoj profil i poslovnu orientaciju, menadžeri koji nisu uspešni se zamenjuju. Time se na osnovu efikasne zakonske regulative omogućava jednostavan i bez transfer upravljanja-menadžmenta i vlasništva nad onim delovima sredstava koja su produktivna-poseduju sposobnost da stvaraju profite u ruke efikasnih menadžera. Ovaj model pomaze i omogućava da se počne sa rešavanjem nagomilanih problema industrijskih grana koje su zbog sankcija i svoje neefikasnosti u stalnom padu, tako da skoro nemaju nikakve šanse da prežive posle ukiданja embarga i otvaranja naše privrede.

Rešenje je za banke kao najveće poverioce da se problem rešava na jedini mogući i ispravan način. To je efikasna regulativa i predlog donošenja novog zakona o stečaju, koji bi potom bio prava osnova za bilo kakav novi zakon o bankama. Potrebno je odstranjujivati administrativne barijere koje su prepreka slobodnoj mobilnosti kapitala. Zbog toga ne može da se formira realna cena kapitala preko mehanizma slobodnih tržišnih kamatnih stopa. Sve

to povratno deluje kao negativni bumerang, jer onemogućava da se uvodi program smanjivanja neproaktivnih proizvodnih kapaciteta, što otežava i čini skoro nemogućim jednostavan, efikasan i jestin izlazak firmi iz biznisa kada više nisu profitabilne i likvidne.

Kakva nam politika stečaja treba, ako nam treba bilo kakva?

Citirali bi jednog čuvenog profesora iz SAD, koji je na vratima kabineta svojim studentima otprilike napisao sledeći otpozdrav. Onima kojima moja predavanja ne trebaju ne moraju uopšte da dolaze, a oni koji odluče da su im potrebna trebaće im i te kako i moj potpis i predavanja i još više ono čemu će ih učiti. Otuda, ukoliko se opredelimo da nam bilo kakva politika stečaja treba, a mislimo i možemo jednostavno dokazati da nam treba i to efikasna i optimalna, pristupimo ovom misaonom i kreativnom procesu, jer to niko neće učiniti bolje od nas.

U promišljanju kakav nam model bankrotstva odgovara, često se zapada u stereotipnu grešku, da se politika stečaja u zemljama u razvoju tipično modelira u skladu sa uzorima politika stečaja industrijskih zemalja. Na žalost nije moguće tuda iskustva, makar ona bila idealna primeniti bez ikavih modifikacija, posebno u domenu stečaja. Primarno zbog toga što politike razvijenih kapitalističkih zemalja poseduju razvijeno jednostavno, iako razumljivo, raealno računovodstvo koje nije podložno erodirajućem dejstvu inflacije. Uz to je razvijena funkcija nezavisne, komercijalne privatne revizije poslovanja firmi. Poverioci, sudovi i sve ostale zainteresovane strane korisnika finansijskih informacija dobijaju stvarnu, istinitu i poštenu sliku finansijskog poslovanja firmi koju predstavljaju godišnji i periodični finansijski iskazi i brojne naručene periodične analize i izveštaji. Tek je na toj osnovi, ali nikako pre toga i bez toga moguće kreirati model i optimalnu politiku stečaja, na kojoj se može na kraju u trećoj etapi kreirati zakon o bankama i finansijskim posredničkim institucijama.

U većini zapadnih zemalja revizori i pravnici smatraju da su čak i postojeći zakoni o stečaju zastareli i da ih treba inovirati. Prema tome su relativno uska osnova za kreiranje zakonske regulative i funkcionalnih mehanizama u zemljama u razvoju pa i kod nas. Svetska banka je specijalizovana finansijska institucija Ujedinjenih nacija koja je po svemu sudeći najkompetentnija za pružanje tehničke pomoći zemljama koje menjaju svoju pravnu regulativu i politiku stečaja. U tom svetlu Svetska banka pojedine zemlje članice smatra svojim klijentima. Prema njima se ponaša kao stručni konsultant, kroz pružanje savetodavne tehničke i finansijske pomoći u kreiranju nove zakonodavne strukture, sudske i privredne prakse.

Ključno je pitanje u kom smeru će se pravna i računovodstveno-finansijska struka opredeliti za pokretanje u početku pojednostavljenih mehanizama bankrotstva. Kriterijum bi mogao biti formiranje predloga optimalne politike i mehanizma stečaja. U tom kontekstu bi se trebali sagledati konkretni problemi u primeni mehanizma stečaja.

Prema našem uvidu u stručnu i naučnu literaturu problemi različitih tipova politike bankrotstva nisu na adekvatan način osvetljeni i analizirani, pre svega zbog relativno siromašne sudske prakse i odsustva publikovanih analiza realne finansijske pozicije preduzeća i banaka u stečajnom postupku. Sledeci krupan nedostatak je pre svega u tome što u naučnoj literaturi nije dovoljno analiziran problem kako razudene politike bankrotstva razvijenih kapitalističkih zemalja, pre svega SAD i Engleske, trebaju da se prilagode i izmene u skladu sa konkretnom ostalom zakonskom regulativom i privrednom praksom u našoj zemlji. Po našoj oceni jedan od najvećih problema i prepreka u formiranju adekvatne i efikasne politike optimalnog bankrotstva, jeste pre svega u tome što su berze novca, kapitala, devizra i sirovina u rudimentu. Upravo su takve jer ne posedujemo i ne razvijamo adekvatnu politiku bankrotstva, jednostavne zakone o računovodstvu, reviziji, finansijskom poslovanju i bankarstvu. Ako se tome doda relativno slab sudske sistem, krug problema je zatvoren.

Svetska banka je u 1994. godini pokrenula projekat koji će se baviti razvijanjem politike, mehanizama i prakse bankrotstva, na osnovu iskustava razvijenih industrijskih zemalja. Na toj osnovi će se kroz sintezu predložiti pojednostavljeni efikasan optimalni model bankrotstva koji bi bio adekvatan potrebama i ograničenjima privreda zemalja u razvoju. Svetska banka za obnovu i razvoj će tokom ove i narednih godina posebno pažnju usmeriti na pitanja kreiranja specijalno skrojenih finansijskih politika koje se čvrsto oslanjaju na sudske odluke, koje će u sinergetskom dejstvu oporavljati kompanije koje su u trajnim i/ili prolaznim finansijskim teškoćama. Problemi u finansijskom poslovanju se očituju kroz izostanak plaćanja po osnovu dospeća dugova (engl. Defaulting Risk). Menadžerske finansije i finansijska revizija upravo kao pomoćne discipline privrednom pravu u ovom slučaju, ukazuju na one mehanizme i puteve reorganizacije sredstava i obaveza preduzeća sa ciljem finansijskog oporavka i nastavak plaćanja nagomilanih obaveza, koje su u zakašnjenju.

Da li politika stečaja treba da omogućava reorganizaciju kroz bankrotstvo?

Jedno od ključnih pitanja budućeg razvoja politika bankrotstva će biti: da li ovaj sistem u našoj zemlji treba da omogućava pravnu, organizacionu, poslovnu i finansijsku reorganizaciju firmi i banaka? Ako prihvatimo ovu liniju rezonovanja i potvrđno odgovorimo na prethodno pitanje, da je stvarno reorganizacija jedan od najznačajnijih mehanizama za oporavak privrede. Ona pruža poslovne šanse onima koji to zaslužuju, mada se čak i od takvih poštenih firmi za koje se poverioci i sudovi saglase da se reorganizuju može i treba očekivati visoka stopa neuspeha. Sledеća dilema je kako stvarno zaštитiti prava poverilaca? Moguće rešenje je da se kroz inoviranu regulativu o stečaju otvor prostor da se stvarna vlasnička prava upravljanja kompanijom redistribuiraju na novi način između vlasnika i poverilaca. Zbog toga politika bankrotstva u našoj zemlji mora sagledati i uzeti u obzir činjenicu da je sudske sisteme slab i nedogradjen, uz nedovoljno razvijena finansijska tržišta, koja su jedini pravi valorizacioni mehanizmi u svakoj tržišno usmerenoj privredi. Pored potrebe uvodenja savremene zakonske regulative u domenu stečaja, koja bi pratila kretanja u nauci i struci i svetu, biće potrebno paralelno otvarati prostore za praksu neformalnih mehanizama reorganizacija firmi izvan stečajnih sudova, mada je uloga formalne zakonske procedure bankrotstva nezamenljiva. Stoga je u okviru predloga novih modela neformalne izvansudske reorganizacije firmi čija je likvidnost i bonitet poljuljan a poverioci već oštećeni, izuzetno značajno paralelno posmatrati formalni i neformalni mehanizam kao dva komplementarna segmenta.

Prema preliminarnoj najavi Svetske banke pokrenuti projekat će analizirati i pružiti sintetički izveštaj naučnoj javnosti o delovanju i ishodima politika bankrotstva u Finskoj, Nemačkoj, SAD i Ujedinjenoj kraljevini. Cilj je da se sagledaju i identifikuju uslovi na osnovu kojih bi predlog modela mogao da pruži najveći doprinos i pozitivne efekte u zemljama poput naše. Projekat će primarno proceniti i kvantifikovati u kojoj meri slab sudske sistem, odsustvo razvijenih berzi i revizije predstavlja prepreku uvodenju realnih tržišnih mehanizama selektivnog prečišćavanja privredne strukture.

#### Uloga Narodne banke Jugoslavije u stečajnoj sferi banaka

Kada neko ne zna tačno šta sme a šta ne sme da radi, šta treba a šta ne treba, šta može a šta ne može, uvek je potrebno upotrebiti zdrav razum, jer je očigledno da su se lončići pomešali. U situaciji kada više nikome nije jasno ko je ko i šta je šta, potrebno je vratiti se u razmišljanju bar u onu ravan kada smo bar znali šta nam je činiti, ako to nismo smeli ili mogli. Sada smemo i možemo a ne znamo, tako da izgleda da nam stalno nedostaje ili izuzetno malo do krajnjeg rešenja ili skoro sve, pitanje je sada.

Na osnovu kretanja problematike stečaja vezanog za Dafiment banku pokreću se mnoga pitanja. Najbolje je poći od toga da je dobro postavljeno pitanje polovina odličnog odgovora.

Evo studije jednog aktuelnog svima nama znanog slučaja. Prvo, da li je Dafiment banka stvarno banka, no pitanje se može postaviti i drugačije da li su i ostale banke prave banke? Čudi da se u pitanju stečaja kod ove organizacije javljala Narodna banka Jugoslavije koja je opipavala puls javnosti, da li može da prode stečaj, odnosno da li će ga poverioci glatko progutati? Brine što Narodna banka Jugoslavije nije u stanju da proceni kada da se pojavi sa svojim saopštenjem Saveta guvernera, šta da saopšti i da li to što saopšti ima pravnu i funkcionalnu podlogu, što će reći da li je održivo u praksi. Takođe se u domenu formiranja ekspertnog tima primećuje da ga nisu imenovale jedine dve institucije koje po pravu i po pravdi na to imaju pravo. To samo mogu biti stečajni sud i poverioci, odnosno ove dve zainteresovane strane istovremeno. Šta se pod ekspertskim timom podrazumeva u našim uslovima? Ko sve može biti ekspert osim onih koji su sami sebe za to proglašili? Između ostalih u eksperte možemo svrstati i sve nas ostale koji smo za to formalno kvalifikovani kao pravnici u privredi, sudije i računovode-revizori. Zbog čega čak ni Anketni odbor Skupštine Jugoslavije pored razgovora sa svim onima koji imaju interesa da kažu ništa, ili da ne kažu bilo šta, na primer nije pozvao kao svedoke iskusne stečajne sudije, koji su sada u uspešnoj privatnoj advokatskoj praksi, da zajedno sa sudskim revizorima svedoče nepristrasno i pomočnu u kom pravcu ići dalje.

Jednostavno se može zaključiti da se radi bez osnove. Narodna banka Jugoslavije olakso predlaže stečaj bez obrazloženja za konkretnu banku. Ili da se svima oduzme licenca osim njoj omiljenih banaka bez ikakve pravne zasnovanosti. Pravna substancialnost bi se oslanjala na objektiviziranim nepristrasnim revizorskim izveštajima, koji odslikavaju stvarnu finansijsku poziciju i profite banaka odnosno preduzeća. Izveštaj Anketnog odbora je samo jedan pokušaj više da progovori svest i savest naše nacije. Pravno izveštaj ne izaziva bilo kakve konsekvene. Ali zato može i te kako Skupština kroz svoj budući rad na izradi novog zakona o stečaju, boljom parlamentarnom kontrolom nad radom Narodne banke Jugoslavije i izborom vrhunskih proverenih stručnjaka da poboljša rad i rezultate. Oseća se da pravna regulativa nije jača strana NBJ, verovatno zbog toga što već duže vremena ova institucija nema elitne pravnike u svojim redovima, a vapije za njima, što će se još više negativno reperkutovati kroz različite konflikte na pravnoj, privrednoj i reklastičkoj sceni.

Bankarski sistem naše zemlje-tranizacija ka tržištu ili degredacija ka prošlosti?

Jedno od ključnih pitanja i rešenja strategije reforme našeg bankarskog sistema jeste kako na trajnoj i stabilnoj osnovi unaprediti alokaciju resursa u jugoslovenskoj privredi na trajnoj strateškoj osnovi za narednih tri do pet godina. Potrebno je bankarski sistem učiniti efikasnijim, u mobiliziranju finansijske štednje stanovništva i privrede, u procesu alokacije retkih resursa na ograničeni broj izvodivih ekonomskih alternativa i svakako na kraju ali ne na poslednjem mestu u modernizaciji sistema platnog prometa i njegovog povratka u svoju matricu gde mu je pravo mesto banke. Po našem videnju strategija reforme bankarskog zakonodavstva i finansijskog sistema bi posedovala sledeće tri osnovne komponente:

- Progresivno napuštanje programa direktnе kreditne intervencije poput selektivnih reeskontnih kredita, koji su u ovom trenutku jedini i uz to izuzetno neefikasan instrument kreditno-monetare politike. Potrebno bi bilo redvideti da u buduće instrumenti monetarnog regulisanja, koji moraju imati čvrstu zakonsku zasnovanost, budu zamjenjeni sa politikom diskontnog prozora i ograničenim budžetskim subvencijama za određena ključna preduzeća u granama i oblastima od opšte privrednog interesa poput sektora agrobiznisa, transporta, itd.

- Pošto je blisko pratiti kretanja i promene u međunarodnoj bankarskoj regulativi kao i u nacionalnim bankarskim zakonodavstvima. Time bi se u početku postepeno, a kasnije sve

brže unosili u naše zakonodavstvo međunarodne bankarske standarde, uz uvažavanje međunarodnih računovodstvenih i revizorskih standarda. Novi viši i stroži standardi bi bili postavljeni sa donjim minimalnim granicama i sa višim granicama za koje bi se banke dobrovoljno opredeljavale u zavisnosti od visine postavljenih ciljeva.

- Viće banke i poluspecijalizovane banke bi trebalo dalje ubrzano restrukturirati posebno one koje su specijalizovane za određene sektore. U tom svetu bi bilo oportuno da se uvođi sistem specijalizovanih kreditnih institucija koje bi se bavile poljoprivredom i malom privredom, kao ključnim karikama budućeg razvoja bankarskog sistema.

Studije koje su Svetska banka i Organizacija za ekonomsku saradnju i privredni razvoj - OECD objavili preporučuju par visoko prioritetnih koraka na putu ka uspehu i poboljšavanju finansijske strukture našeg bankarskog sistema. To je pre svega i neizostavno izgradnja savremenog bankarskog i finansijskog zakonodavstva, razvoj i primena savremenih računovodstvenih i revizorskih standarda, uz izgradnju modernog sistema platnog prometa.

#### Umesto zaključka

Postavimo pitanje sebi na kraju što najviše firmama i bankama smeta da se razvijaju ili ih podstiče na ekspanziju? Prema našim prelimiranim istraživanjima koja smo obavili sa više od 100 direktora rentabilnih firmi to su pre svega nestabilni ekonomski uslovi i odsustvo pravne regulative koja je efikasna i na koju se mogu osloniti. Sledeći nedostatak i smetnja su im nedovoljni bankarski krediti za obrtna sredstva i za investicije. Bankarskih zajmova upravo nema u onoj meri u kojoj bi moglo da ih bude znatno više današ, upravo zbog toga što kreditni plasmani banaka kao poverilaca nisu zaštićeni kroz politiku i pravne mehanizme bankrotstva. Uz to je postojeći poreski sistem ispašao iz zakonskih okvira, jer se reguliše ad-hoc malične dnevnim uredbama. Rešenje je u stvaranju uspešnih malih i srednjih firmi, restrukturiranju preglomaznih velikih u čemu banke imaju veliki interes kao poverioci, a to im može obezbediti samo inovirani i moderni pristup stečaju.

Reorganizacija firme jeste rešenje poboljšanja njenog poslovanja i rezultata, tako da se firme dužnici mogu okrenuti dobrim rešenjima, čak i kada ih na to ne nagoni sudska odluka. Time se mogu uvesti novi uspešniji menadžeri i pravnici u upravni odbor čime se osvežavaju poslovne koncepcije, otvaraju se nova tržišta i poslovni odnosi. Da bi firme i banke održale svoju konkurentnu sposobnost na domaćem a još teže na inostranom tržištu, nužno je i nezaobilazno uvoditi što pre i bez odlaganja novu zakonsku regulativu koja je tržišno orijentisana. Da bi takva zakonodavna aktivnost zaživila u praksi potrebno je osluškivati kako se nova rešenja sprovode, kako probleme sagledavaju pravnici i menadžeri iz privrede i banaka. Na toj osnovi će kreatori novih zakona, ekonomске politike i privredno sudstvo bolje razumevati potrebe firmi i banaka, kao i svih ostalih poverilaca i dužnika koji se javljaju kao participanti u ovom procesu.

*Mr Momčilo Grozdenović, dir. direkcije za pravne pos. Službe za platni promet i finan. nadzor*

## INSTITUCIONALNI PRAVNI OKVIRI PLATNOG PROMETA

Zakon o platnom prometu ("Sl.list SRJ", br. 53/92, 16/93, 31/93 i 32/94) donela je Savezna skupština, 29. decembra 1992. godine, stupio je na snagu 6.januara 1993. godine a primenjuje se od 1. marta 1993. godine. Ustavni osnov za uredivanje načina obavljanja platnog prometa u SRJ sadržan je u članu 77. stav 2. tačka 2. Ustava SR Jugoslavije i članu 15. stav 1. tačka 5. Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava SRJ, čime je izvršeno usklađivanje Zakona o Službi društvenog knjigovodstva sa Ustavom SRJ.

Navedenim Zakonom o platnom prometu uredena su i organizacija i rad Službe za platni promet, koja je definisana kao "samostalna i jedinstvena organizacija Savezne Republike Jugoslavije sa pravima i obavezama utvrđenim ovim i drugim saveznim zakonom" i odgovorna za jedinstven način obavljanja platnog prometa u skladu sa ovim zakonom.

Služba za platni promet u pogledu organizacije i rada, potpuno će se konstituisati pre-stankom važenja republičkih zakona i to Zakona o Službi za platni promet i finansijski nadzor ("Sl. Glasnik RS", br. 76/91) u Republici Srbiji i Zakona o Službi društvenog knjigovodstva u Republici Crnoj Gori.

### Pojam i sadržaj platnog prometa u zemlji

Platni promet u zemlji u smislu navedenog Zakona o platnom prometu (u daljem tekstu: Zakon), čine sva obračunska gotovinska i bezgotovinska plaćanja između učesnika u platnom prometu izvršena preko računa koji se vode kod Službe za platni promet i drugih nosilaca platnog prometa.

Naveden je opšti pojam koji za bliže razumevanje treba da ima u vidu sledeće:

Zakon uvodi pojam "nosioци platnog prometa", koji obavljaju platni promet; a to su: 1. Služba za platni promet; 2. Narodna banka Jugoslavije; 3. banke i druge finansijske organizacije; 4. Preduzeća PTT saobraćaja.

Učesnici u platnom prometu u smislu Zakona, su: 1. pravna lica; 2. radnje bez svojstva pravnog lica koje su dužne da vode poslovne knjige; 3. fizička lica koja vrše plaćanje preko računa u dinarima.

Zakon je za svakog nosioca platnog prometa odredio delokrug obavljanja poslova platnog prometa (članovi 8, 9, 10 i 11), ali, mada Zakon to izričito ne uređuje organizaciji da je Služba za platni promet osnovni nosilac platnog prometa.

Zakon o bankama i drugim finansijskim organizacijama ("Sl.list SRJ", br. 32/93) kao kasnije doneti savezni zakon, bliže uređuje poslove platnog prometa koje obavljaju banke i druge finansijske organizacije (poštanska štedionica, štedionice, štedno kreditne organizacije, štedno-kreditne službe).

**Služba za platni promet kao osnovni nosilac platnog prometa i poslovi platnog prometa ostalih nosilaca platnog prometa**

Služba za platni promet obavlja sledeće osnovne poslove platnog prometa: prima i izvršava naloge za plaćanje između učesnika u plaćanjima; vodi račune nosilaca platnog prometa (Narodne banke Jugoslavije, banaka i drugih finansijskih organizacija, preduzeća PTT saobraćaja), račune pravnih lica, radnji bez svojstva pravnih lica koja su dužna da vode poslovne knjige fizičkih lica na osnovu ugovora, izvršava i evidentira plaćanje preko tih računa; organizuje obračunska mesta i obavlja dnevni odnosno povremeni obračun; prati likvidnost nosilaca i učesnika u platnom prometu, uključujući sredstva sa računa u depozit banaka; obavlja blagajničko-trežorske poslove; obračunava i usaglašava platni promet između nosilaca platnog prometa; prima i izvršava čekove po tekućim računima gradana na osnovu uplate pazara; obezbeđuje dnevne podatke za potrebe Tržišta novca; obaveštava učesnike o izvršenim plaćanjima dostavljanjem izveštaja o promenama i stanju sredstava na računima učesnika u platnom prometu, sprovodi mesečne obračune međusobnih obaveza i potraživanja učesnika u platnom prometu putem obavezne multilateralne kompenzacije za sva pravna lica.

Služba obavljajući poslove društvenog računovodstva vodi i evidenciju naplate i raspoređivanja javnih prihoda po izvorima naplate i korisnicima istih, obezbeđujući podatke za fiskalnu politiku zemlje.

Služba navedene poslove obavlja kao neutralna i jedinstvena institucija platnog prometa, preko svojih 186 organizacionih jedinica (54 filijale, 56 ekspozitura i 76 poslovnica), povezanih u jedinstvenu računarsko-komunikacionu mrežu putem koje se vrši plaćanje i plata sa računa preko automatske obrade i prenosa sredstava istog dana, kako bi učesnici u platnom prometu na brz način raspolagali svojim sredstvima.

Da bi se navedeni poslovi platnog prometa jedinstveno obavljali, pored odredaba Zakona, na osnovu ovlašćenja iz Zákona, doneti su i podzakonski propisi, od kojih navodimo najvažnije:

1. PRAVILNIK O NAČINU IZVRŠENJA PLATNOG PROMETA ("Sl.list SRJ", br. 25/93, 5/94 i 30/94).

2. UPUTSTVO O JEDINSTVENOM PLANU RAČUNA ZA OBAVLJANJE PLATNOG PROMETA KOD SLUŽBE ZA PLATNI PROMET ("Sl.list SRJ", br. 24/93 i 22/94).

3. UPUTSTVO O USLOVIMA I NAČINU OTVARANJA - UKIDANJA RAČUNA UČESNICIMA U PLATNOM PROMETU KOD SLUŽBE ZA PLATNI PROMET ("Sl.list SRJ", br. 24/93).

4. UPUTSTVO O OBLIKU, SADRŽINI I UPOTREBI INSTRUMENATA PLATNOG PROMETA ZA PLAĆANJE U ZEMLJI ("Sl.list SRJ", br. 24/93).

5. ODLUKA O USLOVIMA I NAČINU PLAĆANJA GOTOVIM NOVCEM ("Sl.list SRJ", br. 14/94, 24/94 i 30/94).

Narodna banka Jugoslavije propisuje kriterijume pod kojima nosioci platnog prometa stiču pravo da učestvuju u obavljanju platnog prometa, vodi račune na kojima evidentira

novčanu emisiju, depozite i plasmane, prima u depozit sredstava sa računa banaka depozitora kao sredstvo depozita za koje nisu zaključeni ugovori o deponovanju.

Najznačajnija funkcija Narodne banke Jugoslavije je da vrši kontrolu platnog prometa u zemlji, pa i platnog prometa koji izvršava Služba za platni promet, banke i druge finansijske organizacije i preduzeća PTT saobraćaja (član 9, stav 1. tačka 5. Zakona).

Banke i druge finansijske organizacije vode račune fizičkih lica i izvršavaju plaćanje po tim računima, primaju uplate od fizičkih lica u korist računa koji se vode kod drugih nosilaca platnog prometa, primaju uplate u korist računa fizičkih lica koja se vode kod istih, organizuju izdavanje kreditnih kartica i plaćanje kreditnim karticama i drugo.

Preduzeća PTT saobraćaja primaju uplate od fizičkih lica, vrše isplate fizičkim licima za račun pravnih i fizičkih lica, primaju uplate dnevnog pazara za račun pravnih lica i vrše druge poslove platnog prometa.

**Kontrola pravilnosti i zakonitosti obavljanja platnog prometa u Službi za platni promet**

Zakon o platnoj prometu nije na pravi način uredio predmet i postupak kontrole pravilnosti i zakonitosti obavljanja platnog prometa u organizacionoj jedinici Službe (tzv. prethodna kontrola), šta više ovaj propis i ne poznaće pojam "kontrola". Može se reći da se ova kontrola propisuje za Službu na osnovu drugih saveznih i republičkih zakona i podzakonskih propisa.

Treba imati u vidu da su odredbe o prethodnoj i inspekcijskoj kontroli sadržane u prelaznim i završnim odredbama Zakona o platnom prometu (članovi 66. i 73.), ostavljanjem na snazi odgovarajućih odredaba Zakona o Službi društvenog knjigovodstva koje se odnose na prethodnu i inspekcijsku kontrolu, a koje su prevazidene, naročito u pogledu postupka inspekcijske kontrole.

Ovlašćenja Službe za platni promet koja su neposredno vezana za obavljanje platnog prometa od strane učesnika u platnom prometu su:

1. Da učesniku u platnom prometu vrati nalog za plaćanje koji nije ispostavljen u skladu sa propisima, uz sprovodenje propisanog postupka;
2. Da plaćanje sa računa učesnika u platnom prometu vrši do visine pokrića na računu izdavaoca naloga;
3. Da vrši utvrđivanje i evidentiranje redosleda plaćanja sa računa;
4. Da vrši kontrolu ispravnosti i izvršava instrumente platnog prometa i instrumente obezbeđivanja plaćanja;
5. Da izvršava prinudno sa računa učesnika u platnom prometu izvršne poslove izdate u skladu sa Zakonom o izvršnom postupku i drugim saveznim i republičkim zakonima kojima su propisana ovlašćenja za prinudnu naplatu javnih prihoda sa računa pravnih lica;
6. Da podnosi predloge za pokretanje stečajnog postupka nadležnom sudu zbog nelikvidnosti učesnika u platnom prometu (član 31. Zakona).

#### **Kaznene odredbe za povredu propisa o platnom prometu**

Zakon o platnom prometu propisuje za povredu propisa o platnom prometu 4 krivična dela, više privrednih prestupa i prekršaja.

#### **Krivična dela**

1. Član 61g. Zakona o izmenama i dopunama Zakona ("Sl.list SRJ", br. 31/93), primenjuje se od 19. juna 1994. godine zaprečena kazna zatvora do jedne godine i novčana kazna.

2. Član 61d. Zakona o izmenama i dopunama Zakona ("Sl.list SRJ", br. 32/94), primenjuje se od 23. aprila 1994. godine zaprečena kazna zatvora od tri meseca do tri godine i novčana kazna.

3. Član 51d, isti Zakon kao pod 2 - zaprečena kazna zatvora do jedne godine i novčana kazna.

4. Član 61e., isti Zakon kao pod 2 - zaprečena kazna zatvora od tri meseca do tri godine i novčana kazna.

#### **Privredni prestupi**

1. Član 62. - 4 privredna prestupa za pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu - zaprečena novčana kazna od 10.000 do 100.000 novih dinara, a za odgovorno lice od 500 do 5.000 novih dinara - primenjuje se od 23. aprila 1994. godine.

#### **Prekršaji**

1. Član 64. - za pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu.

2. Član 63. 64. stav 3, čl. 61ž. - za vlasnika radnje koja nema svojstvo pravnog lica a dužna je da vodi poslovne knjige.

3. Članovi 65, 61z i 61i. - za nosioca platnog prometa i za odgovorno lice podnosioca platnog prometa.

*Mr Milivoje Vujačić, Komercijalna banka, D.D., Beograd*

## **NOVI PRAVNI OKVIRI STARE DEVIZNE ŠTEDNJE**

### **1. Ukratko o konstituisanju takozvane stare devizne štednje i servisiranju obaveza po tom osnovu<sup>1</sup>**

U periodu od 1978. do 15.oktobra 1988. godine, poslovne banke su devize sa deviznih računa gradana deponovale kod Narodne banke Jugoslavije. Taj prenos je vršen u skladu sa Zakonom o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom, odgovarajućim Odlukama SIV-a i Saveta guvernera Narodne banke Jugoslavije. Osnovni cilj takvog prenosa deviza je bio - da se kursni rizik u celini prenese na Narodnu banku Jugoslavije. Ova operacija je izvršena tako što su poslovne banke zaključile sa Narodnom bankom Jugoslavije Ugovore o deponovanju deviza (koji su i danas na snazi).

Suština prenosa deviza u depozit kod Narodne banke Jugoslavije je bila da se takvim prenosom kursni rizik u celini prenese na Narodnu banku Jugoslavije. Iz ove suštine proizilazi druga funkcija prenosa - da banke dobiju od Narodne banke Jugoslavije - putem beskamatnog kredita nadoknadu kreditnog potencijala - sposobnog za plasiranje do visine iznosa koji bi one mogle obezbediti za plasiranje i kada ne bi vršile deponovanje deviza. Iz ovoga proizilazi da su kod banaka sve obračunate negativne kursne razlike po deviznim računima gradana - na deo deponovanih deviza kod Narodne banke Jugoslavije - jednakе obračunatim pozitivnim kursnim razlikama na potraživanja banaka od Narodne banke Jugoslavije za deponovanje deviza kod nje. Tako je obaveza banaka bila da pokrivaju kursne razlike po deviznim računima gradana samo na deo tih sredstava koji nije deponovan kod NBJ. Plasmanom primljenih sredstava beskamatnog kredita banke su imale mogućnost da obezbede prihode od kamata za pokriće troškova za pasivne kamate i druge troškove po deviznoj štednji gradana. Mogućnost plasmana sredstava iz beskamatnog kredita odnosno ostvarivanja prihoda po tom osnovu vremenom je bila sve manja, upravo zbog daleko bržeg rasta kursa u odnosu na kamate.

Zbog toga je, praktično NBJ sve do kraja 1988. godine, iz svojih prihoda ili na teret primarne emisije izmirivala obaveze prema bankama po osnovu smanjenja devizne štednje.

---

<sup>1</sup> Za korišćenje sredstava iz budžeta republika i saveznog, potrebno je za ove namene predvideti i prihodnu i rashodnu stavku.

Da bi se sprečilo dalje multipliciranje negativnih posledica ovakvog rešenja, izmenama i dopunama Zakona o deviznom poslovanju ("Sl. list SFRJ" br. 59/88) 15. oktobra 1988. godine ukinuta je mogućnost daljeg deponovanja devizne štednje kod Narodne banke Jugoslavije, nakon donošenja ovih izmena Zakona o deviznom poslovanju, jedino je korišćena mogućnost pripisivanja kamate depozitu - zbog nedostatka sredstava za isplatu te kamate.

Na osnovu Programa ekonomskih reformi i mera za njegovu realizaciju iz 1989. godine, federacija je preuzeila obavezu da, umesto Narodne banke Jugoslavije, servisira tekuće obaveze po osnovu deponovane devizne štednje. U skladu sa tim, krajem 1989. godine na osnovu posebnog zakona, obračunate kursne razlike po deponovanoj deviznoj štednji gradana konstituisane su kao javni dug Federacije, odnosno kao potraživanje NBJ od Federacije. Za servisiranje javnog duga u 1990. godini bila su obezbedena odredena sredstva u Budžetu Federacije koja su preneta NBJ da ona izmiruje obaveze prema bankama. Iz tih sredstava izmirene su obaveze prema bankama, u celini, za prvo polugodište te godine. Međutim, već u drugom polugodištu 1990. godine, te obaveze nisu mogle biti uredno i u celini finansirane - upravo zbog nedostatka sredstava u budžetu. Poseban problem je bio taj što je Zakon o javnom dugu bio donet kao privremena mera, samo za 1990. godinu, tako da je njegova važnost prestala već krajem 1990. godine. Iako je SIV još u septembru 1990. godine predložio novi tekst zakona o javnom dugu, taj propis nikada nije usvojen. Može se reći da je ovim, propao pokušaj prebacivanja obaveza po osnovu deponovane devizne štednje sa Narodne banke Jugoslavije na državu. Ustvari, svi pokušaji koji su činjeni u poslednje tri godine, da se institucionalizuje (u vidu saveznog zakona) takvo rešenje, ostali su bez rezultata. No, da je takav propis i donet, nedostatak realnih izvora sredstava bio bi prepreka za bilo kakvo servisiranje obaveza Savezne države po tom osnovu.

Uporedo sa pojavom političke i ekomske krize u zemlji, naglo se zaoštrevaju problemi i na području devizne štednje, da bi oni kulminirali već tokom 1991. godine. Imajući to u vidu, kao i nepostojanje saveznog zakona u vezi rešavanja pitanja devizne štednje, Narodna banka Jugoslavije je, početkom 1991. godine, posebnom odlukom Saveta guvernera, omogućila bankama da po osnovu neto smanjenja devizne štednje koristi povoljne kratkoročne kredite. Kod takvog opredeljenja, imala se u vidu i obaveza NBJ iz ugovora koji je ona svojevremeno sklopila sa poslovnim bankama prilikom prenosa deviza u dpozit. Rešenja iz pomenute odluke mogu se ustvari, kvalifikovati kao donekle modifikovani mehanizam koji je NBJ primenjivala u odnosima sa bankama do kraja 1989. godine.

## **2. Servisiranje obaveza po deponovanoj deviznoj štednji u periodu 1992-1993. godine**

Budući da nije bilo realno očekivati da se putem posebnog saveznog Zakona tako brzo uredi pitanje izmirivanja obaveza po deponovanoj deviznoj štednji na tajnim osnovama, to je NBJ nastavila da i u 1992. godini realizuje svoju odluku o odobravanju kredita bankama po tom osnovu. Ustvari, takvo rešenje je predstavljalo donekle modifikovani mehanizam koji je primenjivan u odnosima sa bankama do kraja 1989. godine i u 1991. godini.

Narodna banka Jugoslavije je u periodu 1991.-1993. godine pomenute kredite odobravala bankama pod uslovom da se dinarska protivrednost prodate devizne štednje koristi za sledeće namene:

1) Za isplatu, u toku jednog meseca, dinarske protivrednosti sa devizne knjižice i deviznog računa u gotovu, do 20 DEM (u početku je bilo moguće 150 DEM da bi krajem 1993. godine isplata bila svedena na 20 DEM mesečno),

2) Za kupovinu, izgradnju i otkup stanova i poslovnog prostora, kao i za otplate ranije odobrenih kredita po tim namenama i za polaganje depozita i učešća za dobijanje rkedita za te namene,

- 3) Za kupovinu ogreva i zimnice,
- 4) Za plaćanje troškova bolničkog lečenja, prevoza bolesnika, i lica koja su određena da prate teške bolesnike, troškove nabavke lekova, ortopedskih pomagala i sprava,
- 5) Za pokriće troškova sahrane,
- 6) Za isplate po osnovu izvršnih sudskih presuda.

Na ovaj način, banke sa teritorije SRJ su u 1992. i 1993. godini, smanjile obavezu prema štedišama u iznosu od oko 500 mil.USS.

NBJ je početkom 1994. godine svojim posebnim odlukama regulisala obaveze prema bankama za 1992. i 1993. godinu po osnovu deponovane devizne štednje. Naime, za iznos odobrenih rkedita umanjeno je potraživanje banaka od NBJ. Istovremeno, bankama je omogućeno da za dve pomenute godine na depozit kod NBJ pripisu kamatu (u visini ino-domaćih kamata). Kod toga, bitno je istaći da je neto efekat ove operacije za NBJ, odnosno Državu pozitivan, s obzirom da se u neto iznosu umanjuje (za oko 150 mil.USD) potraživanje banaka po ovom osnovu.

Pravni osnovi za ovakva rešenja za 1992. i 1993. godinu bili su: Ugovori koje je svojevremeno NBJ zaključila sa bankama, Zakon o NBJ, Zakon o deviznom poslovanju, odgovarajuće odluke SIV-a i NBJ.

3. Opredeljenja Programa rekonstrukcije monetarnog sistema u odnosu na tzv. staru deviznu štednju

## I

Opredeljenja Programa rekonstrukcije monetarnog sistema u odnosu na tzv. staru deviznu štednju su sledeća:

- Država bi preuzeila deponovanu deviznu štednju kao javni dug na dan 17. januara 1994. godine, s tim da bi ga konvertovala na primer u desetogodišnje obveznice na donosioca, za grejs period od tri godine. Ove obveznice bi trebalo da nose kamatu od 6 %. Vlasnici obveznica mogli bi ih prodavati na sekundarnom tržištu, uz određeni diskont,

- Istovremeno, država bi obezbedila gotovinske isplate štedišama u većem iznosu od do sadašnjih 20 DEM po računu,

- Deponovana devizna štednja bi se isključila iz bilansa banaka, čime bi se eliminisali fiktivni prihodi i rashodi na osnovu kursnih razlika itd.,

- Kada se radi o konstituisanju javnog duga po osnovu deponovane devizne štednje, treba istaći da bi se to pitanje moralo urediti Saveznim zakonom. Međutim, dosadašnji višegodišnji predlozi Vlade i NBJ da se problem devizne štednje reši na sličan način, nisu prihvatanici u Skupštini SRJ. U međuvremenu, konstituisana su i udruženja deviznih štediša koja takođe ne prihvataju da se devizna štednja pretvoriti u javni dug.

Tačno je da bi se konstituisanjem javnog duga po ovom osnovu, odnosno emisijom obveznica, problem odložio za grejs-period. Međutim, nakon toga onaj ko bude preuzeo da servisira tu obavezu moraće za to obezbediti realne izvore sredstava.

Takođe, u sadašnjim uslovima nije realno računati da bi bilo posebnog interesa da emitovane obveznice po osnovu deponovane devizne štednje budu u prometu na sekundarnom tržištu - budući da neko za njihov transfer treba da obezbedi realne izvore sredstava.

## II

U skladu sa opredeljenjima Programa rekonstrukcije monetarnog sistema ... formirana je Radna grupa za rešavanje pitanja devizne štednje. Radna grupa za rešavanje pitanja de-

vizne štednje je od početka primene Programa monetarne rekonstrukcije... održala više radnih sastanaka razmatrajući načine i mogućnosti za rešavanje ovih pitanja na trajan i celovit način. U međuvremenu, Radna grupa je usvojila sledeće:

### ZAKLJUČKE

1. Savezna republika Jugoslavija garantuje svim deviznim štedišama koji poseduju deviznu štednju kod poslovnih banaka sa teritorije SRJ, za celokupan iznos devizne štednje koja je deponovana kod Narodne banke Jugoslavije (zaključno sa 01.01.1994. godine).

Poslovne banke zadržavaju dosadašnje ugovorne odnose sa štedišama.

Zbog izuzetno teške ekonomске situacije u zemlji, rešavanje problema deponovane devizne štednje biće podeљeno u 2 perioda:

prvi- period delimičnog moratorijuma na deviznu štednju (u trajanju od tri godine), i

drugi- period izmirenja obaveza banaka prema štedišama odnosno države prema bankama.

Za iznos obaveza po osnovu deponovane devizne štednje, država će izdati devizne obveznice i preneti ih bankama. Obveznice će biti naplative u 14 polugodišnjih rata, nakon isteka grejs perioda.

2. Poslovne banke koje imaju deponovanu deviznu štednju kod Narodne banke Jugoslavije su u obavezi da što pre, a najkasnije do 15. aprila 1994. godine izvrše grupisanje deviznih partija - po vlasnicima.

3. U toku trogodišnjeg moratorijuma na isplatu devizne štednje, Narodna banka Jugoslavije će u saradnji sa budžetima) obezbediti neophodan iznos sredstava za minimalne i neophodne isplate sa grupisanih deviznih partija. Ove isplate će se odnositi na:

- gotovinsku isplatu do 20 DEM mesečno sa grupisane devizne partije,
- pokriće troškova lečenja i nabavke lekova, i
- pokriće troškova sahrane i ostalih najnužnijih potreba.

Za isplatu devizne štednje socijalno ugroženim štedišama, i za isplatu troškova lečenja biće formirana posebna Komisija, sastavljena od predstavnika republičkih i savezne vlade, predstavnika deviznih štediša i predstavnika NBJ, koja će odobravati isplate i odlučivati o visini tih isplata.

4. Za iznos neiskorišćenih sredstava devizne štednje u periodu od 10 godina (3 + 7) kamata u visini od 5,25 % godišnje, biće obračunata i pripisana glavnici.

5. Deviznim štedišama (posebno onima sa većim ulozima) poslovne banke će ponuditi zamenu devizne štednje za državne obveznice sa kojima će moći da se izmiruju carinske i poreske obaveze, kupuju državne i društvene nekretnine, kupuju akcije društvenih preduzeća i banaka, izade na sekundarno tržište, itd.).

6. Kompletan paket mera će biti preispitan u januaru 1995. godine, ili u slučaju ukidanja sankcija UN, i eventualno izmenjen u zavisnosti od ekonomске situacije.

7. Nakon dobijanja saglasnosti Savezne vlade, predstavnici Radne grupe će obaviti konsultacije sa predstvincima udruženja deviznih štediša.

8. U skladu sa navedenim zaključcima, a po pribavljenoj saglasnosti Savezne vlade za navedena rešenja, Narodna banka Jugoslavije će u saradnji sa Saveznim ministarstvom za finansije i predstvincima banaka izraditi tekst Zakona i uputiti ga u skupštinsku proceduru.

# RADNI ODNOSI

*Prof. dr Vlajko Brajić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu i dopisni član SANU*

## TRŽIŠTE RADA I RADNO ZAKONODAVSTVO

### 1. Uvodne napomene

Jedno od prvih pitanja danas jeste, da li funkcioniše tržište rada i kakvu ulogu ima radno zakonodavstvo.

Poznato je, da je za tržište rada danas postoje ograničavajući faktori. Pre svega to su, ratno okruženje i sankcije Međunarodne zajednice. Do njihovog uklanjanja nije moguće govoriti o drugim ograničavajućim faktorima, jer je njihovo dejstvo teško proceniti. Drugi ograničavajući faktori nesumnjivo postoje.

Zakonodavstvo, odnosno državna regulativa su ograničavajući faktor. Ograničavajući faktor je i autonomna regulativa (kolektivni ugovori i drugi autonomni opšti akti), jer su i ovi akti velikim delom neinterpretacija državnih propisa. Šta moraju da sadrže iz sadašnjih propisa, proističe za radne odnose u tržišnim uslovima privredivanja, odnosno kako će to biti ubuduće.

Umesto početka odgovora na pitanje, treba odmah reći da se u zemljama tržišne privrede reforme u oblasti radnih odnosa označavaju kao pretpostavka odgovarajućeg ekonomskog razvoja i ekonomskog oporavka<sup>1</sup>. Svest o takvom značaju promena u oblasti radnih odnosa kod nas ne postoji. To se vidi i po tome kako kroz jednoipogodišnji period rada nna predlogu zakona o osnovama radnih odnosa, nije učinjeno mnogo. Nisu ni izdaleka iskorišćeni svi potencijali za rad na Predlogu zakona.

Za zakonodavstvo u ovoj oblasti, kao i u nekim drugim oblastima, se smatra dovoljnim da ono bude drugačije od prethodnog. To, međutim, nije nikakva garantija da je to novo zakonodavstvo novo, a najmanje da je adekvatno. Potrebno je, znači, ne samo novo, već i adekvatno zakonodavstvo. Ta adekvatnost se može odrediti kao adekvatnost uslovima i potrebama, ali takva koja će podsticati rad i stvaralaštvo, odnosno nesmetano i ekonomski adekvatno, razvijanje privrede i vanprivrednih delatnosti u tržišnoj utakmici.

1 The British Industrial Relations: The Donovan Report and Labour Governments and Labour Governments Policy.

## 2. Savezni i republički zakoni

U vreme važenja Zakona o udruženom radu (1976-1989), bila je kod nas ustanovljena višestepenost regulative u oblasti radnih odnosa. Pored saveznog, postojali su republički i pokrajinski zakoni o radnim odnosima i u oblasti penzijskog i invalidskog osiguranja. U oblasti radnih odnosa u samoupravnoj regulativi (koja se nastavljala na zakonsku), takođe bilo nekoliko nivoa (društveni dogovori, samoupravni sporazumi i drugi samoupravni opštii akti).

S obzirom na napuštanje koncepta samoupravljanja i njegove negacije, nema tako izrazitog obnavljanja višestepenosti autonomne regulative. Izvesnih ostataka ima.

Kada se, međutim, radi o zakonima još uvek se održava obimna regulativa na saveznom i na nivou država članica<sup>1</sup> u oblasti radnih odnosa i socijalnog osiguranja.

U novije vreme se postavlja pitanje racionalnosti i potrebe takvog regulisanja. U oblasti radnih odnosa se to pitanje svodi na problem, da li bi radni odnosi mogli biti regulisani samo saveznim zakonom - bez zakonske regulative na republičkom nivou.

Povodom ovih dilema, a i inače se postavlja pitanje, šta se ustvari podrazumeva pod "osnovama" radnih odnosa iz čl. 77, st. 1, tač.5. Ustava SRJ. Po nekim shvatanjima (u raspravama u vezi sa zakonodavnim nadležnostima) osnove podrazumevaju regulisanje koje ne može obuhvatiti celokupno zakonsko regulisanje, već samo osnovne odnose. Dosledno tome, neophodno je da se republičkim zakonodavstvom reguliše deo radnih odnosa. Prema tome ako bi se radni odnosi zakonom regulisali samo na saveznom nivou, to bi se prema ovom shvatanju moglo učiniti samo na osnovu čl. 79 Ustava SR Jugoslavije, tj. na zajednički predlog republika članica.

Glavni problem nije ovde odnos savezne države i republika članica, već shvatanja da "osnovi" radnih odnosa znače osnovna prava ili regulisanje samo osnovnih odnosa, što znači da ostaju i neki drugi odnosi koji se moraju regulisati.

Još ranije je utvrđeno, da zakonodavac (čak ni teorija) nisu odredili šta se u oblasti radnih odnosa podrazumeva pod "osnovnim pravima". Saglasnost je postignuta na tački da su to ona prava koja su uneta u Zakon koji reguliše osnovna prava. Slično je i sa "osnovnim radnim odnosa" - to je onaj obim i sadržina radno-pravnih normi, koje budu sadržane u zakonu koji reguliše osnovne radne odnose. S obzirom, da Ustavom nije rečeno da se radni odnosi regulišu zakonom koji uređuje osnove (ili osnovna prava) i kolektivnim ugovorima (odnosno autonomnim opštlim aktima), onda to znači da preostaje još nešto za zakonsko regulisanje. Da je na taj način određeno regulisanje radnih odnosa, onda bi se moglo uzeti da se jednim zakonom utvrduju osnovi radnih odnosa. To bi onda mogao biti savezni zakon o osnovama radnih odnosa. Iz prednjeg proističe da bi adekvatno rešenje bilo da se saveznim zakonom regulišu osnove (osnovna prava), a da se samo jedan deo reguliše republičkim zakonima: npr. zasnivanje radnih odnosa, regulisanja odnosa koji se tiču tehnološkog viška, zaštite na radu i sl.

---

1. Zakon o osnovnim pravima z radnog odnosa, Sl.List, br. 60/89., 42/90, 42/92.; Zakon o radnim odnosima, Sl.Glasnik, br. 45/91., 18/92; Zakon o radnim odnosima, Sl.List br. CG, br. 29/90 i 42/90 i 28/91. Takođe zakoni o zapošljavanju, zaštiti na radu, kolektivnim ugovorima, štrajka, iz oblasti socijalnog osiguranja i sl.

Ovakvo rešenje bi moralo da obezbedi koncept da se van relativno ograničene (dobro dozirane) zakonske regulative, sve ostalo reguliše kolektivnim ugovorima. To bi odgovaralo potrebama tržišnih odnosa.

### 3. Zakon o radnim odnosima

Pored pitanja o obimu regulative i sadržini zakonskih odredbi, u smislu napred izloženog, značajno je i pitanje područja regulisanja, odnosno prava i obaveza koja se utvrđuju radnim zakonodavstvom.

Kada je reč o zakonu koji reguliše samo osnovne institute radnih odnosa, podrazumeva se da postoje i drugi zakoni koji regulišu pojedina pitanja, kao što su: zapošljavanje, zaštita na radu, kolektivni radni odnosi i sl.

Danas je kod nas situacija da ima više zakona u oblasti radnih, odnosno industrijskih odnosa (kolektivnih) radnih odnosa.<sup>1</sup>

To, međutim, nije stvar novog koncepta, niti usaglašavanje sa uporedno - pravnim rešenjima, već stvar nasleda iz prethodnog perioda. To ne znači da je u tom nasledu sve neadekvatno. Kada je reč o zakonima o radnim odnosima, oni kod nas obuhvataju individualne i jednim delom kolektivne radne odnose. Počinju sa osnovnim i načelnim odredbama, odredbama o socijalnoj sigurnosti, zasnivanju radnog odnosa - sve do prestanka radnog odnosa i rešavanja individualnih radnih odnosa. Od kolektivnih radnih odnosa u saveznom zakonu su samo odredbe o kolektivnim ugovorima. Ostale odredbe o kolektivnim radnim odnosima se nalaze u posebnim zakonima, s tim što odredbe o participaciji radnika u upravljanju nemamo u zakonima o radnim odnosima (čak ni u najnovijem Predlogu zakona o osnovama radnih odnosa).

Problem je, pored ostalog, što se isti odnosi regulišu sa više propisa, a ipak važan deo tih odnosa ostaje nedovoljno regulisan. Takav je slučaj npr. sa kolektivnim ugovorima, mirnom rešavanju sporova, štrajkom i sl.

No, pored nepotpune obuhvaćenosti odnosa postoji i problem delimične obuhvaćenosti i problem neadekvatnih rešenja.

Problem delimične obuhvaćenosti postoji i tamo gde ima dosta normi i gde izgleda da je sve regulisano. Takav je slučaj sa odredbama o prestanku radnog odnosa. Najnoviji Predlog zakona o osnovama radnih odnosa (februar 1994). sadrži nešto drugačije odredbe o prestanku radnog odnosa, ali ove odredbe još nisu dovedene u ravan moderno konceptiranog instituta otkaza radnog odnosa. Odredbe o disciplinskoj odgovornosti, a naročito one o disciplinskoj meri prestanka radnog odnosa, su neadekvatne.

Tržišni uslovi privredovanja traže (i interesi radnika, odnosno sindikata) da se prestanak radnog odnosa reguliše tako da je vezan za: 1. potrebe procesa rada, 2. radne sposobnosti i rezultate rada zaposlenog, i 3. ponašanje radnika u procesu rada i u vezi sa radom.

Odredbe o prestanku radnog odnosa moraju uvažavati potrebe procesa rada (i legitimne i zaštićene interese poslodavca), a isto tako i odgovarajuće interese radnika i njegove rezultate rada, odnosno rad.

1 Pošto je zakonodavstvo još uvek koncipirano na stari način to za sada ne možemo ići u razmatranja koja se tiču nekih pojmove, kategorija i konцепција koje imaju dugu tradiciju u uporednom pravu, odnosno teoriji, tim pre što nisu od prevashodnog praktičnog značaja.

Sadašnje odredbe o prestanku radnog odnosa uglavnom su koncipirane kao sankcije, a ne kao posledica činjenice da radnik neuspešno obavlja rad ili neće da radi, pa zbog toga radni odnos mora (ili može) prestati - jer je odgovarajući rad uslov opstanka u radnom odnosu. Radnik je zasnovao radni odnos da bi obavljaо odgovarajući rad na datom radnom mestu. Čim taj potrebnii (ugovoreni ili propisani) rad ne obavlja radni odnos nema više svrhu, odgovarajući rad uslov opstanka u radnom odnosu. Radnik je zasnovao radni odnos da bi obavljaо odgovarajući rad na datom radnom mestu. Čim taj potrebnii (ugovoreni ili propisani) rad ne obavlja radni odnos nema više svrhu, odnosno poslodavac može prekinuti radni odnos.

Rešenje o ovoj oblasti moraju sadržavati i odredbe o zabrani zloupotrebe. Nov koncept zaštite prava (narocito kod društvenih preduzeća) nije adekvatna (v.čl.65 Predloga o osnovama radnih odnosa).

#### 4. Zakonsko regulisanje kolektivnog ugovaranja

Tržišni uslovi privredivanja zahtevaju da se precizno odrede osnovna pravila u pogledu kolektivnog ugovaranja. To nije slučaj sa našim sadašnjim propisima.

Posebno treba podvući da pomirenje, posredovanje i arbitraža nisu našli odgovarajuće mesto u našim propisima. To se mora ispraviti.

Pomirenje, posredovanje i arbitraža moraju biti određeni u odnosu na sporove u pogledu zaključenja, izmena i dopuna, pa i primene kolektivnih ugovora.

Podela kolektivnih ugovora nije adekvata niti njihovi odnosi. U Predlogu zakona o osnovama radnih odnosa se ne predviđaju "pojedinačni" kolektivni ugovori. To odgovara činjenici da su predviđeni republičkim zakonom, ali da ih praksa nije prihvatala.

Kao ilustraciju nedogradjenosti koncepcije kolektivnih ugovora možemo uzeti i naziv "pojedinačni" kolektivni ugovori - umesto da se zovu preduzetni ili kolektivni ugovori kod poslodavca.

Kolektivni ugovori na nivou preduzeća, odnosno kod poslodavca, su poznati, mogući i pod određenim prepostavkama potrebni. Međutim, njihova funkcija i opravdanost zavisi od koncepta kolektivnog ugovaranja, čak i od ukupnog koncepta regulisanja radnih odnosa. Najnoviji Predlog zakona o osnovama radnih odnosa predviđa mogućnost zaključenja kolektivnih ugovora kod poslodavca. Umesto da osnov kolektivnog ugovaranja budu granski kolektivni ugovori, ili kolektivni ugovori na nivou preduzeća u skladu sa granskim, kod nas su opšti kolektivni ugovori najznačajniji, može se reći, osnovni.

Ova koncepcija je logički izvedena iz organizacije sindikata. Glavna tačka oslonca organizacije sindikata je teritorijalna organizovanost. Bilo bi pogodnije da je jedna od glavnih tačaka granska organizovanost. Autor ovih redova je prilikom reorganizovanja sindikata zaustao koncepciju po kojoj bi granski sindikati imali novu poziciju, tako da se jasno napusti koncepcija granskih sindikata kao ztv. "oblika delovanja". Po inerciji je sačuvana ranija koncepcija organizovanja granskih sindikata. Pojava nezavisnih sindikata je pokazala postojaće potrebe drugačije uloge granskih sindikata, drugačije od ranijeg koncepta.

Sve ovo svedoči o potrebi preispitivanja koncepta kolektivnih ugovora, koji je sadržan u sadašnjem zakonodavstvu.

Sadašnji koncept kolektivnih ugovora je uveliko koncept državnog zakonodavstva, a ne specifičnog autonomnog zakonodavstva u oblasti radnih odnosa.

Opšti kolektivni ugovori<sup>1</sup> su koncipirani tako da predstavljaju kolektivne ugovore na osnovu kojih se zaključuju ostali kolektivni ugovori, ali i da se opšti kolektivni ugovori primenjuju neposredno. To je sa jedne strane dobro, kao minimum garancija, ali na drugoj strani se

tretira kao mogućnost da se odredbe opštih kolektivnih ugovora smatraju (ili odrede) dovoljnim.

Takva koncepcija i primena opštih kolektivnih ugovora ih čini više normativnim aktima države. Potencijalno je to i činjenicom da je država učesnik - stranka opšteg kolektivnog ugovora.

Predlog Zakona o osnovama radnih odnosa (čl. 70 - februar 1994.g.) ne predviđa učešće države u zaključivanju opštih kolektivnih ugovora, što je bolje rešenje od sadašnjeg. U sada važećem zakonskom konceptu kolektivnih ugovora postoji pravilo da se posebnim kolektivnim ugovorom mogu predvideti povoljniji uslovi i više prava od već zaključenog (opšteg) kolektivnog ugovora. To znači, da je u našem zakonodavstvu sadržano jedno od osnovnih, i specifičnih pravila, ugovorenih odnosa u oblasti rada - da se ugovorom mogu ugovarati povoljniji uslovi i više prava i da se na radne odnose primenjuje takav ugovor kao obavezno pravilo. Takav ugovor ima prednost i on je najviši, a ne ugovor koji je osnovni ili koji se s obzirom na donosioca i zakonske odredbe smatra osnovnim ili najvišim, kao što je u nekim elementima slučaj sa opštim kolektivnim ugovorima kod nas. Prema tome Zakon mora da odredi izričito da se u ovakovom slučaju primenjuje onaj ugovor koji sadrži najpovoljnije odredbe po radnika. Na taj način će biti vidljiva drugačija hijerarhija kolektivnih ugovora, od one koja važi za državne normativne akte.

S obzirom da postoji i društvena svojina, za kolektivne ugovore, i ugovore o radu, bi morala biti uspostavljena pravila koja bi sprelila neosnovano prisvajanje ili neravnopravnost u radnim odnosima u društvenim preduzećima po osnovu pravila o mogućnosti ugovaranja povoljnijih uslova i više prava.

Sadašnji zakonski propisi se zasnivaju na: 1. preovladujućem konceptu sindikalnog organizovanja, 2. nasleđenoj normativnoj strukturi u oblasti radnih odnosa. Privredne i sve ukupne teškoće u našem društvu otežavaju primene i razvijanje novog zakonodavstva.

No, prevazilaženjem teškoća (kod nasleđenih struktura) pravila o sadržini kolektivnih ugovora i njihovog odnosa prema zakonu, moraju biti jasno odredena. To se mora činiti u svakom tekstu. Sada važeće zakone treba tumačiti u skladu sa prirodom odnosa u korist kolektivnog ugovaranja, a ne državne regulative. Naravno osnovna prava i zaštitne norme sadržane u zakonima se moraju primenjivati i ne mogu odredbama kolektivnih ugovora biti derogirane.

#### **6. Zakonsko regulisanje kolektivnih sporova i štrajkova**

Zakonske odredbe o kolektivnim ugovorima, kolektivnom pregovaranju i kolektivnim radnim sporovima, moraju sadržavati odgovarajuća rešenja u pogledu mirnog rešavanja sporova.

Mirno rešavanje sporova do kojih dode u postupku zaključivanja izmena ili dopuna, kolektivnih ugovora i izvršavanja kolektivnih ugovora, mora biti dato tako da se može precizno odrediti kada je štrajk zakonit, a kada nije.

Važeći zakoni ne sadrže potpune niti konzistentna rešenja u tom pogledu.

Težište odredbi u zakonima o štrajku<sup>1</sup> jeste na proceduri najavljivanja štrajka i njegovog sprovođenja. Pored toga, znatan deo odredbi se odnosi na ograničenja. Ograničenja su ne-

2 Sl. glasnik, br. 18D92; Sl.list C.G. br. 53D91.

1 Zakon o štrajku, "Sl.List SFRJ", br. 23/91, 42/92. Zakon o štrajku, "Sl.Glasnik br. 45/91.

precizna, a i veća od potrebnih. Uostalom ove odredbe su bile i predmet spora pred Ustavnim sudom.

Prema važećim zakonskim odredbama uslovi za štrajk su ispunjeni kada je ispoštovana procedura, a s obzirom na neadekvatna rešenja u pogledu mirnog rešavanja sporova nije jasno kada su ispunjeni uslovi za najavu, a potom i za sprovodenje štrajka. Zbog toga kod nas nije lako utvrditi kada je štrajk zakonit, a kada nije.

Pravila sadržana u zakonima o štrajku kod nas se zasnivaju na iskustvu i pravilima koja su bila uspostavljena u vezi sa tzv. obustavama rada za vreme važenja Zakona o udruženom radu. Ta praksa se svela na pravilo da je obustava rada mogla da se dogodi bilo kada i bilo iz kojih razloga. Skoro svaka obustava rada je bila "uspešna".

Pravila o štrajku u uporednom pravu su skoro obrnuta od pomenutih. Štrajk je zakonit samo pod propisanim uslovima, a uspeh štrajka zavisi od niza faktora, a u velikoj meri zavisi od dobre procene i odgovarajuće taktike, kao i od objektivnih uslova. Štrajk mora u osnovi biti regulisan kao sredstvo opravданog pritiska na poslodavca. Rešenja iz uporednog prava ovde mogu poslužiti u znatnoj meri, kao orijentacija za zakonsko regulisanje štrajka. Ograničenja moraju biti minimalna, i zaista samo u opšteprihvaćenim uslovima, u smislu međunarodnih normi i pozitivnih iskustava iz uproednog prava. Uporedno - pravno iskustvo pokazuje da stroga pravila ne utiču na smanjenje štrajkova.

#### **7. Zakonske odredbe o zapošljavanju**

U zakonima o radnim odnosima su, kao što je poznato, sadržane odredbe o zapošljavanju. Postoje već dugo kod nas i posebni zakoni o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica. Ove zakone bi trebalo nazvati zakonima o organizaciji službe za zapošljavanje i pravima nezaposlenih lica. Ranije su zakoni o zapošljavanju koncipirani kao da regulišu sve odnose koji se tiču zapošljavanja. To ne mogu ostati. Neka pitanja kao što su ona koja se tiču prava iz socijalnog osiguranja bi trebalo tako i označiti, i na odgovarajući način regulisati, možda u drugom zakonu.

#### **8. Adekvatno zakonsko regulisanje i primena zakona**

Za tržišne uslove privredivanja adekvatna zakonska regulativa je ona koja omogućava slobodu ugovaranja. U našim uslovima zakonodavstvo ima ulogu zaštitnih normi i garantovanja osnovnih prava po osnovu rada. Zakonska regulativa u ovoj oblasti je uslovljena i dosadašnjim razvojem i ranije ostvarivanim pravima. Da li, i u pogledu kojih prava, treba izvršiti restrikciju, krupno je pitanje i zavisi od mnogih okolnosti, ali i od snage sindikata. Eliminisanje samoupravnih prava je npr. izvršeno, ali nije prihvatljivo da nije adekvatno, ili nikako, rešeno pitanje participacije radnika u upravljanju.

Za adekvatno regulisanje je bitna procena ekonomskih uslova, ukupnih odnosa i snaga sindikata. Treba imati u vidu da poslodavci, sindikati i država nemaju iste interese i da je neophodno obezbediti mehanizam za uskladivanje ovih interesa.

Ako odnosi nisu adekvatno regulisani, onda je primena regulativa u oblasti radnih odnosa otežava.

Međutim, čak i adekvatni propisi mogu ostati neprimenjeni ako prepostavljeni odnosi ne postoje, odnosno ako bitni uslovi za njihovu primenu nisu obezbedeni.

Pre svega ako tržišni uslovi ili drugi prepostavljeni uslovi ne deluju u bitnim odnosima, zakoni neće biti primenjeni. Od zakona o udruženom radu npr. do danas važi pravilo da se odmor u toku rada mora organizovati tako da se ne prekida rad, ako se radi sa strankama.

Skoro dve decenije ta zakonska odredba se slabo primenjuje, ili grubo krši. To je opšte poznata stvar.

Ako protestujete i tražite primenu zakona u ovom slučaju, pokazuje se da je to "prazno slovo na papiru". U današnjim uslovima je jasno da tu ne deluje tržišni uslovi<sup>1</sup>.

Kada bi delovali tržišni uslovi poslovode (odgovorno lice) ne bi dopuštao ovakvo ponašanje. Radnik bi znao da bi nakon ovakvog ponašanja "dobio otkaz" - kako se to kratko i slikovito kaže. Pored toga nezaposlenih ima dosta i za ovakav posao je lako naći radnika.

Radnik, međutim, zna da mu se po pravilu neće ništa dogoditi, jer su uspostavljeni takvi odnosi. Zakoni tržišta ne deluju ni zakonitost se ne poštuje. Da bi se poštovala zakonitost u radnim odnosima, zakonitost mora biti poštovana i u drugim odnosima.

Neophodno je, dakle, adekvatno pravo, ali ono nije uvek dovoljno. Adekvatno pravo se mora primenjivati, odnosno njegova primena mora biti obezbedena.

#### 9. Zaključna razmatranja

Kao što se može videti iz sada važećih zakona ne postoji jasna koncepcija regulisanja svih bitnih odnosa u oblasti radnih odnosa. Jasno se to vidi u slučaju Zakona o osnovnim pravima iz radnih odnosa koji sadrži odredbe koje ravnopravno tretiraju kolektivne ugovore i opšte akte, a zatim sa odredbama, u delu o kolektivnim ugovorima, opšte akte učine zamenljivim kolektivnim ugovorima, da bi izmenama Zakona kolektivni ugovori postali glavni ili jedini, autonomni opšti akti. Najnoviji tekst Predloga zakona o osnovama radnih odnosa, opet na drugačiji način uvodi opšte akte, u regulativu. U Zakonu o radnim odnosima R. Srbije, kada se govori o odlučivanju o pravima ne određuje se organ koji donosi odluku da bi se u čl. 106. za sve te odredbe odredilo da odluku donosi direktor. Ne ulazeći ovde u pitanje adekvatnosti tih rešenja treba reći da je očigledno i tek je na kraju određeno koja koncepcija odlučivanja treba da bude primenjena.

U najnovijem tekstu Predloga zakona o osnovama radnih odnosa, određeno je da će se radni odnos zasnivati ugovorom o radu, i da lica koja su već zasnovala radni odnos neće naknadno zaključivati ugovor o radu. To znači, da koncepciji nije raščišćeno da li je Ugovor o radu samo osnov zasnivanja radnog odnosa ili će se Ugovorom o radu i regulisati odnosi. Prema ovim odredbama, izgleda da je Ugovor o radu samo osnov zasnivanja radnog odnosa, a radni odnosi se tretiraju kao ugovorni. To je očigledno kontradikcija.

2. Tržišni odnosi podrazumevaju da se regulisanje radnih odnosa pretežno ostvaruje kroz obavezno ili dobrovoljno kolektivno ugovaranje. Ipak se deo odnosa reguliše jednim ili više zakona.

1 Evo jednog primera. U pošti (u bloku 70 na Novom Beogradu) oko 13 čas. službenica dobija prijem preporučenog pisma uz izjavu: "Primo-predaja-Idite tam i čekajte". Na pitanje koliko da čekamo odgovore da ne zna. Posle nekoliko minuta izdaje jedno preporučeno pismo, a na molbu da primi preporučeno pismo, počinje da viče "Šta sam ja rekla - ne može". Na tvrdnju stranke da je po zakonu dužna da primi pismo, viče: "Koji zakon", uz udaranje po ispruženom kovertu. Na pitanje kako se zove podsmeva se stranci, a na pitanje gde je upravnik, kaže da takvog oni nemaju. Stranka narušta poštu neobavljenom poslu. Ovo je malo grublji primer, ali slična ponašanja gledano godinama na raznim mestima.

Sa koliko zakona, i kojim zakonima, će biti regulisani radni odnosi nije bitno. Bitno je da zakoni ne ulaze u pitanja koja spadaju u područje ugovornog regulisanja, da odredbe budu jasne i uskladene.

To znači da nema ponavljanja i da se zakoni dopunjaju. Ono što je regulisano u zakonima o radnim odnosima ne treba ponavljati u zakonima o kolektivnim ugovorima, a ono što je sadržano u ovim zakonima ne treba prenosi u zakonu o štrajku ili na primer u opšte kolektivne ugovore. Ovo je, može se reći, suvišno pominjati, ali nije jer je to situacija u našem zakonodavstvu.

Može se shvatiti potreba donošenja više zakona za regulisanje radnih odnosa, jer se konцепција izgrađuje i dograđuje, reaguje se na potrebe prakse, bilo da su potrebe dobro procenjene, ili ne. Ipak ovakvo regulisanje vodi u gomiljanje pravila, njihovo ponavljanje, a vodi i u prenormiranost - pod kojom se ovde podrazumeva zakonsko uredivanje i onih odnosa, koji spadaju u sferu ugovornih odnosa. To znači, da izmenom zakonodavstva broj zakona može biti smanjen, prenormiranost takođe, kao i ponavljanje pravila iz jednog Zakona u drugi, konzistentnost propisa povećana, a praznine izbegнуте.

Idealno bi bilo da se odnosi regulišu jednim zakonom.

3. Samoupravljanje je napušteno, ali participacija - radnika mora biti na odgovarajući način regulisana. Kod stabilnih odnosa i jasnog koncepta, to bi moglo biti učinjeno Zakonom o radnim odnosima, ali i drugim, pa i posebnim zakonom. Zbog nedogradene koncepcije u pogledu participacije kod nas to bi moglo biti učinjeno posebnim zakonom.

4. Ugovor o radu, mora biti jasno definisan u regulisanju radnih odnosa.

5. Kod utvrđivanja koncepcije radnih odnosa bilo bi potrebno definisati bitna pitanja tradicije ili izvesnih specifičnosti našeg nasleđa

da u oblasti rada, da bi se našla optimalna rešenja za neke odnose. Ne može se npr. mimoći činjenica da je samoupravljanje ostavilo i pozitivne i negativne tragove. Obzirom na to i participacija mora biti koncipirana i definisana.

6. Navikli smo na koncepciju u kome su za organizaciju (kao poslodavca) bile, pre svega vezane obaveze, a za radnika pre svega prava. Regulativni sistem u radnim odnosima je shvatan kao sistem ustaljen u korist radnika.

Radno zakonodavstvo, kaže se, ima zaštitni karakter, ali ono odreduje kako obaveze poslodavca (organizacije), tako i njihova prava. Isto tako pored prava i zaštite radnika, odreduje i obaveze prema poslodavcu. Bitna obaveza je izuzimanje odgovarajućeg rada bez koga ne može biti radnog odnosa. Stalnost i stabilnost u radnom odnosu, zavisi od vršenja obaveza u pogledu rada. Prava se zasnivaju na radu, a ne radnom odnosu.

*Dr Zoran Ivošević, sudija Vrhovnog suda Srbije*

## **NOVA SUDSKA PRAKSA U RADNIM SPOROVIMA**

Sudska praksa u nas nije izvor prava. Nju stvaraju sudovi, primenjujući pravne norme ustava, zakona i opštih akata na konkretnе životne dogadaje. Pošto je život inventivniji od tih normi, njihova primena nije puko kalemljenje ustajalih propisa na život, već stvaralačka delatnost njihovog ukrštanja sa životom, koja uvek daje sveže plodove na "zelenom stablu života". Pošto korene tog stabla stalno nalivaju potoci teorije, njegovi plodovi usporavaju proces starenja propisa, produžavajući im život čak i kad su beznadežno bolesni. Zato praksa i teorija i žive u neraskidivoj simbiozi.

Vitalnost sudske prakse očituje se i u primeni Zakona o osnovnim pravima iz radnog odnosa ("Službeni list SFRJ br. 62/89 i 42/90) i Zakona o radnim odnosima ("Službeni glasnik R. Srbije", br. 45/91 i 18/92). Savezni Zakon je donet još u vreme starog saveznog Ustava ali ga je nadživeo upravo zahvaljujući stvaralačkoj praksi. Republički Zakon je donet na osnovu novog republičkog Ustava ali i radi uskladivanja sa saveznim Zakonom oslojenim na stari savezni Ustav. Njihovo protivrečno poreklo, nije međutim, onemogućilo sudove da stvaraju konzistentnu praksu.

Aktuelna sudska praksa u sporovima iz radnih odnosa nije nova po propisima na osnovu kojih je stvarana, već po sudovima koji su je stvarali. Tu praksu od 1. januara 1992. godine izgrađuju sudovi opšte nadležnosti, primenjujući materijalne propise na osnovu kojih su ove sporove rešavali i bivši sudovi udruženog rada. To govori da sudska praksa ima svoj samostalni život u stalnom kretanju. Ona ne bi ostala ista i da sudovi udruženog rada nisu ukinuti. Njihovo nestajanje je, međutim, vratio sporove iz radnih odnosa državnim sudovima, koji njihovom rešavanju daju i svoj pečat. Zato toj praksi i pristaje atribut "nova".

Razume se, ona nije sasvim nova. Nije, čak, ni pretežno. Sudovi opšte nadležnosti su uglavnom prihvatali raniju sudsку praksu tako da nije prekinut kontinuitet u njenom stvaranju. Ali je oni nisu preuzezli nekritički tako da je stalno bogate novinama. Ovaj referat se njime i bavi. Izlaže ih po oblastima, imajući u vidu praksu Vrhovnog suda Srbije.

### **1. Autonomno uređivanje radnih odnosa**

Novi život radnog prava odvija se u ambijentu kolektivnih ugovora. Odnos između opštег, posebnog i pojedinačnog kolektivnog ugovora, nije isti kao što je bio odnos između samoupravnog sporazuma, statuta i drugih opštih akata, koji se zasnivao na principu pune saglasnosti, rede nesuprotnosti. Kolektivni ugovor slabije pravne snage uskladen je sa kolektivnim

ugovorom jače pravne snage, ako je za radnika jednako povoljan ili povoljniji (rešenje Rev. 4573/93 od 11. 01. 1994. godine). Nije usklađen, ako je nepovoljniji. Ukoliko je povoljniji, on je usklađen i kad se od njega razlikuje.

Iako su kolektivni ugovori postali osnovni instrumenti autonomnog uređivanja radnih odnosa, opšti akti nisu sasvim isčezli. Jedini izvorni opšti akt je pravilnik o sistematizaciji radnih mesta koji donosi direktor. Ranije je to bilo nezamislivo. Sada je, međutim, bez dejstva pravilnik o sistematizaciji usvojen na sednici radničkog saveta (rešenje Rev. 3993/93 od 7. 12. 1993. godine). Ostali opšti akti mogu postojati samo kao supstituti kolektivnih ugovora, u smislu člana 121. stav 2. Zakona o radnim odnosima. Oni se najčešće odnose na disciplinsku odgovornost. Zato i treba reći da odredbe o toj odgovornosti ne moraju biti predmet posebnog opštег akta, već mogu biti i deo opštег akta koji uređuje širu oblast (presuda Rev. 4834/93 od 2. 02. 1994. godine). Još uvek postoji izvestan broj opštih akata usvojen u vreme Zakona o udruženom radu. Pojedine njihove odredbe mogu se primenjivati, ako nisu u suprotnosti sa važećim zakonom (rešenje Rev. 1898/92 od 18. 06. 1992. godine). Autentično tumačenje odredaba opštег akta daje njegov donosilac. Njime se one mogu objasniti, ali ne i izmeniti (presuda Rev. 2547/93 od 15. 07. 1993. godine).

## **2. Zasnivanje radnog odnosa**

Odluku o izboru kandidata po oglasu za zasnivanje radnog odnosa donosi, po pravilu direktor, koji i organizuje proces rada. Stoga, drugostepeni organ tu odluku može potvrditi, poništiti ili ukinuti, ali je ne može preinaciti i izabrati drugog kandidata (presuda Rev. 4591/93 od 11. 01. 1994. godine). Izabrani kandidat može imati i rezervu, ali "rezervni kandidat" može biti primljen samo ako izabrani odustane pre stupanja na rad (presuda Rev. 3698/93 od 10. 11. 1993. godine).

Ako učesnik oglasa pobija samo odluku o izboru kandidata, ne mogu se uzeti u obzir razlozi koji dovode do poništavanja oglasa u celini (presuda Rev. 1977/93 od 10. 06. 1993. godine). U slučaju da sud poništi samo odluku o izboru kandidata, nadležni organ ponovo odlučuje o izboru kandidata prema stanju stvari i propisima iz vremena zaključenja oglasa (presuda Rev. 3000/93 od 21. 09. 1993. godine). Pored učesnika oglasa tužbu povodom zasnivanja radnog odnosa može podneti i izabrani kandidat (na primer: ako bude primljen na određeno umesto na neodređeno vreme ili sa nepunim umesto sa punim radnim vremenom), ali to nije spor povodom oglasa već o zaštiti prava iz radnog odnosa (rešenje Rev. 3278/93 od 22. 10. 1993. godine).

Ako odluka o izboru bude poništena izabrani kandidat može izjaviti reviziju i kad poslodavac koji je raspisao oglas, propusti da to učini. (Presuda Rev. 1977/93 od 10. 06. 1993. godine).

Radni odnos se, u određenim slučajevima, može zasnovati i bez oglasa. Najčešći osnovi su preuzimanje i stipendiranje. Radnik može dati pristanak na preuzimanje izričito ili prečutno (rešenje Rev. 3799/93 od 24. 11. 1993. godine). Odluka o prijemu stipendiste ima deklatorni karakter, jer se njome samo izvršava ugovor o stipendiranju (presuda Rev. 3417/92. od 12. 11. 1992. godine).

## **3. Radni odnos na određeno vreme**

Radni odnos na određeno vreme može se zasnovati samo u zakonom predviđenim slučajevima. Oni su izuzetak od pravila da se radni odnos uspostavlja na neodređeno vreme. Stoga, radnik koji zasnuje radni odnos na određeno vreme van slučajeva kada je to dopušteno, uspostavlja ipso iure, radni odnos na neodređeno vreme, bez obzira što takva odredba više u zakonu ne postoji (rešenje Rev. 1081/93 od 8. 04. 1993. godine). Izuzeci se primenjuju

restriktivno pa tamo gde njih nema, vlada pravilo. Time se i objašnjava pravna fikcija o postojanju radnog odnosa na neodređeno vreme van sfere izuzetaka. Ovu pravnu fikciju treba razlikovati od preobražaja radnog odnosa na određeno vreme u radni odnos na neodređeno vreme. Preobražaj postoji u dva slučaja: kad privremeno povećanje obima rada postane trajno i kad odsutnom radniku prestane radni odnos. Dok se kod pravne fikcije uzima da je radni odnos na neodređeno vreme nastao odmah, do preobražaja dolazi tek kad nastanu činjenice za koje se vezuje.

#### 4. Raspoređivanje radnika

Radnik se raspoređuje na drugo radno mesto ako to zahtevaju potrebe procesa i organizacije rada. Uslov za to je da radno mesto odgovara stručnoj spremi, znanju i sposobnostima (rešenje Rev. 4632/93 od 26. 01. 1994. godine). Stručna spremna se procenjuje zavisno od struke za koju se radnik školovao (rešenje Rev. 1896/93 od 3. 06. 1993. godine) i prema najvišem stepenu škole koju je radnik završio (presuda Rev. 1791/93 od 3.06. 1993. godine). Znanje i sposobnosti, po pravilu, čine celinu, jer se, po redovnom toku stvari, ove dve kategorije ne odvajaju. Ali, u atipičnim slučajevima, sposobnost može imati i samostalni značaj. Tako radnik sa zdravstvenim smetnjama ne može biti rasporeden da obavlja poslove koji bi izazvali pogoršanje njegovog zdravstvenog stanja, iako raspolaže potrebnim znanjem (presuda Rev. 1877/93 od 3. 06. 1993. godine).

Sud ispituje zakonitost a ne celishodnost raspoređivanja (presuda Rev. 438/93 od 25. 02. 1993. godine). Šikanozni razlozi utiču na zakonitost odluke o raspoređivanju i kad postoje formalni uslovi za njeno donošenje (rešenje Rev. 3896/93 od 2. 12. 1993. godine).

Radnik može pobijati odluku o svom a ne tudem raspoređivanju (presuda Rev. 438/93 od 25. 02. 1993. godine).

Radnik koji izjavlji prigovor protiv prvostepenog rešenja o raspoređivanju o kome se čuti, može tražiti vraćanje na ranije radno mesto nezavisno od zakonitosti rasporeda, sve dok o prigovoru ne bude odlučeno (rešenje Rev. 2177/93 od 24. 06. 1993. godine). To važi i za naknadu štete zbog manje zarade na drugom radnom mestu (rešenje Rev. 3896/93 od 2. 12. 1993. godine). Ovo se objašnjava suspenzivnim dejstvom prigovora.

#### 5. "Tehnološki višak"

Sporovi o "tehnološkom višku" su sporovi povodom prestanka potrebe za radom radnika, usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena. Oni se mogu svrstati u tri grupe.

U prvoj grupi su sporovi povodom nastajanja statusa. Radnik može biti proglašen "tehnološkim viškom" ako je prethodno donesen program tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena u skladu sa kriterijumima utvrđenim kolektivnim ugovorom. Osnovni kriterijum je uspešnost radnika, dok su korektivni kriterijumi: stručna spremna, radno iskustvo i staž osiguranja. Preduzeće ne može pristupiti utvrđivanju "tehnološkog viška" ako prethodno nije odredilo način vrednovanja osnovnog i dopunskih kriterijuma (presuda Rev. 3777/92 od 3. 09. 1992. godine). Ovaj status se utvrđuje u dvostepenom postupku kakav je i svaki postupak interne zaštite (presuda Rev. 2369/93 od 8. 07. 1993. godine). Radnik postaje "tehnološki višak" tek kad odluka o prestanku potrebe za njegovim radom postane konačna, jer i ovde prigovor ima suspenzivno dejstvo (rešenje Rev. 174/93 od 11. 02. 1993. godine).

U drugoj grupi su sporovi o ostvarivanju statusa i tiču se radnog angažovanja, zarade za vreme radnog angažovanja i naknade zarade radno neangažovanog radnika. Ovde nije bilo većih dilema pa ukazujemo samo na stav da radnik u statusu "tehnološkog viška" za vreme bolovanja ostvaruje naknadu zarade po propisima o zdravstvenom osiguranju (rešenje Rev. 2919/92 od 20. 07. 1992. godine). U trećoj grupi su sporovi o rešavanju statusa "tehnološkog

"viška" koji su i najbrojniji. Radniku se ne može ponuditi jedno od prava iz člana 24. Zakona o radnim odnosima, pre nego što se sproveđe postupak i konačnom odlukom utvrdi da je prestala potreba za njegovim radom (rešenje Rev. 2369/93 od 8. 07. 1993. godine). Taj postupak se mora individualizirati donošenjem posebne ili skupne odluke za svakog radnika, tako da kolektivna odluka u vidu spiska objavljenog na oglasnoj tabli poslodavca nije dovoljna (presuda Rev. 4472/92 od 8. 01. 1992. godine). Treba naglasiti da radnik ne može uspešno pobijati odluku o obezbedenju prava iz člana 24. Zakona o radnim odnosima, ako prethodno nije pobijao odluku kojom je utvrđeno da je prestala potreba za njegovim radom (rešenje Rev. 281/91 od 11. 02. 1993. godine).

Dve kategorije radnika uživaju posebnu zaštitu: invalidi i ostala zaštićena lica. Invalidi mogu biti proglašeni "tehnološkim viškom" ali se prema njima ne mogu primeniti prava iz člana 24. Zakona o radnim odnosima, bez njihove saglasnosti (rešenje Rev. 2367/93 od 8. 07. 1993. godine). Međutim, rezidualan prestanak radnog odnosa po članu 29. Zakona o radnim odnosima u vezi člana 22. Zakona o zapošljavanju, važi i za invalide. Ostala zaštićena lica su odredena kolektivnim ugovorom. Njihova zaštita je potpunija, jer se na njih ne odnose propisi o rezidualnom prestanku radnog odnosa. Ali, ako se ova lica saglase da se propisi o prestanku potrebe za njihovim radom primene, ne mogu se pozivati na pogodnosti koje im inače pripadaju (presuda Rev. 4653/93 od 19. 01. 1994. godine).

#### **6. Radno vreme, odmori, odsustvo**

Preraspodela radnog vremena mogućna je i u kraćim periodima (na primer sedmično ili mesečno) a ne samo za godinu dana. Međutim, i tada se mora doneti odgovarajuća odluka pa usmeni nalozi nisu dovoljni (presuda Rev. 1058/93 od 1. 04. 1993. godine). Ukoliko se radniku ne omogući korišćenje slobodnih dana zbog preraspodele radnog vremena, isplaćuje mu se zarada na osnovu prekovremenog rada (rešenje Rev. 4241/92 od 24. 12. 1992. godine).

Radnica može i zbog porodiljskog odsustva iskoristiti ceo godišnji odmor iz prethodne godine u prvoj polovini naredne godine (rešenje Rev. 1883/93 od 27. 05. 1993. godine). Radniku koji u godini penzionisanja nije imao godinu dana rada, pripada pravo na srazmerni godišnji odmor (rešenje Rev. 152/93 od 18. 02. 1993. godine).

Vreme sankcija Saveta bezbednosti OUN uvelo je još jedan oblik odsustva: nevoljno plaćeno odsustvo. Treba spleteti pažnju da radnik može biti upućen na ovo odsustvo samo ako su sankcije uticale na obim njegovih poslova (rešenje Rev. 4633/93 od 19. 01. 1994. godine).

#### **7. Zarade i druga lična primanja**

Sporovi iz ove oblasti karakteristični su po tome što jedino oni nisu uslovjeni prethodnom internom zaštitom (rešenje Rev. 1124/93 od 8. 04. 1993. godine).

Osnovica zarada je cena rada koja se određuje kolektivnim ugovorom, zavisno od radnog mesta, složenosti, odgovornosti i uslova rada (rešenje Rev. 4844/92 od 20. 01. 1993. godine). Umanjenje cene rada zbog neuspešnog ili nesavesnog rada, nije uskraćivanje već neostvarivanje zarade (presuda Rev. 3698/93 od 10. 11. 1993. godine). Posle ukidanja zajamčenog ličnog dohotka, radnici koji su to pravo stekli, ostvaruju pravo na najnižu cenu rada, odnosno najnižu neto zaradu (presuda Rev. 4396/93 od 30.12. 1993. godine).

Ostala lična primanja kao što su naknada zarade, regres za godišnji odmor, jubilarna nagrada, otpremnina, troškovi prevoza i dr. radnik ostvaruje u skladu sa kolektivnim ugovorom, a kad je reč o naknadama, i zakonom.

Ovde je reč o novčanom potraživanju pa radnik ima pravo i na zateznu kamatu, odnosno naknadu inflatorne štete, u smislu člana 278. stav 2. i člana 190 Zakona o obligacionim odnosima (presuda Rev. 2829/92 od 22. 10 1992. godine).

### 8. Udaljenje radnika

Udaljenje radnika sa rada ili radnog mesta nije disciplinska mera, već privremena, akcessorna mera prevencije kojom se ne prejudicira odgovornost za učinjenu povredu radne obaveze ( presuda Rev. 3095/92 od 27. 08. 1992. godine). Pri oceni zakonitosti ove odluke sud ispituje da li postoje zakonom utvrđeni razlozi za suspenziju a ne da li je radnik učinio povredu radne obaveze i da li je kriv za njeno izvršenje (presuda Rev. 3327/93 od 24. 11 1993. godine). Okolnosti i uslovi za primenu razloga udaljenja utvrđuju se kolektivnim ugovorom samo kad je potrebno da se bliže opredede neodređeni pojmovi u zakonskim odredbama, (presuda Rev. 3327/93 od 24. 11. 1993. godine).

### 9. Disciplinska odgovornost

Disciplinska odgovornost je samostalna i nezavisna od krivične i drugih pravnih odgovornosti (rešenje Rev. 2269/92 od 10. 09. 1992. godine). Upravo zato parnični postupak u kome se ocenjuje zakonitost disciplinske mere ne zavisi od krivične, osim u slučaju donošenja osuđujuće krivične presude koja vezuje parnični sud u pogledu postojanja krivičnog dela i krivične odgovornosti, u smislu člana 12. stav 3. Zakona o parničnom postupku. Otuda, u sporu o zakonitosti disciplinske mere, sud nije vezan presudom kojom se optužba odbija, rešenjem o obustavi krivičnog postupka, zbog odustanka javnog tužioca (presuda Rev. 3060/93 od 30. 09. 1993. godine) i oslobođajućom presudom (presuda Rev. 2905/93 od 14. 09. 1993. godine).

Radnje povrede tiču se klasične nediscipline (odbijanje radnih zadataka, izazivanje nereda, prouzrokovanje manjaka, nesavestan rad, prisvajanje sredstava itd.), ali se, sve više odnose i na nove oblike nediscipline kao što su: politička zloupotreba štrajka (presuda Rev. 4156/92 od 8. 01. 1993. godine). Nelojalna konkurenca (presuda Rev. 4536/92 od 8. 01. 1993. godine). Zloupotreba bolovanja (rešenje Rev. 573/93 od 4. 03. 1993. godine i sl.). Ima i slučajeva zloupotrebe pozivanja radnika na disciplinsku odgovornost, najčešće zbog javne kritike rukovodilaca (rešenje Rev. 2084/92 od 4. 06. 1992. godine).

Disciplinska odgovornost nije striktno vezana za mesto i vreme rada pa radnik može učiniti povredu radne obaveze i van radnog ambijenta i vremena (presuda Rev. 3522/92 od 29. 11. 1992. godine). Ona je, u izvesnom smislu, strožija od krivične odgovornosti, jer se disciplinski odgovara i za radnju sa neznatnom društvenom opasnošću koja isključuje postojanje krivičnog dela (presuda Rev. 4088/93 od 30. 12. 1993. godine). Ali, postoje i osnovi za isključenje povrede radne obaveze. To su: legitimno odbijanje radnog zadatka (presuda rev. 1421/93 od 29. 04. 1993. godine), neizvršavanje protivzakonitog naloga (presuda Rev. 2708/93 od 4. 08. 1993. godine), neprincipijelna zabrana (presuda Rev. 3174/92 od 15. 10. 1992. godine), stanje nužde (rešenje Rev. 4457/93 od 6. 01. 1994. godine) i sl.

Osnov disciplinske odgovornosti je krivica, a kriv može biti samo radnik sposoban za rasudivanje (rešenje 1403/93 od 29. 04. 1993. godine). Neuračunljiv radnik ne može biti proglašen krivim (presuda Rev. 4397/93 od 30. 12. 1993. godine). Krivicu radnika čini umišljaj ili nehat ali je dovoljan nehat (presuda Rev. 348/93 od 18. 12. 1993 godine). Za izricanje mere prestanka radnog odnosa potrebna je krivica u stepenu namere ili krajnje nepažnje (rešenje Rev. 1582/93 od 13. 05. 1993. godine). Disciplinsku odgovornost isključuje stvarna zabluda (presuda Rev. 4572/93 od 26. 01. 1994 godine).

Disciplinske mere su: javna opomena, novčana kazna i prestanak radnog odnosa. Prve dve se izriču fakultativno. Najteža mera se izriče obligatno, ali se kolektivnim ugovorom ili opštim aktom može predviđeti i njeno fakultativno izricanje, s tim što uslovi za to ne mogu biti blaži od uslova za njeno obligatno izricanje (presuda Rev. 4108/93 od 22. 12. 1993. godine). Kad radnik učini više povreda radnih obaveza, za obligatno izricanje mere prestanka radnog odnosa dovoljno je da bar jedna spada u red težih povreda za koje zakon vezuje izricanje najteže mere (presuda Rev. 927/93 od 25. 03. 1993. godine). U opštem kolektivnom ugovoru uslovi za izricanje ove mere su određeni alternativno, tako da je dovoljan samo jedan od njih (presuda Rev 4067/93 od 22. 12 1993. godine).

Odlaganje izvršenja disciplinske mere nije mogućeno od 4. 08. 1991. godine, kada je stupio na snagu važeći Zakon o radnim odnosima (presuda rev. 4107/93 od 22. 12. 1993. godine).

Disciplinski postupak može se pokrenuti samo na zahtev ovlašćenog organa (rešenje Rev. 3257/93 od 14. 10. 1993. godine). U prvostepenom postupku radniku se urednim pozivanjem i dostavljanjem zahteva mora omogućiti da bude saslušan (presuda Rev. 3932/93 od 7. 12. 1993 godine) a njegova je stvar da li će to iskoristiti ili ne. Kad je reč o radniku u pritvoru dovoljno je da se od njega uzme pismena izjava (rešenje Rev. 5011/92 od 28. 01. 1993. godine). Uskraćivanje braniocu radnika da prisustvuje raspravi dovoljan je razlog za poništanje izrečene disciplinske mere (presuda Rev. 3932/93 od 7. 12. 1993. godine). U drugostepenom postupku radniku se ima omogućiti da prisustvuje sednici na kojoj se odlučuje o njegovom prigovoru, ali se to pravo respektuje i objavljivanjem akta o sazivanju sednice sa dnevnim redom (rešenje Rev. 5011/92 od 28. 01. 1993. godine). Pre drugostepenog odlučivanja zatražiće se mišljenje sindikata, ali propust da se to učini neće imati za posledicu poništenje mere ako se, s obzirom na okolnosti slučaja, može zaključiti da bi ono bilo negativno po radniku (presuda Rev. 1883/93 od 11. 05. 1993. godine). Ako je pri odlučivanju o prigovoru postojao kvorum, drugostepeni organ ne može o izjavljenom prigovoru odlučivati ponovo (presuda Rev. 4620/92 od 14. 01. 1993. godine).

Prigovor ima suspenzivno dejstvo, jer odlaže izvršenje mere sve dok se o njemu ne odluči. Čutanje o prigovoru ne utiče na zakonitost izrečene mere, već samo na mogućnost njenog izvršenja (presuda Rev. 2745/93 od 10. 08. 1993. godine). Zato se mera ne može izvršiti pre no što se odluči o prigovoru. Ako se ipak izvrši, radnik se ima vratiti na rad nezavisno od zakonitosti izrečene mere (rešenje Rev. 2745/92 od 20. 08. 1992. godine). I ne samo to: za sve to vreme teku rokovi zastarelosti vodenja disciplinskog postupka pa se može desiti da prvostepena odluka ne bude pravilna a da sud, zbog zastarelosti, vrati na rad prevremeno odstranjenog radnika (presuda Rev. 4346/92 od 24. 12. 1992. godine)

Propisi o zastarelosti disciplinskog postupka primenjuju se neposredno i ne iziskuju uskladivanje kolektivnih ugovora, odnosno opštih akata sa zakonom (presuda Rev. 1702/93 od 27. 05. 1993. godine). Zastarelost teče i za vreme vodenja drugostepenog postupka (presuda Rev. 4992/93 od 2. 02. 1994. godine). Ako se zastarelost računa od saznanja, rok počinje od dana kada je ono doprlo do organa nadležnih za pokretanje disciplinskog postupka (presuda Rev. 2138/93 od 17. 06. 1993. godine). Postupak pred sudom ne prekida zastarelost vodenja disciplinskog postupka (presuda Rev. 1104/93 od 8. 04. 1993. godine). Postupak sudske zaštite u sporu o disciplinskoj odgovornosti može da pokrene samo radnik (presuda Rev. 272/94 od 7. 02. 1994. godine). To je spor o zakonitosti u kome sud nema punu jurisdikciju: izrečenu meru može ukinuti ili poništiti, ali je ne može menjati (presuda rev. 3363/93 od 10. 11. 1993. godine). Sud se ne može baviti ni celishodnošću disciplinske mere (presuda Rev. 4873/93 od 2. 02. 1994. godine), ali može ispitivati istinitost činjenica na kojima se ona zasniva (presuda Rev. 3182/93 od 7. 10. 1993. godine). Ocenjujući zakonitost mere, sud može vršiti i prekvalifikaciju radne povrede, ne menjajući njen činjenični identitet (rešenje Rev.

1204/93 od 15. 04. 1993. godine). Kad poništi meru, sud nalaže i uspostavu predašnjeg stanja. Kod nezakonitog prestanka radnog odnosa to je vraćanje na rad. Reintegracija radnika može biti i samostalan zahtev, ukoliko se vezuje za suspensivno dejstvo prigovora o kome se čuti ili za zastarelost vođenja disciplinskog postupka (presuda Rev. 4672/93 od 19. 01. 1994. godine). Ako radnik učini težu povredu radne obaveze koja povlači obligatno izricanje prestanka radnog odnosa pa mu bude izrečena druga mera, sud u odluci disciplinskog organa treba da poništi samo iskaz o meri a ne i iskaz o odgovornosti (rešenje Rev. 2526/93 od 15. 07. 1993. godine).

#### 10. Odgovornost za štetu

Odgovornost za štetu po propisima o radnim odnosima ima tri smera.

Prvi smer tiče se odgovornosti poslodavca za štetu koju pretrpi radnik. Sporovi o ovoj odgovornosti svrstavaju se u dve grupe: u prvoj su slučajevi odgovornosti zbog povrede prava radnika, a u drugoj, slučajevi odgovornosti zbog povrede ili profesionalne bolesti samog radnika. Odgovornost za štetu zbog povrede prava radnika zasniva se na prepostavljenoj krivici poslodavca, a osnov te odgovornosti je nezakonita odluka o prestanku radnog odnosa, raspoređivanju, udaljenju i sl. odnosno povreda nekog prava iz radnog odnosa (presuda Rev. 2793/02 od 1. 10. 1992. godine). Prepostavka krivice je oboriva pa preduzeće može dokazivati da za štetu nije krivo. Tako poslodavac koji nije znao ili mogao znati da radnik, zbog duševne bolesti nije u stanju da shvati značaj svojih radnji i upravlja svojim postupcima, nije odgovoran za štetu zbog prestanka radnog odnosa usled izostajanja radnika s posla (rešenje Rev. 2118/93 od 22. 06. 1993. godine). Povreda prava može da dovede do naknade materijalne ali i nematerijalne štete (rešenje Rev. 4514/92 od 14. 03. 1993. godine). Naknada materijalne štete određuje se u visini izostale zarade i drugih primanja iz radnog odnosa, koje bi radnik ostvario da mu pravo nije povredeno (presuda Rev. 151/93 od 25. 12. 1993. godine). Ako se ta šteta ne može precizno utvrditi, određuje se po slobodnoj oceni (presuda Rev. 1016/93 od 1. 04. 1993. godine). Naknada nematerijalne štete dosuđuje se kad je povreda prava takva da izaziva poremećaj psihičke i emocionalne ravnoteže (šikana, malicioznost, zloupotreba i sl.), koji opravdava određivanje ove naknade u smislu člana 200. stav 1. Zakona o obligacionim odnosima (rešenje Rev. 4514/92 od 11. 01. 1992. godine). Odgovornost za štetu zbog povrede ili profesionalne bolesti samog radnika, zasniva se na riziku ili prepostavljenoj krivici. Rizik se angažuje kad šteta nastane usled opasnih stvari ili delatnosti, a prepostavljena krivica kad šteta nastane iz drugih razloga. U prvom slučaju, uzročnost se prepostavlja, a u drugom, dokazuje. Kad je jedna radnja izazvala niz štetnih posledica, štetnik početne štete odgovara i za potonju štetu ako je ona nastala kao posledica zbivanja koje je, po redovnom toku, sledilo prvobitnu štetu, pod uslovom da ona nije izazvana svojstvima oštećenog, višom silom, slučajem ili radnjom trećeg lica (rešenje Rev. 1882/92 od 25. 06. 1992. godine). Odgovornost poslodavca za ovu štetu isključuje radnja oštećenog, radnja trećeg lica i viša sila. Odgovornost može biti i podeljena. Povreda na poslu je definisana propisima penzijskog i invalidskog osiguranja. To su udari ili padovi izazvani na radu ali i na službenom putu, redovnom putu od kuće do posla i natrag i u drugim slučajevima za koje zakon vezuje fikciju postojanja ove povrede. Svaka povreda radnika za vreme službenog puta smatra se povredom na radu u pogledu ostvarivanja prava iz zdravstvenog, penzijskog i invalidskog osiguranja, ali ako je tu povredu prouzrokovalo treće lice, oštećeni ne može ostvariti naknadu štete od poslodavca kod kojeg radi (presuda Rev. 461/93 od 25. 02. 1993. godine). Poslodavac ne odgovara za štetu zbog povrede koja nastaje na redovnom putu od posla do kuće i natrag, ukoliko ona nije izazvana krivicom ili opasnom stvari, odnosno opasnom delatnošću poslodavca, bez obzira što se ona po propisima o zdravstvenom, penzijskom i invalidskom osiguranju, smatra po-

vredom na radu (presuda Rev. 2178/93 od 24. 06. 1993. godine). Radnik može podneti tružbu radi naknade štete tek po proteku roka od 30 dana od podnošenja zahteva poslodavcu da se o naknadi postigne sporazum. U odsustvu ove procesne pretpostavke, sud će prekinuti postupak i radnika uputiti da podnese takav zahtev, s tim što će nastaviti postupak po isteku roka od 30 dana (rešenje Rev. 3571/92 od 19. 11. 1992. godine).

Dugi smer je odgovornost radnika za štetu koju prouzrokuje poslodavcu. Radnik odgovara samo za štetu koju pričini namerno ili iz krajnje napažnje (rešenje Rev. 2079/93 od 24. 06. 1993. godine). Za štetu usled obične napažnje, radnik ne odgovara. Ako štetu prouzrokuje više radnika a njihovi se udeli ne mogu tačno utvrditi radnici štetu naknaduju u jednakim delovima. Ukoliko je šteta nastajala u određenom periodu, jednakvi udeli se utvrđuju сразмерno vremenu koje je svako od tih radnika u tom periodu proveo na radu (rešenje Rev. 2079/93 od 24. 06. 1993. godine).

Treći smer je odgovornost poslodavca za štetu koju radnik prouzrokuje trećem licu. Treće lice je svako fizičko i pravno lice. Ali tu spadaju i drugi radnici istog poslodavca (presuda Rev. 4662/92 od 14. 01. 1993. godine).

### **11. Prestanak radnog odnosa**

Radniku može prestati radni odnos: uz njegovu saglasnost, bez njegove saglasnosti i po sili zakona.

Radniku prestaje radni odnos uz njegovu saglasnost na osnovu njegove izjave o raskidu radnog odnosa i na osnovu sporazuma sa poslodavcem. Odluka o prestanku radnog odnosa na osnovu izjave radnika ima deklaratoran karakter pa radni odnos prestaje i bez odluke o tome (presuda Rev. 3768/92 od 3. 12. 1992. godine). Sporazum o prestanku radnog odnosa može biti sadržan i u ugovoru kojim se radni odnos zasniva (presuda Rev. 3123/93 od 7. 10. 1993. godine). Ako radnik traži da mu radni odnos prestane po sporazumu a bude doneta odluka o raskidu radnog odnosa pod povoljnijim uslovima od traženih, prestanak radnog odnosa ne treba poništiti, ali treba konstatovati da je prestao sporazumno (presuda Rev. 3151/92 od 15. 11. 1992. godine).

Radniku prestaje radni odnos bez njegove saglasnosti po više osnova: dvanaest se primjenjuje obligatno a dva, fakultativno. Česti slučajevi obligatnih osnova su vezani za odbijanje rasporeda. Taj osnov nastaje tek sa konačnošću odluke o rasporedivanju (presuda Rev. 4472/92 od 8. 01. 1993. godine). Ali i kad takva odluka postoji, osnova nema ako je odbijanje rasporeda usledilo zbog neposredne opasnosti po život ili zdravlje radnika (presuda Rev. 2719/92 od 1. 10. 1992. godine). Još češći su slučajevi neopravdanog izostajanja s posla najmanje pet uzastopnih radnih dana. Ovaj osnov više ne iziskuje vodenje disciplinskog postupka (rešenje Rev. 1542/93 od 13. 05. 1993. godine). Međutim, neopravdano izostajanje s posla s prekidima još uvek, po Opštem kolektivnom ugovoru, povlači vodenje disciplinskog postupka (presuda Rev. 695/93 od 4. 03. 1993. godine). Ima i slučajeva prestanka radnog odnosa zbog nepropisnog zasnivanja, ali u manjoj meri. Taj osnov treba razlikovati od prestanka faktičkog rada koji može da usledi u svaku dobu i nefomalno, nezavisno od vremenskog limita od jedne godine (presuda Rev. 2834/92 od 20. 08. 1992. godine). Ostali osnovi se javljaju rede. Treba naglasiti da u ovu grupu spada i navršavanje radnog veka. To više nije osnov za prestanak radnog odnosa po sili zakona. Radni vek je jednak za muškarca i ženu, ali žena može otici u penziju pre muškarca ukoliko želi (presuda Rev. 3240/92 od 5. 11. 1992. godine). U svim slučajevima iz ove grupe radni odnos prestaje tek kad odluka o tome postane konačna. Radnik koji bude odstranjen s posla pre odlučivanja o prigovoru, ima pravo da se vrati na rad nezavisno od zakonitosti donesene odluke (rešenje Rev. 683/93 od 11. 03. 1993. godine).

Zakon predviđa i osnove za prestanak radnog odnosa po sili zakona, ali je nova praksa u primeni ovih osnova bila skromna.

## 12. Posebni režimi radnih odnosa

Posebni režimi radnih odnosa dolaze do izražaja u radnim sporovima: direktora i drugih rukovodećih radnika, radnika pod posebnom zaštitom, radnika u školama i radnika u državnim organima.

Sporovi direktora tiču se, gotovo isključivo, primene propisa o poslovodnom organu društvenog preduzeća. Imenovanje direktora vrši se u postupku konkursa koji se sprovodi po Zakonu o preduzećima a spor o tome karakteriše odsustvo interne zaštite. Razrešenje direktora vrši se po odredbama statuta, s tim što se sudska zaštita ostvaruje po opštim propisima o radnim odnosima, uz prethodnu primarnu zaštitu. Rukovodeće radnike imenuje, bez mandata, direktor, putem oglasa ili rasporedivanja pa ih on u svaku dobu može i razrešiti dužnosti (presuda Rev. 2465/93 od 15. 07. 1993 godine) upućivanjem na drugo rukovodeće ili nerukovodeće radno mesto (presuda Rev. 2465/93 od 15. 07. 1993. godine).

Posebnu zaštitu uživaju invalidi, žene i omladina. Kad je reč o invalidima, oni najčešće tu zaštitu koriste u vezi sa primenom propisa o raspoređivanju i "tehnološkom višku." Raspoređivanje invalida ne zavisi samo od stručne spreme nego i od preostale radne sposobnosti (rešenje Rev. 2887/93 od 14. 09. 1993. godine), ali je ono u rukama poslodavca, a ne fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje, koji može samo okvirno odrediti poslove za koje invalid ima radnu sposobnost (rešenje Rev. 3572/92 od 19. 11. 1992. godine). Invalid može biti proglašen "tehnološkim viškom", ali se prema njemu ne može primeniti ni jedno od prava iz člana 24. Zakona o radnim odnosima, bez njegove saglasnosti (presuda Rev. 2367/93 od 8. 07. 1993. godine). Ali invalid koji je ostvario pravo na punu penziju ne uživa zaštitu u primeni propisa o "tehnološkom višku" (presuda Rev. 595/94 od 2. 03. 1994. godine). Žene uživaju posebnu zaštitu u mnogim domenima rada. O tome nema mnogo sporova, što je znak da se njihova posebna zaštita uglavnom poštuje. To važi i za omladinu.

Poseban režim u školama produkt je propisa o osnovnim, srednjim, višim i visokim školama. Odluka o nostrifikaciji strane diplome deluje retroaktivno, pa je izbor nastavnika zakonit i kad je nostrifikacija izvršena i posle zaključivanja oglasa (presuda Rev. 4693/93 od 19. 01. 1994. godine). Nastavnici i saradnici fakulteta su u radnom odnosu na neodređeno vreme, bez obzira što se biraju u određeno zvanje na određeno vreme, tako da prestanak zvanja ne povlači i prestanak radnog odnosa (rešenje Rev. 2466/93 od 17. 07. 1993. godine).

Poseban režim u državnim organima produkt je Zakona o radnim odnosima u državnim organima. Odredbe ovog zakona isključuju primenu matičnog Zakona o radnim odnosima, ali ako tih odredaba nema, supsidajarno se primenjuju odredbe matičnog zakona. Zapošljavanje u državnim organima je specifično po uslovima ali ne i po načinu zasnivanja radnog odnosa, jer se primenjuje postupak javnog oglašavanja, pri čemu "tehnološki višak" u drugom organu nema prioritet nad ostalim kandidatima (presuda Rev. 4618/92 od 14. 01. 1993. godine). Pored zaposlenih u državnim organima rade i postavljena lica, s tim što ona mogu na istom radnom mestu vršiti i različita službena ovlašćenja, ako je za svako od njih doneseno posebno rešenje (presuda Rev. 2710/93 od 10. 08. 1993. godine). Plata u državnom organu ostvaruje se zavisno od zvanja (presuda Rev. 1122/93 od 8. 04. 1993. godine), koje je uslovljeno stepenom stručne spreme i složenošću poslova. Plata zavisi od stepena stručne spreme i kad radnik obavlja poslove za koje se traži viši stepen stručne spreme od onog koji ima (presuda Rev. 3992/93 od 7. 12. 1993. godine). Status "tehnološkog viška" u državnom organu, stiče se jednostavnije: smanjenjem broja radnih mesta i ponovnim raspoređivanjem broja zaposlenih i postavljenih lica, pri čemu u taj status ulaze oni koji su ostali nerasporedeni.

Ta lica imaju, međutim, isti položaj kao i radnici u preduzećima za čijim je radom prestala potreba (rešenje Rev. 1263/93 od 15. 04. 1993. godine). "Tehnološki višak" postaju i radnici državnog organa koji je ukinut zajedno sa poslovima. Ali, ako je ukinut samo državni organ tako da su njegovi poslovi, u celini ili delimično, prešli na drugi državni organ, taj organ preuzima i potreban broj zaposlenih i postavljenih lica, pri čemu nepreuzeta lica postaju "tehnološki višak". Preuzeta lica ne mogu u drugom organu biti proglašeni tehnološkim viškom zbog ukidanja ranijeg, jer se preuzima potreban broj, tako da preuzeta zaposlena i postavljena lica ne mogu odmah biti proglašeni nepotrebnim (presuda Rev. 4493/93 od 6. 01. 1994. godine).

### 13. Radni odnos u posebnim okolnostima

Ovde je reč o sporovima u primeni Zakona o radnim odnosima u posebnim okolnostima ("Službeni glasnik SRS, br. 40/90 i 54/90), koji je važio samo na području Kosova i Metohije. Taj zakon više nije na snazi, ali je za vreme primenjivanja bio i noveliran. Novele su značajne po tome što su osnove za prestanak radnog odnosa po članu 8, prenele iz sfere disciplinske odgovornosti u sferu prestanka radnog odnosa bez saglasnosti radnika (rešenje Rev. 3276/93 od 11. 10. 1993. godine). Disciplinski postupak je inače morao biti sproveden u skladu sa propisima o njegovom pokretanju i vodenju, kao i sa propisima o zastarelosti (presuda Rev. 2217/96 od 24. 06. 1993. godine), s tim što je sve mere, uključujući najtežu, izričao direktor.

U disciplinskim stvarima prigovor se podnosi u roku od osam dana, dok je rok za odlučivanje o prigovoru iznosio pet dana, tako da je, u slučaju čutanja o prigovoru, za podnošenje tužbe važila formula  $5+15$  (rešenje Rev. 750/93 od 11. 03. 1993. godine). Za podnošenje tužbe protiv odluke o prestanku radnog odnosa donesene van disciplinskog postupka, u slučaju čutanja o prigovoru važila je opšta formula  $30+15$ , koja se primenjivala i u ostalim slučajevima pobijanja odluka o pravima i obavezama radnika (rešenje Rev. 4756/93 od 19. 01. 1994. godine).

### 14. Rad bez radnog odnosa

Sporovi o radu bez radnog odnosa tiču se: funkcionera, lica koja obavljaju privremene ili povremene poslove, lica koja rade preko omladinske zadruge i lica na faktičkom radu.

Lica na javnoj funkciji nisu u radnom odnosu, ali ostvaruju prava po osnovu rada, ako funkciju ne obavljaju volonterski (rešenje Rev. 2742/92 od 14. 09. 1992. godine). Ukoliko nije drukčije određeno (sudije, javni tužioci), funkcija ne prestaje sticanjem prava na penziju pa ako njen nosilac nastavi da je vrši, pripada mu, do isteka mandata, razlika između penzije i plate, ako nije pristao da funkciju obavlja volonterski (rešenje Rev. 2742/92 od 24. 09. 1992. godine). Prava po osnovu rada plaćenog funkcionera mogu prestati pre isteka mandata iz istih razloga zbog kojih može prestati i radni odnos, ako za određenu funkciju nije predvideno što drugo (presuda Rev. 4028/93 od 22. 12. 1993. godine). Lice izabrano na javnu funkciju vraća se, po prestanku mandata, u radnu sredinu iz koje je došlo na funkciju. Ali, lice izabrano sa jedne na drugu javnu funkciju nema pravo da se vrati u radnu sredinu iz koje je došlo na prvu funkciju, (rešenje Rev. 2614/92 od 9. 07. 1992. godine).

Lica koja rade po ugovoru o vršenju privremenih ili povremenih poslova, nisu u radnom odnosu, ali ostvaruju određena prava po osnovu rada (rešenje Rev. 1341/93 od 22. 04. 1993. godine). Ako nepunovažan ugovor o vršenju privremenih i povremenih poslova, ispunjava uslove za punovažnost ugovora o delu, uzima se da postoji drugi ugovor (rešenje Rev. 1341/93 od 22. 04. 1993. godine). Poslodavac odgovara za štetu usled smrti lica i kad je ono radilo po usmenom ugovoru o delu (presuda Rev. 1543/93 od 13. 05. 1993. godine).

Lica koja rade po osnovu članstva u omladinskoj zadruzi, nisu u radnom odnosu, iako imaju odredena prava po osnovu rada (presuda Rev. 2877/92 od 20. 08. 1992. godine).

Lica na faktičkom radu nisu u radnom odnosu, već su u državini prava iz tog odnosa koja može prestati u svako doba (presuda Rev. 2267/92 od 10. 09. 1992. godine). Prijem na rad bez javnog oglašavanja, van slučajeva kada je to moguće, dovodi do faktičkog rada, koji može prestati i po isteku jedne godine od stupanja na rad (presuda Rev. 2267/92 od 10. 09. 1992. godine).

### 15. Sporovi o rešavanju stambenih potreba

Ovi sporovi imaju karakter radnih sporova pa i za njih važe procesne pretpostavke u vezi sa prethodnim podnošenjem prigovora i prekluzivnim rokom za podnošenje tužbe (presuda Rev. 1696/92 od 4. 06. 1992. godine). Ako se u novom sporu zahteva od poslodavca da okonča raspodelu stanova posle poništavanja odluke o dodeli stana u ranijem sporu, uslovi za sudsku zaštitu po novoj tužbi postoje ako su postojali i po ranijoj (rešenje Rev. 1890/92 od 18. 06. 1992. godine).

Predmet spora je konačna odluka o dodeli stana odnosno drugom načinu rešavanja stambene potrebe. Rang lista prioriteta u zadovoljavanju tih potreba ne može biti samostalni predmet ovog spora (rešenje Rev. 4593/93 od 11. 01. 1994. godine).

U ovim sporovima sud ocenjuje zakonitost donesene odluke i ne može se upuštati u njenu celishodnost (rešenje Rev. 5009/92 od 28. 01. 1993. godine). Lice koje nije podnело prijavu na oglas, nema procesnu legitimaciju da pobija odluku o dodeli stana donesenu po tom oglasu (rešenje Rev. 2368/93 od 15. 07. 1993. godine). Lice koje je dobilo stan ili na drugi način zadovoljilo stambenu potrebu, ima status umešača na strani tuženog sa položajem jedinstvenog suparničara (rešenje Rev. 904/93 od 25. 03. 1993. godine).

Očuvana je praksa o privremenom dodeljivanju neodgovarajućeg stana do dobijanja odgovarajućeg čim se obezbedi (rešenje Rev. 4592/93 od 11. 01. 1994. godine). To važi i za praksu o stavljanju van snage pravosnačne odluke o dodeli stana: ako je donesena u zabludi, ako je donesena pod uslovom koji se ne ostvari i ako pre useljenja u stan nastane razlog za otkaz ugovora o korišćenju stana (presuda Rev. 3618/92 od 26. 11. 1992. godine).

### 16. Interna zaštita

Interna zaštita se ostvaruje kod poslodavca, odnosno u radnoj sredini radnika. Inicira se podnošenje prigovora koji ima suspenzivno dejstvo pa zadržava izvršenje pobijane odluke.

U slučaju donošenja odluke o prestanku radnog odnosa bez njegove saglasnosti, radnik ostaje u radnom odnosu sve dok se o prigovoru ne odluči a ako se odluka izvrši ranije, radnik se ima vratiti na rad do odluke o prigovoru, bez obzira na zakonitost prestanka radnog odnosa (presuda Rev. 474/94 od 23. 02. 1994. godine).

Nekorišćenje prava na prigovor isključuje sudsku zaštitu, osim kad se ona odnosi na novčano potraživanje. Međutim, radnik ne može trpeti štetne posledice ako nepostoji organ koji o prigovoru treba da odlučuje (rešenje Rev. 4836/93 od 2. 02. 1994. godine). Štetne posledice radnik ne može da trpi ni kada mu poslodavac nije omogućio podnošenje prigovora, na primer, nedostavljanjem prvostepene odluke (presuda Rev. 756/94 od 9. 03. 1994. godine).

Radnik se može odreći prava na prigovor. Tada nastupaju iste posledice kao i kod propuštanja roka za njegovo podnošenje (rešenje Rev. 351/94 od 23. 02. 1994. godine). Radnik ima pravo da prisustvuje sednici organa koji odlučuje o njegovom prigovoru. Ono se obezbeđuje ne samo direktnim pozivanjem, nego i isticanjem obaveštenja o sednici i njenom dnevnom redu na oglasnoj tabli poslodavca (rešenje Rv. 451/93 od 23.02. 1993. godine).

Ako se zbog podele glasova ne dobije većina ni za ni protiv prigovora, donesena prvo-stepena odluka ostaje na snazi (presuda Rev. 2238/93 od 1. 07. 1993. godine).

Propust da se zatraži mišljenje sindikata neće imati za posledicu poništavanje pobijene odluke, ako se, s obzirom na okolnosti slučaja, može zaključiti da bi ono bilo negativno po radnika (presuda Rev. 1583/93 od 13. 05. 1993. godine).

### 17. Sudska zaštita

Sudska zaštita je mogućna ako postoji povreda prava iz radnog odnosa. Bez nje radnik nema pravnog interesa za tužbu, što isključuje sudsку zaštitu (rešenje Rev. 350/93 od 18. 02. 1993. godine).

Sudska zaštita se ostvaruje kad su ispunjena dva uslova: 1) uslov dopuštenosti je prethodno podnošenje prigovora, (rešenje Rev. 1124/93 od 8. 04. 1993. godine), 2) uslov blagovremenosti je poštovanje prekluzivnog roka za tužbu 15 dana posle dostavljanja konačne odluke, odnosno isteka roka u kome je ona trebalo da bude doneta (rešenje Rev. 1722/93 od 27. 05. 1993. godine). Prigovor se ne podnosi samo kad se ostvaruje novčano potraživanje (zarada, naknade zarade i druga lična primanja). Rok za tužbu ističe poslednjeg dana makar on pao u dan kad sud ne radi (rešenje Rev. 2727/93 od 10. 08. 1993. godine). Tada nastupa i prekluzija. Ona ne deluje samo prema radnicima koji nisu u stanju da rasuđuju i upravljaju svojim postupcima (rešenje Rev. 2517/92 od 2. 07. 1992. godine).

Ako radnik zatraži sudsку zaštitu bez prethodnog obraćanja drugostepenom organu interne zaštite, sud će tužbu ustupiti tom organu da o njoj odluči kao o prigovoru, ukoliko nade da je u momentu podnošenja tužbe rok za prigovor još bio otvoren (rešenje Rev. 1542/93 od 13. 05. 1993. godine). U tom slučaju prekinuće postupak do donošenja drugostepene odluke, odnosno isteka roka u kome je ona trebalo da bude doneta (rešenje Rev. 4652/93 od 19. 01. 1994. godine). Potom će nastaviti postupak.

Propuštanje roka za tužbu protiv prvo-stepene odluke o prestanku radnog odnosa, u slučaju čutanja o prigovoru dovodi do gubitka prava na tužbu ali ne i do gubitka radnog odnosa, pošto se donesena odluka ne može izvršiti sve dok se o prigovoru ne odluči (rešenje Rev. 2259/93. od 1. 07. 1993. godine).

Sud u radnom sporu nema punu jurisdikciju pa odlučuje o zakonitosti donesene odluke, ali ne može odlučivati o samim pravima, obavezama i odgovornostima radnika, ako nije drukčije određeno (presuda Rev. 4691/93 od 26. 01. 1994. godine). Drukčije određeno u sporovima o zaradi, naknadi zarade i drugim ličnim primanjima, kao i o naknadi štete. Njih se rešava punom jurisdikcijom.

Kad poništi odluku koja je predmet spora sud nalaže uspostavu predašnjeg stanja. U slučaju poništavanja odluke o prestanku radnog odnosa, sud radnika vraća na rad, osim ako izjavи da to ne želi (presuda Rev. 2746/92 od 24. 11. 1992. godine). Tako je i kod poništavanja odluke o raspoređivanju i suspenziji.

### 18. Izvršenje sudske odluke

Pravosnažnu sudsку odluku donesenu u postupku zaštite prava radnika izvršava direktor, odnosno rukovodeći radnik kome ovo ovlašćenje direktor prenese. Neizvršavanje sudske odluke sankcionisano je kao krivično delo, prekršaj i teža povreda radne obaveze koja povlači obligatno izricanje mere prestanka radnog odnosa.

Ako pravosnažna sudska odluka ipak ne bude izvršena, radnik može tražiti njeno prinudno izvršenje po propisima Zakona o izvršnom postupku. Pošto se izvršavaju samo kondem-

natorne odluke, osuda se može ticati vraćanja radnika na rad, donošenja nove odluke ili isplate određenog novčanog iznosa.

Vraćanje radnika na rad vrši se uključivanjem radnika u proces rada. Reč je o nezamenljivoj radnji, koju može izvršiti samo poslodavac. Zato se radnja iznuduje novčanim kaznama. Poverilac vraća radnika na rad ne samo ako mu poveri obavljanje istih poslova nego i do nošenjem nove odluke o drugaćijem radno-pravnom statusu radnika, na primer o raspoređivanju na drugo radno mesto (rešenje Rev. 3181/93 od 7. 10. 1993. godine), proglašavanju za "tehnološki višak" (presuda Rev. 439/93 od 25. 03. 1993. godine) ili čak o novom prestanku radnog odnosa. Radnik, vraćen na rad pravosnažnom sudskom odlukom, može, u skladu sa zakonom, biti izložen svakoj promeni statusa, kao i svaki drugi radnik. Svaka nova odluka o tom statusu deluje od konačnosti, a radnik, u određenom roku, može pobijati u novom sporu.

Donošenje nove odluke umesto poništene, odnosi se na ponovni izbor kandidata ili ponovnu dodelu stana po ranijem oglasu, ukoliko i on sam nije poništen. Ovakva činidba je takođe nezamenljiva radnja pa se i ona iznuduje novčanim kažnjavanjem.

Isplata novčanih iznosa izvršava se po propisima koji važe za svako novčano potraživanje.

#### 19. Zbornik nove sudske prakse

Nova sudska praksa u radnim sporovima ovde je samo naznačena. Ona je integralno izložena i argumentovana u oko 400 odluka Vrhovnog suda Srbije koje je, u formi sentenci sa obrazloženjem, sakupio zbornik "Nova sudska praksa u radnim sporovima", izdanje Pravno-ekonomskog centra, Beograd, 1994. godina.

Odluke u zborniku je selektirao, obradio i priredio autor ovog referata u želji da praksu najvišeg suda u Srbiji učini dostupnom radnicima, poslodavcima, sindikatima, komorama, sudovima, advokaturi, inspekcijama, fakultetima, nauci i svima koji primenjuju ili su izloženi propisima o radnim odnosima.

*Prof. dr Borivoje Šunderić, profesor Pravnog fakulteta u Beogradu*

## PRAVNI OKVIRI UREĐIVANJA RADNIH ODNOŠA

### I. Prethodne napomene o temi

Rasprava o ovoj temi otvara vrlo interesantna ali istovremeno i veoma značajna pitanja koja se nameću ili bolje rečeno koja proizlaze iz potrebe i u vezi sa potrebom izgradnje pravnog sistema primerenog jednoj modernoj, pravnoj, demokratskoj, socijalnoj i po sve državi u kojoj se privredovanje zasniva na zakonitostima tržišta. Tema je, dakle, sastavni deo jednog globalnog, može se reći, projekta koji ima za cilj da doprinese reformi pravnog sistema na teritoriji jugoslovenske države. Naša obaveza zadire samo u jedan segment ovako globalno postavljenog zadatka i tiče se izgradnje radnog zakonodavstva shvaćenog u najširem smislu reči. Najava reforme ove grane prava, koja bi se, kako je istaknuto, temeljila na tržišnim principima, izvršena je donošenjem Amandmana 1988. god. na Ustav od 1974. god. Od tada pa do danas stvoreno je jedno zakonodavstvo za koje se može reći, ne samo da je dosta obimno i difuzno, nego i da je po svojoj koncepciji refleks odnosa koje, pre svega, moramo prevazići nezavisno od toga da li nam se to dopada ili ne. Sigurno je da je glavna odlika pozitivno važećeg zakonodavstva, pored navedenih, odsustvo u njemu tržišne koncepcije a samim tim i neophodne sadržine preko koje bi se ta koncepcija izrazila.

Trenutnom stanju u oblasti radnog prava, posmatrano kako po pojedinim institutima tako i u celini, odlučujuće su doprineli, s jedne strane, faktor ideologije i politike čiji je uticaj bio dominantan i, s druge strane, odsustvo uticaja faktora struke, tj. postojećeg nivoa stručnog znanja u našoj zemlji. Nismo sigurni da je moguće otkloniti uticaj ideologije i politike na koncepciju i sadržinu radnog prava, ali je moguće da se ona u određenoj meri neutrališe argumentima struke čiji uticaj na razvoj treba pojačati. U vezi sa ovim prvim faktorom treba ukazati da je na delu ideologija i politika formirana na podlozi društvene svojine i samoupravljanja koja je svoj vrhunac doživela u Ustavu od 1974. god. i Zakonu o udruženom radu. Ova i ovakva ideologija je, bar se nama tako čini, izvršila presudan uticaj na sadašnje zakonodavstvo, a ne, dakle, ideologija formirana na tlu tržišnog i pluralnog društva. Ugradivanju stare ideologije u radno zakonodavstvo su dorpineli, ne samo državni organi, nego i sindikat kao radnička organizacija i privredna komora kao poslodavačka organizacija. Verovatno da je prisutnost ovog faktora doprinelo, još uvek, zadržavanju starog pristupa radu i radnim odnosima, a samim tim i sferi ekonomskog i socijalnog položaja zaposlenih i nezaposlenih lica. Najbolji dokaz za ovu tvrdnju jeste činjenica da je radni i socijalni koncept tzv. privati-

zacije preduzeća u društvenoj svojini u potpunosti zapostavljen, što će izazvati ozbiljne socijalne i političke posledice.

Međutim, u vezi sa dinamikom realizacije potrebe za izgradnjom novog zakonodavstva, čini nam se da treba istaći da niko ko je iole ozbiljan ne može smatrati da je preko noći moguće uspostaviti tržišni model radnog prava. Moguće je to u formalno-pravnom smislu učiniti, ali se onda postavlja pitanje njegove realnosti. To bi bio tzv. kabinetски pristup stvaranju zakonodavstva koji bez kombinovanja sa evolucionističkim (empiričkim) ne može dati efekte. Ako je cilj da se razvije tržišna privreda u kojoj će se poslodavci baviti proizvodnjom i zapošljavanjem radnika na osnovu konkurenčije sposobnosti i afirmacije slobode rada, a država vršiti socijalne funkcije onda se pravo kao sredstvo mora podesiti ostvarivanju ovog cilja. Normama radnog prava mora se, u određenoj meri, tj. u onoj meri u kojoj je to moguće učiniti radnim pravom, afirmisati radnopravni status poslodavca na tržišnim principima i status radnika kao saradnika i partnera poslodavcu bilo u individualnom bilo u kolektivnom radnom odnosu. Naravno da se izgradnja zakonodavstva, koje će svojim dejstvom afirmisati ciljeve privredne reforme, ne svodi samo na pitanje primene tehnike, već pre svega na pitanje prethodnog određivanja sadržine i kvaliteta normi. Izgradnja radnog zakonodavstva treba da otpočne donošenjem saveznog zakona o radnim odnosima čime bi se otvorio proces stvaranja jednog celovitog sistema radnopravnih normi. Sigurno je da se ceo ovaj posao mora temeljiti na normama sadržanim u odredbama Ustava od 27.04.1992. god. Donošenje zakona o radnim odnosima je obaveza saveznog parlamenta koja proizlazi iz čl. 16. Ustavnog zakona za sprovodenje Ustava Savezne Republike Jugoslavije. Ova obaveza je vremenski limitirana i mora se izvršiti do 31. decembra 1994. god. Međutim, pored ove potrebe, koja je rezultat ustavnog normom utvrđene obaveze, treba istaći da postoji i društvena potreba, tj. neophodnost da se zakonodavstvo promeni i stavi u funkciju izgradnje tržišnog društva. Prema tome, potreba za donošenjem novog zakonodavstva proizlazi, s jedne strane, iz ustavne norme kojom je nametnuta takva obaveza i, s druge strane, iz društvene neophodnosti da se ostvaruje reforma ekonomskog i političkog sistema.

## II. Preciziranje teme

Tema rada su pravni okviri za regulisanje radnih odnosa, a ne, dakle, i društveni okviri. Šta se podrazumeva pod pravnim okvirima? Po našem mišljenju pod pravnim okvirima se podrazumevaju pravni akti koji su u hijerarhiji pravnih akata veće pravne snage od akta odnosno akata koji se donose. Ovde je u pitanju donošenje zakona o radnim odnosima na nivou savezne države, odnosno republičkih zakona na nivou države članice. Sad se postavlja pitanje koji su to akti koje treba uvažavati u celokupnom postupku donošenja ovih zakona? Kad je u pitanju savezni zakon onda se radi o aktima kao što su savezni ustav i potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima, a kad je u pitanju republički zakon onda se radi o saveznom ustavu, republičkom ustavu, potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima i saveznom zakonu. Prema tome, sa stanovišta naše teme postoje dve vrste pravnih okvira za regulisanje radnih odnosa i to ustavnopravni i međunarodnopravni okviri.

## III. Ustavnopravni okviri za regulisanje radnih odnosa

### 1. Pojam i podela

Ustav ne utvrđuje samo okvire nego i pre svega osnove za regulisanje radnih odnosa. Međutim, ovoj konstataciji treba dodati da se ustav pojavljuje i kao akt regulisanja rada i radnih odnosa, a samim tim i kao akt izgradnje radnog prava. Ustav se, dakle, pojavljuje u

dvostrukoj funkciji i kao akt regulisanja i kao akt koji utvrđuje osnove i okvire za regulisanje dajući pri tome zakonodavcu određeni pravac i smer regulisanja.<sup>1</sup> Razume se da samo izuzetno ustav sadrži norme koje se neposredno primenjuju (ali ih ipak sadrži) i da su većina njegovih normi apstraktne, načelne i formulisane na uopšten način.<sup>2</sup> Znači preovladaju norme koje se neposredno ne primenjuju već zahtevaju za svoju primenu zakonsku regulativu. Ustav ne sadrži samo osnove i okvire za regulisanje radnih odnosa od strane državnih organa nego i od strane drugih subjekata, kao što su organizacije, tj. udruženja subjekata radnog odnosa pa i sami subjekti radnog odnosa.

Osnovi i okviri za regulisanje radnih odnosa nisu ništa drugo nego norme sadržane u odredbama ustava koje su, kao što je već rečeno, apstraktne, načelne i uopštene. Radi se o normama koje se zbog svog karaktera ne mogu neposredno primenjivati. Upravo zbog ovakvog karaktera ustanovnih normi nameće se pitanje njihovog odnosa prema drugim normama kojima se reguliše rad i radni odnosi u kontekstu obezbeđenja ostvarivanja državnog i društvenog uredjenja koncipiranog ustavom. Ustanovne norme posvećuju pažnju radu i radnim odnosima tako što utvrđuje osnovne i opšte elemente; radnog odnosa, statusa subjekata radnog prava i instituta radnog prava i što određuju način stvaranja drugih normi.

Postavlja se pitanje, koje su to norme koje sadrže osnove i okvire za regulisanje radnih odnosa. Mi bismo bili slobodni da ih podelimo u dve grupe. U prvu grupu bismo svrstali norme u kojima su utvrđeni materijalno-pravni osnovi za regulisanje radnih odnosa. Ova grupa normi je smeštena u odredbama koje se nalaze u prvom, drugom i trećem odeljku ustava. Radi se, u stvari, o normama u kojima su utvrđeni osnovi, okviri, principi, načela ili temelji jednog tržišnog koncepta ne samo privrede i radnih odnosa, nego, mi bismo rekli i društva u celini. U drugu grupu mi bi smo svrstali norme kojima se određuje način regulisanja rada i radnih odnosa, a koje su, po našem mišljenju, formalno-pravne prirode. Osnovna funkcija ovih normi sastoji se u tome da omoguće da se zakonodavnim kao i drugim metodima donošenja normi koncept osnova i okvira radnog odnosa utvrđenog u navedenim odeljcima operacionalizuje zakonom i drugim aktima. U tom smislu ove norme određuju nadležnost za regulisanje, metod regulisanja i akte regulisanja, predmet, sadržinu i obim regulisanja i na taj način obezbeduju konkretnizaciju osnova i pravac regulisanja utvrđen prvom grupom normi.

## 2. Materijalno-pravni osnovi regulisanja radnih odnosa

Ustav SR Jugoslavije u odredbama prva tri odeljka sadrži norme u kojima se utvrđuju osnovi i okviri za regulisanje rada i radnih odnosa i određuje pravac tog regulisanja. Osnovi su, u stvari, temeljne norme koje sadrže osnovne i opšte elemente radnih odnosa i instituta u oblasti rada i radnih odnosa. U ovim normama je izvršen najveći stepen apstrakcije u regulisanju rada i radnih odnosa. Zašto ove norme čine osnove i okvire za regulisanje radnih odnosa? Pa jednostavno zbog toga što zakonodavac i drugi donosioci normi, koje čine radno pravo, tj. subjekti koji izgradjuju radno pravo moraju poći od ovih normi, jer one samim tim što sadrže osnove predstavljaju polazište za normativnu izgradnju radnog odnosa. Ako donosilac normi hoće da ona dejstvuje, tj. da proizvodi valjana dejstva on mora uvažavati osnove utvrđene Ustavom. On, dakle, mora poštovati hijerarhiju koja postoji u pravnom sistemu, a

1 Dr. Miodrag Jovičić, O Ustavu, Beograd 1977. god. str. 204-219; Zakon i zakonitost, Beograd, 1977. god. str. 55-80.

2 Ibid.

koja se zasniva na principu saglasnosti pravnih akata sa manjom pravnom snagom sa pravnim aktima sa većom pravnom snagom. Pošto je ustav akt sa najvećom pravnom snagom u pravnom sistemu to svi drugi akti moraju biti saglasni sa njim. Međutim, ove norme ne samo da predstavljaju osnovu zakonodavnog i drugih metoda regulisanja radnih odnosa, nego istovremeno predstavljaju i okvire, tj. određuju granice jednog prostora u kome se donosilac zakonskih i drugih normi nože kretati. Izlazak izvan granica, tj. udaljavanje izvan ustavom određenog prostora značilo bi narušavanje ustavom koncipiranog modela državnog i društvenog uredenja i utvrđenog položaja čoveka i građanina.

O kojim se to normama radi? Ovde se radi o normama koje bi se s obzirom na meru i blizinu njihovog uticaja na regulisanje radnih odnosa, te s obzirom na stepen njihove apstraktnosti i uopštenosti mogле grupisati u tri skupine. Manjeviše one su sve norme-načela ili norme-principi. Prava grupa normi predstavlja principe ili načela kojima su određene karakteristike države i nalaze se u prvom odeljku. Radi se o sledećim principima: 1. vlast u SRJ pripada građanima koji je vrše neposredno i preko slobodno izabranih predstavnika; 2. SRJ je pravna država zasnovana na vladavini prava čije elemente čine: saglasnost zakona sa Ustavom, vezanost izvršne i sudske vlasti zakonom i da su slobode i prava čoveka ograničeni jednakim slobodama i pravima drugih i kada je Ustavom to utvrđeno; 3. vlast u SRJ je organizovana na načelu podele na zakonodavnu, izvršnu i sudsку vlast; 4. politički pluralizam je uslov i jemstvo demokratskog političkog poretka u SRJ; 5. SRJ je jedinstveno privredno područje, ima jedinstveno tržište i privredivanje u njoj se zasniva na zakonitostima tržišta; 6. SRJ priznaje i jamči slobode i prava čoveka i građanina koje priznaje međunarodno pravo.

Norme sadržane u ovom odeljku predstavljaju pravno i političko okruženje u kome treba da se izgrađuje pravni, politički, ekonomski i socijalni sistem zemlje. One, dakle, ne samo da određuju karakter i prirodu države nego i navedenih sistema. Polazeći od uloge države u stvaranju i sprovodenju normi radnog prava, kao i od toga da je radno pravo samo deo jedinstvenog pravnog sistema, koji je tesno povezan sa njegovim drugim delovima, to se jasno nameće značaj ovih normi za izgradnju radnog prava. One sadrže globalne pravne i političke pretpostavke za regulisanje rada i radnih odnosa. Druga grupa normi koje sadrže osnove za regulisanje radnih odnosa nalaze se u trećem odeljku ustava i tiču se ekonomskog uredenja. Ovde su utvrđena neka vrlo značajna načela za uspostavljanje i funkcionisanje tržišne privrede. Ustavotvorac je ove principe utvrdio tako što: 1. jamči slobodu rada i privredivanja; 2. jamči svojinu; 3. utvrđuje da se preduzeća i drugi oblici organizovanja za obavljanje delatnosti ili usluga osnivaju, organizuju i povezuju slobodno i samostalno; 4. utvrđuje da su privredni subjekti samostalni i ravnopravni na tržištu; 5. utvrđuje da su uslovi privredivanja jednaki za sve na tržištu. Norme ovog dela ustava odnose se na osnovna ekonomска prava i slobode privrednih subjekata, njihovo organizovanje i funkcionisanje. Polazeći od toga da je rad, pre svega, ekonomski kategorija, kao i od toga da radni odnos predstavlja oblik vršenja rada i da je pretpostavka vršenja rada to su i ova načela od neposrednog značaja za izgradnju radnog prava. Za razliku od prve grupe normi ova grupa normi je posebnog karaktera, u smislu da ne poseduje toliki stepen opštosti kao prva grupa, i zbog toga je za neki stepen bliža zakonodavnoj regulativi. Ovaj deo sadrži i norme koje štite ova načela. Neke od njih su ovlašćujuće a neke zabranjujuće sadržine. I na kraju poslednja treća grupa tzv. materijalno-pravnih normi nalaze se u odredbama koje čine sadržinu drugog odeljka koji je posvećen slobodama, pravima i družnostima čoveka i građanina. U ovom delu ustavotvorac je, kako piše u članu 19, utvrdio slobode, prava i dužnosti kojima se obezbeđuje ravnopravnost ljudi i građana u Saveznoj Republici Jugoslaviji. Pravo na jednakost građana je utvrđeno kao opšte načelo koje isključuje svaku diskriminaciju s obzirom na: nacionalnu pripadnost, rasu, pol, jezik, veru, političko ili drugo uverenje, obrazovanje, socijalno poreklo, imovno stanje i druga

lična svojstva. Ovo pravo podrazumeva i pravo na jednakost svih pred zakonom. U vezi sa ovim opštim principom treba dodati i princip prema kome je svako dužan da poštuje slobode i prava drugih i da bude odgovoran za to. Ustavna garantija prava je obezbeđena i pravom na jednaku zaštitu svojih prava u zakonom utvrđenom postupku. Ovaj princip je u funkciji sprečavanja zloupotrebe prava građanina i samovolje u ostvarivanju i zaštiti prava. Sustavni deo ovog principa jeste i pravo na žalbu i drugo pravno sredstvo koje ustav jamči svakome da upotrebi protiv odluke kojom se rešava o njegovom pravu ili na zakonu zasnovanom interesu. Nesumnjivo je da se ovde radi o pravima odnosno principima koji se neposredno primenjuju i na ostvarivanje i zaštitu prava u oblasti rada i radnih odnosa. No, ovaj deo sadrži i norme kojima se utvrđuju slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina. Za ovu temu od posebnog značaja su ekomska i socijalna prava građana i zaposlenih lica. Utvrđena su kako individualna tako i kolektivna radna prava. Ono što posebno treba istaći jeste da se norme ovog dela Ustava neposredno primenjuju. U čl. 67. st. 1. je utvrđeno da se slobode i prava čoveka i građanina ostvaruju, a dužnosti ispunjavaju na osnovu Ustava. Ovde se, dakle, ustavne norme neposredno primenjuju, što, razume se, nije njihova opšta osobina. U stavu drugom čl. 67. utvrđen je odnos između Ustava i zakona u pogledu regulisanja načina ostvarivanja pojedinih sloboda i prava. Ono što je posebno značajno istaći jeste da je ustav utvrdio da se jedino zakonom može regulisati način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda. Zakon se za ove potrebe može doneti u dva slučaja i to onda kad je ustavom utvrđeno ili kad je to neophodno radi ostvarivanja pojedinog prava i slobode. Odnos Ustava prema zakonu u pogledu regulisanja pojedinih prava i sloboda može biti dvojak. U nekim slučajevima Ustav može izričito propisati donošenje zakona, a nekim slučajevima utvrditi samo osnove i okvire za donošenje.

Za sve tri grupe ovih normi, ako ih posmatramo sa aspekta regulisanja rada i radnih odnosa, može se reći da su od suštinskog značaja. U njima je, da tako kažemo, utvrđeno biće radnog odnosa i njegovi sastojci. Postavljeni su elementi statusa subjekata radnog odnosa mehanizama njihove zaštite i obezbeđenja njihovih prava i sloboda. Njima se daje tretman ekonomskih subjekata koji su učesnici procesa rada u svojstvu vlasnika činioца proizvodnje. Odnos koji uspostavljuju u procesu rada predstavlja oblik ostvarivanja njihovih ekonomskih prava. Zakonodavac i drugi nosioci regulativne funkcije u ovoj oblasti treba da ove principe razrade i konkretizuju kako bi se omogućila njihova primena i time stvorile pretpostavke za funkcionisanje privrednog političkog sistema na osnovama Ustava.

### **3. Formalno-pravni osnovi načina stvaranja normi za regulisanje radnih odnosa**

#### **1. Priroda i funkcija formalno-pravnih osnova**

Ova grupa normi je od značaja za našu temu zbog toga što se u njima određuje način stvaranja i sadržina akata kojima treba da se osnovi koncepta rada i radnog odnosa pravno razrade i konkretuju kako bi se stvorili uslovi za njegovu primenu. U ovim normama možemo da pronademo odgovor na pitanja: u čijoj je nadležnosti regulisanje, kojim aktima se vrši regulisanje, sadržine i obima regulisanja, postupka donošenja akata i na kraju kakav je medusobni odnos između akata kojim se vrši regulisanje, s jedne strane, i njihov odnos prema ustavu, s druge strane.

Odredbe koje sadrže ovu grupu normi raspoređene su u drugom, četvrtom, petom i šestom odeljku Ustava

#### **b. Nadležnost za regulisanje**

Ustav je istovremeno akt regulisanja i akt koji delegira regulisanje drugim aktima. Regulisanje od strane ustavotvorca je originalno, dok je regulisanje od strane zakonodavca derivativno. Međutim, treba podsetiti da je ustav i osnovni izvor ovlašćenja za državne organe

bilo da ih oni crpe neposredno ili posredno iz njega. Polazeći od toga da je Jugoslavija sa stvljena od dve republike članice i da one imaju svoju organizaciju i nadležnosti postavlja se prethodno pitanje u čiju nadležnost spada regulisanje rada i radnih odnosa, tj. da li je ono u nadležnosti savezne države ili država članica ili je, pak, ova nadležnost podeljena između njih. Raspodela nadležnosti između federacije i federalnih jedinica izvršena je u Jugoslaviji, kao i u drugim federacijama,<sup>1</sup> saveznim Ustavom. Odredbe saveznog ustava od značaja za pitanje raspodele nadležnosti nalaze se u prvom, drugom i četvrtom odeljku. Inače, načelno posmatrano raspodela nadležnosti u federalnim državama može biti izvršena tako: 1. da odredene materije budu u isključivoj nadležnosti federacije; 2. da ono što nije u isključivoj nadležnosti federacije bude u isključivoj nadležnosti federalne jedinice; 3. da ista materija bude predmet regulisanja i od federacije i od federalne jedinice (paralelna nadležnost) i 4. da određenu materiju reguliše bilo federacija bilo federalna jedinica (konkurentna nadležnost). Prva dva slučaja spadaju u tzv. modele čiste nadležnosti, a druga dva u modele tzv. mešovite nadležnosti. Ustavni režimi raspodele zakonodavne nadležnosti u saveznim državama pokazuju da nema-tzv. čistih modela raspodele normativnih funkcija, već da se sve više pojavljuje potreba za postojanjem tzv. mešovitih modela.<sup>2</sup> Naša tema zahteva da se uloži, bar, minimum napora da se osvetle dva navedena modela mešovite nadležnosti. Paralelna nadležnost podrazumeva da istu zakonsku materiju mogu da regulišu i federacija i federalne jedinice. Radi se o materijama u kojima federacija donosi zakone u kojima utvrđuje određena načela, osnove ili okvire koji će važiti za celu teritoriju savezne države, a države članice donose detaljnije propise u skladu sa svojim specifičnim uslovima i potrebama.<sup>3</sup> Kod paralelne nadležnosti zakon federacije i federalne jedinice se međusobno dopunjaju i predstavljaju jedinstveno zakonodavstvo kojim se vrši celovito regulisanje date materije. Za razliku od paralelne nadležnosti, kod konkurentne nadležnosti nema mogućnosti da istovremeno postoje i savezni zakon i zakon federalne jedinice u istoj materiji, nego samo jedan od njih.<sup>4</sup> Federalna jedinica, kod ove nadležnosti, može regulisati određenu materiju samo ukoliko to nije učinila savezna država. Kad savezna država reguliše ovu materiju prestaje važnost zakona države članice.<sup>5</sup> Treba reći da paralelna nadležnost ne mora biti propisana ustavom, već da se može pojavitи kao posledica odnosa saveznog zakonodavca prema materiji koja je predmet regulisanja. Nai-me, savezna država može sama proceniti dokle će, po obimu i sadržini, svojim zakonom regulisati određenu materiju, a šta će ostaviti federalnim jedinicama u nadležnost (kao primjeri navode se ustavi SAD, Švajcarske i Australije).

Ovde je značajno pomenuti i jedno sredstvo koje je u funkciji raspodele nadležnosti u federalnim državama. Radi se o sredstvu koje je poznato pod nazivom "prepostavka nadležnosti". Ovo sredstvo se primenjuje onda kada ustavom nisu do kraja precizirane nadležnosti za regulisanje određenih odnosa zato što to nije bilo moguće u potpunosti izvesti ili zato

1 Dr. Miodrag Jovičić, *Savremeni federalizam*, Beograd 1973. god. str. 150.

2 *Ibid.* str. 164.

3 Dr. Miodrag Jovičić, *Podela normativne funkcije u savremenim federacijama*, str. 65. u publikaciji "Aktuelna pitanja podele normativne funkcije između federacije i republika", Beograd, 1970. god; Dan Gjanković, *Podela normativne funkcije u federacijama između saveznih organa i organa federalnih jedinica*, str. 23, u publikaciji "Podela normativne funkcije između organa različitih političko-teritorijalnih jedinica", Beograd, 1966. god.

4 Dr. Miodrag Jovičić, *Podela normativne funkcije u savremenim federacijama*, op. cit. str. 64.

5 *Ibid.* str. 64.

što je potreba za regulisanjem odredenih odnosa nastala kasnije (posle donošenja ustava) pod uticajem promena u društvu koje su uslovljene razvojem nauke i tehnike.<sup>1</sup> Primenom ovog sredstva sve one funkcije koje nisu precizno dodeljene ni federaciji niti federalnoj jedinici prepuštaju se jednoj od njih. U većini federacija pretpostavka nadležnosti je ustavom utvrđena u korist federalne jedinice (SAD, Švajcarska, SR Nemačka, Austrija, Brazil, Argentina) a u manjem broju u korist savezne države (Kanada, Indija, Venecuela).

Kad je u pitanju regulisanje rada i radnih odnosa da ova materija predstavlja, kako neki kažu, "tipičnu materiju koja se nalazi u mešovitoj nadležnosti federacije i federalnih jedinica"<sup>2</sup>. U nekim zemljama ova materija je u režimu paralelne nadležnosti (SAD, Austrija, Kanada, Australija, Švajcarska), dok je kod nekih zemalja u režimu konkurentne nadležnosti (Nemačka, Indija). Međutim, ima i zemalja u kojima je zakonodavstvo o radu u nadležnosti federalnog parlamenta (Meksiko, Argentina, Venecuela). (Videti: Trudovoe pravo, Enciklopedičeskij slovar, Moskva, 1979, str. 24-26; 51-53; i 223-225.) No, kad je u pitanju regulisanja rada i radnih odnosa treba naglasiti da se negde od sedamdesetih godina pa nadalje zapaža postepeno jačanje nadležnosti federacije u ovoj oblasti na račun nadležnosti federalnih jedinica. Ova tendencija je, kako mnogi ističu, posledica privrednog razvoja,<sup>3</sup> koji predstavlja ujednačavanje uslova privredivanja, slobodno kretanje radne snage, jedinstveno regulisanje radnih sporova, kao i jedinstven pristup režimu migracija radne snage. I na kraju ove uporedne analize da ukažemo da je oblast socijalnog osiguranja uglavnom u nadležnosti saveznog zakonodavstva, s tim što je u nekim zemljama ova oblast u celini (za slučaj starosti, bolesti, smrti, invalidnosti i nezaposlenosti) u nadležnosti savezne države, a nekim zemljama samo delimično (npr. penziono i osiguranje za slučaj nezaposlenosti ili samo za slučaj nezaposlenosti).

Normativna funkcija za regulisanje rada i radnih odnosa, kao i socijalnog osiguranja prema Ustavu SR Jugoslavije je u zajedničkoj nadležnosti savezne države i republika članica. Naime, nadležnost je podeљena između federacije i federalnih jedinica tako da federacija donosi osnove radnog zakonodavstva a federalne jedinice, polazeći od osnova, u skladu sa svojim potrebama i specifičnostima, detaljnije i konkretnije ih razraduju i tako obezbeđuju celovito zakonodavstvo za regulisanje rada i radnih odnosa. Prema tome, u jugoslovenskoj federaciji shodno čl. 77. st. 1. tač. 5. materiju rada i radnih odnosa istovremeno regulišu i savezna država svojim zakonima i republike članice svojim zakonima. Ustavom je, dakle, prihvaćena paralelna nadležnost u regulisanju radnih odnosa i socijalnog osiguranja.

Međutim, treba reći da je Ustav, kao što je to slučaj i u drugim federacijama, za regulisanje statusa odredene kategorije zaposlenih lica predviđao isključivu nadležnost savezne države. Radi se o regulisanju statusa zaposlenih lica u organima i organizacijama SR Jugoslavije (čl. 77. st. 1. tač. 10.). Naše je mišljenje da savezni zakonodavac ne mora u svom zakonu detaljno regulisati radni status ovih lica, već da može tzv. blanketnim normama omogućiti primenu zakona federalne jedinice na režim radnih odnosa ovih lica. Postoje još neke materije iz oblasti rada i radnih odnosa koje prema odredbama Ustava spadaju u isključivu nadležnost federacije. Radi se regulisanju načina ostvarivanja odredenih prava, kao što su: pravo na materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti (čl. 55), prava na

1 Dr. Miodrag Jovičić, Savremeni federalizam, op. cit. str. 152.

2 Ibid, str. 182.

3 Dr. Miodrag Jovičić, Savremeni federalizam, op. cit. str. 182.

štrajk (čl. 57.) i prava stvaraoca naučnih, umetničkih dela, naučnih otkrića i tehničkih izuma (čl. 53.).

Kad je u pitanju regulisanje načina ostvarivanja drugih prava zajemčenih u drugom odjelu Ustava ustavotvorac nije odredio u čijoj je to nadležnosti. U pitanju je regulisanje materija kao što su: prestanak radnog odnosa (čl. 54), radnog vremena, zaštite na radu i posebne zaštite omladine, žena i invalida (čl. 56), osiguranja zaposlenih (čl. 58), materijalne sigurnosti građana nesposobnih za rad koji nemaju sredstava za život (čl. 58), zaštite invalida (čl. 59) i zaštite zdravlja (čl. 60).

Kod svih ovih materija Ustav ne utvrđuje čijim zakonom se one regulišu, već upotrebljava izraz da se to čini "u skladu sa zakonom". Da bismo utvrdili u čijoj su regulativnoj nadležnosti ove materije moramo primeniti sredstvo o pretpostavci nadležnosti. U čl. 6. st. 2. pretpostavka nadležnosti je utvrđena u korist republika članica. Naime, u ovom članu piše da je republika članica suverena u pitanjima koja nisu Ustavom (saveznim) utvrđena kao nadležnost Savezne Republike Jugoslavije.

#### c. Sadržina i karakter saveznog zakona

Ustavotvorac je saveznoj državi dodelio u nadležnost da donosi zakon o osnovima radnih odnosa. Sve ono što ne spada u tzv. osnove regulišu države članice svojim zakonima. Norma sadržana u odredbi čl. 77. st. 1. tač. 5. nameće nekoliko pitanja. Prvo pitanje, koje je već postavljeno u javnosti i u oblasti struke, tiče se sadržine i obima saveznog zakona, tj. domena zadiranja federacije u ovu oblast. U sadržinu ovog pitanja ulazi i pitanje da li je dobro odmerena nadležnost federacije u ovoj oblasti, tj. da li je u načelu dobro dimenzionirana nadležnost za regulisanje rada i radnih odnosa između savezne države i republika članica. U vezi sa ovim pitanjima se postavlja i pitanje karaktera saveznog zakona. Da bi se dao odgovor na ova pitanja mora se prethodno dati odgovor na pitanje šta su to osnovi radnih odnosa. Šta je to, dakle, što savezni zakon treba da reguliše? U literaturi se često osnovi izjednačuju sa načelima ili principima. Međutim, nama se čini da je termin "osnovni" po svojoj sadržini, a pre svega po svom smislu isti što i termin "osnovni". Od toga da li će biti prihvaćeno prvo ili drugo shvatanje termina "osnovni" zavisiće domaćaj saveznog zakonodavstva u ovoj materiji, pa samim tim i karakter saveznog zakona. Prema tome, sa stanovišta izgradnje sistema radnog zakonodavstva ovo pitanje nije terminološke prirode.

Ako se prihvati stanovište prema kome osnovi znače isto što i načela odnosno principi onda bi savezni zakon imao karakter tzv. načelnog zakona poznatog u ustavima nekih zemalja (npr. Austrije) odnosno karakter opštег zakona poznatog u našem Ustavu iz 1963. god. Ovi zakoni sadrže opšta načela za regulisanje polazeći od kojih i na osnovu kojih federalne jedinice donose svoje zakone. Zajedničko ovim zakonima je i to da se ne primenjuju neposredno. Ovakvi zakoni ne stvaraju neke posebne zakonodavne probleme između savezne države i države članice.<sup>1</sup> One donose svoje zakone u skladu sa načelima utvrđenim u saveznom zakonu. Ima shvatanja, koja su čini se opravdana, prema kojima načelni zakoni, odnosno kod nas nekad poznati opšti zakoni u materijalnom smislu ne predstavljaju zakone, jer su isključivo upućeni na zakon države članice.<sup>2</sup> Čini se da su se državni poslenici koji se po prirodi posla bave materijom zakonodavstva skoro približili ovom shvatanju. Međutim, uočljivo je da oni

1 Mustafa Kamarić, Odnos saveznog i republičkog zakona, str. 46. u publikaciji "Podela normativne funkcije između organa različitih političko teritorijalnih jedinica" Beograd, 1966. god.

2 Dr. Miodrag Jovičić, Savremeni federalizam, op. cit. str. 165.

još uvek nisu pronašli način kako da ga normativno operacionalizuju. U svim do sada ponudenim nacrtima ili predlozima zakona o osnovima radnih odnosa oni su prekoračili intencije načelnog zakona i to naročito u materiji disciplinske odgovornosti i prestanka radnog odnosa. Verovatno da se ovo sve čini iz razloga da se zadrže što veća ovlašćenja republika članica u ovoj materiji.

Naše je mišljenje da termin "osnovi" ima isto značenje kao i termin "osnovni". Plazeći od ovog stava savezni zakon bi imao karakter osnovnog zakona. Pod osnovnim zakonom treba podrazumevati zakon "kojim savezna država reguliše materije i odnose od značaja za sistem"<sup>1</sup>. Ovim zakonom savezna država utvrdila bi osnovne elemente radnog zakonodavstva, a republike članice bi donele dopunske zakone i regulisale onu materiju koju federalna država nije regulisala svojim osnovnim zakonom. Ovde je bitno da federacija svojim normiranjem ostane u granicama sistema. Šta je, u stvari funkcija osnovnog zakona? Funkcija ovog zakona sastoji se u obezbeđenju jedinstvenog privrednog sistema i jedinstvenog tržišta.

U pravu su oni koji ističu da je: "Problematika rada i radnih odnosa od primarnog značaja za društveni ekonomski sistem; tačnije, rad i radni odnosi su jedan od bitnih elemenata koji definisu taj sistem i odreduju mu osnovnu karakteristiku".<sup>2</sup> Polazeći od značaja ovih odnosa oni zaključuju da: "Zbog toga osnovne postavke i principi radnih odnosa i radnog prava koji se sastoje u osiguravanju jednakosti u ostvarivanju ustavnih prava radnih ljudi i njihovih zajednica moraju biti jedinstveno postavljeni za celu zemlju".<sup>3</sup>

Stav koji mi zastupamo, a videli smo i drugi autori, ima svoje utemeljenje u tzv. materijalno-pravnim odredbama Ustava koje su locirane u prvom, drugom i trećem odeljku. Onjima je već bilo reči. Da još nekoliko reči na ovom mestu potrošimo na temu odnosa saveznog zakona i republičkih zakona. Ovde je bitno da savezna država u praksi regulisanja ne izade iz okvira utvrđivanja sistema ili kako neki kažu da ne naruši granicu razlikovanja između potpunog i osnovnog zakona.<sup>4</sup> Detaljno regulisanje odnosa od strane federacije značilo bi kršenje odredaba ustava o nadležnosti država članica da vrše dopunsku zakonodavnu funkciju u ovoj materiji. Nema, dakle, bojazni da će donošenjem osnovnog saveznog zakona, u smislu kako je on određen, republike članice biti lišene svoje nadležnosti u materiji regulisanja rada i radnih odnosa koja proizlazi iz saveznog ustava. Zakoni republika članica treba da budu dopunski zakoni i njihova sadržina će biti odredena sadržinom saveznog zakona. Međutim, iz ovoga ne treba izvući zaključak da će se sadržina zakona republika članica svoditi samo na obično dopunjavanje saveznog zakona, već da će ona obuhvatiti, ako zato budu postojaće potrebe, i samostalno regulisanje određenih odnosa koji nisu od bitnog značaja za obezbeđenje jedinstvenog privrednog i društvenog sistema. Polazeći od odredaba Ustava to bi značilo obezbediti da Jugoslavija zaista ima jedinstveno privredno područje, da ima jedinstveno tržište i da se privredovanje na jedinstvenom privrednom području zasniva na zakonitostima tržišta (čl. 13). Norme sadržane u odredbama čl. 13. Ustava predstavljaju temeljne postavke za

---

1 Mustafa Kamarić, op. cit. str. 43.

2 Dr. Borislav Blagoev, *Podela normativne funkcije između federacije i republika u oblasti radnih odnosa*, str. 114. u publikaciji "Aktuelna pitanja podele normativne funkcije između federacije i republika", Beograd 1970. god.

3 Ibid. str. 115.

4 Mustafa Kamarić, op. cit. str. 43.

donošenje novog saveznog zakona. Upravo ovaj član predstavlja okvire unutar kojih treba da se kreće zakonodavac u postupku utvrđivanja sadržine i obima saveznog zakona.

#### IV. Međunarodnopravni okviri za regulisanje radnih odnosa

Za rad na novom zakonodavstvu značajni su i akti koji su doneti u okviru međunarodne zajednice, a koji su nastali kao posledica internacionalizacije ljudskih sloboda i prava. Radi se o aktima koje su donele države, kao članice međunarodne zajednice, u okviru određenih međunarodnih organizacija ili međusobno u cilju regulisanja određenih odnosa od obostranog značaja. Za naš rad značajni su, pre svega, akti doneti od strane organa Organizacije ujedinjenih nacija i Međunarodne organizacije rada, kao i bilateralni ugovori koje je Jugoslavija zaključila, a koji za predmet regulisanja imaju materiju iz oblasti radnog prava. Ratifikacijom ovih akata Jugoslavija je preuzela obavezu da u njima utvrđeni nivo sloboda i prava čoveka i građanina poštuje i obezbedi svojim unutrašnjim zakonodavstvom. Ustav Jugoslavije u nekoliko odredaba reguliše odnos države prema međunarodno preuzetim obavezama. U pitanju su norme koje se odnose na poštovanje međunarodnih ugovora i prava i sloboda utvrđenih u međunarodnom pravu. U čl. 16. Ustava je utvrđeno da SR Jugoslavija u dobroj meri ispunjava obaveze koje proizlaze iz međunarodnih ugovora u kojima je ona strana ugovornica. Međunarodni ugovori koji su potvrđeni i objavljeni u skladu sa Ustavom, prema čl. 16. st. 2. sastavni su deo unutrašnjeg pravnog poretku.

Potvrđeni i objavljeni međunarodni ugovori imaju, prema čl. 124. st. 1 tač. 2. Ustava visoko mesto na hijerarhijskoj lestvici pravnih akata. Po svojoj snazi oni su odmah posle Ustava, jer svi zakoni, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa potvrđenim i objavljenim međunarodnim ugovorima. Obaveza Jugoslavije, koja proizlazi iz međunarodnih ugovora bilo da su oni bilateralni bilo da su multilateralni, sastoji se u tome da u svojim propisima ispoštuje minimum standarda i dostignuća na polju obezbeđenja i zaštite ljudskih sloboda i prava koji su utvrđeni međunarodnim pravom. To je, dakle, međunarodnim normama utvrđeni minimum ispod koga se ne može unutrašnjim pravom ići. U ovom smislu treba shvatiti i odredbu čl. 10. Ustava prema kojoj Jugoslavija priznaje i jemči slobode i prava čoveka i građanina koje priznaje međunarodno pravo.

*Doc. dr Branko Lubarda, docent Pravnog fakulteta u Beogradu*

## PARTICIPACIJA ZAPOSLENIH U UPRAVLJANJU PREDUZEĆEM

### I Pojmovno određenje participacije

Termin participacije jest jedan od često korišćenih termina u poslednjih dvadesetak godina ovog veka, termin koji se pojavljuje u mnoštu značenja, oblika i u različitim kontekstima - ne samo u kontekstu industrijskih odnosa i industrijske demokratije.<sup>1</sup> Najpre, participacija zaposlenih se koristi u tri osnovna značenja: a) participacija zaposlenih u upravljanju (odlučivanju - decision - marking); b) participacija radnika u raspodeli dobiti (profit sharing) i c) participacija radnika u svojini (stock ownership).<sup>2</sup>

Razlika se pravi i između nižeg nivoa participacije - na nivou delova preduzeća (pogona) i višeg nivoa participacije, koji se odnosi na upravljanje celim preduzećima.<sup>3</sup> Pri tom, industrijska demokratija podrazumeva participaciju kao svoj sastavni element. Participacija ne podrazumeva samo uključivanje zaposlenih u upravljanju preduzećem, već i upravljanje ekonomijom čitave zajednice.<sup>4</sup>

Uže shvaćena participacija u upravljanju uvek postoji kada na vrhu hijerarhije preduzeća predstavnici zaposlenih učestvuju u vršenju upravljačkih funkcija preduzeća,<sup>5</sup> dok šire shvaćena participacija uključuje sve socijalne i institucionalne oblike preko kojih zaposleni individualno ili kolektivno bivaju uključeni u jedan ili više aspekata oblučivanja.<sup>6</sup>

---

1 B. Keller, Industrial Relations in West Germany, 1988, str. 83; R. L. Hogler, G. J. Grenier, Employee Participation and Labor, Law in the America Workplace, New York, 1992, str. 99-102.

2 B. W. Lee, Productivity and Employee Ownership, the Case of Sweden, Stockholm, 1989.

3 M. Jackson, An Introduction to Industrial Relations, London, 1991, str. 196-197.

4 Ibid, str. 197.

5 M. Salamon, Industrial Relation, Theory and Practice, London, 1987., str. 295.

6 ibid., str. 295.

- oslbadanje preduzeća socijalnih funkcija i povećanje efikasnosti njihovog poslovanja;
- funkcionisanje tržišta rada i
- prilagodavanje rashoda za socijalno osiguranje i za socijalna davanja ostvarenim prihodima za ove namene.

Postavljeni ciljevi pretpostavljaju, pre svega, stvaranje normativnih pretpostavki za njihovu realizaciju, kao i preuzimanje konkretnih mera i aktivnosti.

Ekonomске sankcije Saveta bezbednosti OUN veoma su ugrozile proizvodni proces u velikom broju preduzeća, pre svega, u velikim proizvodnim, odnosno privrednim sistemima, što je imalo za posledicu višak radnika u tehnološkom procesu i pad proizvodnje. Zapošljavanje novih radnika skoro je u potpunosti obustavljeno, a tehnološki viškovi su upućivani na plaćeno odsustvo, na teret poslodavca i države. Po ovom osnovu na plaćeno odsustvo upućeno je oko 500.000 zaposlenih. Najvećem broju zaposlenih naknadu zarade za to vreme plaća poslodavac, a samo kada poslodavac nema sopstvenih sredstava naknada se isplaćuje iz Fonda sredstava za isplatu najnižih zarada i naknada, pri čemu visina ove naknade iznosi 65% od garantovane zarade.

Jednom broju građana Republike Srbije (sada se na evidenciji Republičkog zavoda za tržište rada nalazi oko 750 ovih lica), koji su radili u republikama bivše SFRJ (najveći broj ih je iz BiH, Hrvatske i Makedonije) prestao je radni odnos. Pošto ovi građani ne mogu da ostvare pravo na novčanu naknadu za vreme privremene nezaposlenosti, jer doprinos za zapošljavanje nije uplaćivan u Srbiji, obezbedeno im je pravo na novčanu pomoć, u visini od 80% od garantovane zarade.

Na osnovu Zakona o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica, na osnovu principa osiguranja za slučaj privremene nezaposlenosti, zaposleni kome je prestao radni odnos bez njegove krivice, zavisno od dužine staža osiguranja, ostvaruje pravo na novčanu naknadu, u trajanju od tri do 24 meseca. Ova naknada iznosi 80% od garantovane zarade, a trenutno je ostvaruje oko 14.800 lica.

U cilju stvaranja uslova za prevazilaženje teškoća nastalih u zapošljavanju, kako bi se jedan broj zaposlenih, koji su upućeni na plaćeno odsustvo, vratio na rad. Zakonom o posebnim uslovima za zasnivanje i prestanak radnog odnosa za vreme primene ekonomskih sankcija Saveta bezbednosti OUN, uvedena je obaveza prestanka radnog odnosa zaposlenog koji je osnivač ili suosnivač preduzeća, ustanove ili radnje. Takođe, ovim zakonom je predviđeno da lice koje je osnivač ili suosnivač preduzeća, ustanove ili radnje, ne može da zasnuje radni odnos.

U toku je preispitivanje rešenja utvrđenih Zakonom o radnim odnosima i Zakonom o zapošljavanju i ostvarivanju prava nezaposlenih lica, u delu koji se tiče upućivanja radnika na plaćeno odsustvo i ostvarivanje prava na novčanu naknadu i realno je očekivati da će se, u veoma kratkom roku, predložiti adekvatnije rešenje.

Programom ekonomskog oporavka Jugoslavije predviđeno je da se jedan deo viškova zaposlenih uputi na tržište rada i da se za te namene obezbede sredstva i u budžetu Republike i time u njegovom rešavanju aktivno učestvuje i država. Pri tome je neminovno da se ovaj proces odvija sukcesivno, jer tržište rada, za sada, ne raspolaže materijalnim mogućnostima i ne bi moglo odednom da prihvati celokupan višak zaposlenih, koga bi se preduzeća oslobođila. Republički zavod za tržište rada preduzima mere za ublažavanje nezaposlenosti aktivnom politikom zapošljavanja, preko posebnih programa i to, pre svega: učešćem u finansiranju novih programa i samozapošljavanju; stručnim ospozobljavanjem i prekvalifikacijom nezaposlenih lica i radnika za čijim je radom prestala potreba; zapošljavanjem pripravnika radi ospozobljavanja za samostalan rad u struci i mladih obdarenih lica za

naučno-istraživački i umetnički rad; zapošljavanjem invalidnih lica i invalida rata, učesnika oružanih akcija posle 17. 08. 1990. godine i dr. Predlogom zakona o budžetu Republike Srbije za 1994. godinu opredeljen je, deo sredstava za ove namene.

Aktivnim uključivanjem države u rešavanje problema viška radnika, postepeno će se stvarati uslovi za jačanje: tržišnih elemenata poslovanja naših preduzeća i njihove konkurentnosti na svetskom tržištu, čime bi i ona sama postala atraktivnija za direktna inostrana ulaganja. To će usloviti postepeno oživiljavanje i rast privredne aktivnosti i proizvodnje i intenziviranje privrednog razvoja, kao jedinog izvora progresa društva.

Programom rekonstrukcije monetarnog sistema i ekonomskog oporavka Jugoslavije predviđeno je slobodno formiranje zarada u tržišno orientisanim preduzećima i uskladivanje zarada u monopolskom sektoru, javnim preduzećima i javnim službama sa kretanjem zarada u privredi. U cilju operacionalizacije ovog dela programa, Vlada Republike Srbije donela je Uredbu o zaradama za vreme primene sankcija međunarodnih organizacija, koja se primenjuje počev od obračuna i isplate zarada za decembar 1993. godine.

U skladu sa navedenom Uredbom, zarade, odnosno plate obračunavaju se i isplaćuju u skladu sa kolektivnim ugovorom, zakonom i drugim propisima, pri čemu je poslodavac dužan da zaposlenom isplati najmanje garantovanu zaradu, koja od primene programa iznosi 20 novih dinara. Isplata garantovane zarade ima apsolutni prioritet, pre svih dospelih obaveza.

Visinu garantovane zarade utvrđuje Vlada, po pribavljenom mišljenju Sindikata i Komore, a obezbeduje poslodavac. Kada poslodavac nije u mogućnosti da je isplati, garantovanu zaradu obezbeduje država, preko Fonda za isplatu najnižih zarada i naknada.

Zarade zaposlenih u tržišno orientisanim preduzećima isplaćuju se slobodno, bez ograničenja, u skladu sa kolektivnim ugovorom. Cena rada za najjednostavniji rad, odnosno osnovica za obračun i isplatu zarada, utvrđuje se autonomnom voljom, u postupku pregovaranja, poslodavaca i zaposlenih (večinski sindikat). Zarade se isplaćuju u skladu sa finansijskim rezultatom, odnosno raspoloživim sredstvima preduzeća.

U skladu sa programom, Uredbom o zaradama je predviđeno da se utvrdi minimum zajedničkih osnova za uredivanje zarada, naknada i ostalih primanja u javnim preduzećima i javnim službama.

Pripremljene su Zajedničke osnove za zaključivanje, odnosno izmenu i dopunu pojedinačnih kolektivnih ugovora u javnim preduzećima čiji je osnivač Vlada Republike Srbije. U skladu sa Zajedničkim osnovama, najnižu cenu rada za najjednostavniji rad (osnovicu za obračun i isplatu zarada) utvrđivala bi Vlada, polazeći od kretanja zarada u privredi Republike. Upravni odbor javnog preduzeća, na obrazloženi predlog sindikata i direktora, mogao bi da, u zavisnosti od poslovнog - finansijskог rezultата javnog preduzeća uveća osnovicu za 50% i smanji najviše do iznosa garantovane zarade. Do zaključivanja izmena i dopuna kolektivnog ugovora za javna preduzeća, osnovicu za obračun i isplatu zarada utvrđuje upravni odbor javnog preduzeća, uz saglasnost Vlade, odnosno nadležnog organa osnivača.

U javnim službama se takođe primenjuje sistem kolektivnog ugоварanja, s tim da u prelaznom periodu do zaključenja izmena i dopuna kolektivnih ugovora, osnovicu za obračun i isplatu zarada utvrđuje Vlada. Pripremljene su, takođe, Zajedničke osnove za zaključivanje, odnosno izmene i dopune posebnih kolektivnih ugovora za javne službe. Zajedničkim osnovama predloženo je da se utvrdi jedinstvena osnovica za isplatu zarada za sve zaposlene čije se zarade obezbeduju iz budžeta, koju bi, polazeći od kretanja zarada u privredi, utvrđivala Vlada, uz prethodno pribavljeno mišljenje Sindikata. Utvrđeni su i jedinstveni koeficijenti za poslove slične složenosti, odgovornosti i uslova rada, kao i jedinstveni dodatni koeficijenti za

rukovanjenje. Predloženo je, takođe, da se na istim principima uredi i sistem zarada u oblasti zdravstva, koje se finansira iz doprinosa.

Utvrđena politika zarada i njena operacionalizacija Uredbom Vlade Republike Srbije detaljnije su prikazana, imajući u vidu činjenicu da nivo i kretanje zarada, u velikoj meri limitira i kretanje penzija i prava korisnika u oblasti društvene brige o deci, socijalne i boračko - invalidske zaštite.

Imajući u vidu da u Republici Srbiji ima oko 1.200.000 penzionera preduzimane su i preduzimaju se posebne mere i aktivnosti koje treba da doprinesu zaštiti standarda penzionera i invalida rada i to posebno onih sa nižim primanjima. Od ukupnog broja penzionera najviše ili 90,7% je iz osiguranja zaposlenih, 2,3% iz osiguranja samostalnih delatnosti i iz osiguranja zemljoradnika 7%.

Izmenama Uredbe o visini penzija u periodu primene ekonomskih sankcija utvrđeno je da najniži iznos starosne i invalidske penzije ne može biti manji od 60% (umesto 50%) od osnova. Zavisno od dužine staža osiguranja najniža starosna i invalidska penzija iz osiguranja zaposlenih i samostalnih delatnosti kreće se od 60% do 80% od osnova koji čini prosečna mesečna neto zarada za mesec za koji se vrši isplata penzije. U osiguranju zemljoradnika najniža penzija kreće se od 60% do 80% od osnova, koji čini 50% prosečne bruto zarade zaposlenih za mesec za koji se vrši isplata penzije. Usklajivanje penzija se vrši prema kretanju zarada u mesecu za koji se vrši isplata.

Izmenama Uredbe Vlade Republike Srbije obezbedeno je da privremena naknada i materijalno obezbedenje koje primaju nezaposleni invalidi rada II i III kategorije i invalidna deca, ne može iznositi manje od 80% prosečne zarade ostvarene u tekućem mesecu po zaposlenom u Republici.

Programom ekonomskog oporavka predviđena je reforma sistema penzijskog i invalidskog osiguranja, ali imajući u vidu značaj deo stanovništva koji ovaj sistem tangira, promene se moraju pažljivo pripremati i etapno realizovati. Kako se osnove sistema penzijskog i invalidskog osiguranja uređuju saveznim zakonom na nivou savezne države, uz učešće predstavnika republika-članica, pripremljena je Analiza sprovodenja sistema penzijskog i invalidskog osiguranja sa pravcima mogućih promena, kao i prva radna verzija Zakona o osnovama penzijskog i invalidskog osiguranja. Predlažu se značajne promene koje treba da omoguće racionalniju potrošnju u ovom osiguranju, kao i njegovo efikasnije sprovođenje. Takođe, uporedno se pripremaju i republički zakoni u ovoj oblasti, čime će se rešenja u republičkim zakonima, uskladiti sa rešenjima koja budu utvrđena u saveznom zakonu.

Polazeći od ciljeva utvrđenih Programom ekonomskog oporavka, da se mora pružiti efikasnija pomoć socijalno ugroženim i ravnomernije rasporedivati ekonomске posledice sankcija i ekonomskog oporavka privrede na sve segmente društva, briga o materijalno ugroženim kategorijama građana mora biti uvek, a posebno u ovim ekonomskim uslovima, jedan od prioritetnih zadataka države i jedan od bitnih preduslova za uspešno sprovođenje Programa. Merama države štite se, pre svega, deca, lica nesposobna za rad, invalidi i druga materijalno neobezbedena lica.

U sistemu društvene brige o deci ostvaruju se značajni ciljevi socijalne i populacione politike države. Mada su ti ciljevi različiti, rešenjima utvrđenim u Zakonu o društvenoj brizi za decu, obezbedena je komplementarnost ovih ciljeva, ali i neophodno razgraničenje, s obzirom na vrstu prava i njihov karakter.

Zaposlena porodilja ostvaruje naknadu zarade u visini zarade koju bi ostvarila da radi. Materinski dodatak, koji prvenstveno ima pronatalitetni karakter, u uslovima krize i draštičnog pada standarda, dobio je i socijalno - zaštitnu dimenziju, time što je utvrđen kao

univezalno pravo od opšteg interesa za svaku nezaposlenu porodilju i to za prvo troje dece, a u opština sa negativnom stopom prirodnog priraštaja i za četvrtu dete i to u trajanju od godinu dana za svako dete. utvrđeno je u visini od 30% od prosečne zarade ostvarene u Republici u mesecu u kome se vrši isplata, a koristi ga oko 40.000 lica.

Predviđeni su povoljniji uslovi za ostvarivanje dodatka na decu koji sada koristi oko 320.000 dece i čija se visina kreće od 20% za prvo dete, do 30% od prosečne zarade po zaposlenom u Republici u mesecu u kome se vrši isplata, za treće dete. Takođe, povećano je učešće u regresiranju troškova boravka dece u predškolskim ustanovama sa 70% na 80% od ekonomskih cene prosečno po detetu, i konstituisano novo pravo na jednokratnu novčanu pomoć za opremu novorođenčeta u visini prosečne zarade ostvarene u privredi Republike u mesecu u kome se vrši isplata.

U ovoj oblasti kao prava od opšteg interesa, koja se finansiraju iz budžeta Republike utvrđena su i boravak trećeg deteta u predškolskim ustanovama u opština sa negativnom stopom prirodnog priraštaja stanovništva i vaspitno - obrazovni rad sa decom: sa smetnjama u razvoju, bez roditeljskog staranja, na dužem bolničkom lečenju i u godini pred polazak u osnovnu školu u trajanju od 240 sati.

Utvrđena politika u oblasti društvene brige o deci omogućava: povećanje realnog nivoa prava; poboljšanje kvaliteta zaštite dece; ujednačavanje uslova za njihov rast i razvoj i adekvatnije zadovoljavanje razvojnih potreba dece, uz povećano učešće sredstava u budžetu Republike za ove namene.

U uslovima primene ekonomskih sankcija međunarodnih organizacija i realizacije Programa ekonomskog oporavka realno je očekivati povećanje broja materijalno i socijalno ugroženih građana. U jedinstvenom sistemu socijalne zaštite u Republici, Zakonom o socijalnoj zaštiti i obezberdivanju socijalne sigurnosti građana, kao prava od opšteg interesa, koja se finansiraju iz budžeta Republike, utvrđena su: pravo na materijalno obezbeđenje; pravo na smeštaj u ustanovu socijalne zaštite ili drugu porodicu; dodatak za pomoć i negu drugog lica; pomoć u ospozobljavaju za rad i usluge socijalnog rada u ostvarivanju prava od opšteg interesa.

U ovom sistemu najviše je korisnika prava na materijalno obezbeđenje (142.608 lica u 62.583 porodice), pri čemu je najviše (73.559 lica) nesposobnih za rad i (47.689) nezaposlenih bez drugih sredstava za život. Ovo pravo može ostvariti pojedinac, odnosno porodica čiji su prihodi ispod nivoa socijalne sigurnosti utvrđenog zakonom i koji ne mogu radom ili po osnovu imovine, odnosno prihoda od imovine da obezbede neophodna sredstva za egzistenciju. Bitna novina je što se štiti porodica u celini i što je od uticaja za ostvarivanje prava ukupan materijalni položaj porodice. Visina prava kreće se od 50% do 100%, zavisno od broja članova porodice, od prosečne zarade ostvarene u privredi opštine u kojoj korisnik živi, u mesecu u kome se vrši isplata.

Dodatak za pomoć i negu drugog lica utvrđen je na jedinstvenom nivou za korisnike i iznosi 40% od prosečne zarade ostvarene u Republici u mesecu u kome se vrši isplata, pri čemu ovo pravo koristi oko 15.500 građana. Država posebnu pažnju posvećuje sveobuhvatnoj brizi prema deci sa smetnjama u razvoju, bez roditeljskog staranja, duševno obolelim licima, hendikepiranim i starim licima, koja su smeštena u 68 ustanova socijalne zaštite, koje osniva Republika i čija se delatnost i funkcionisanje u velikoj meri finansira iz budžeta Republike, uz skromno učešće samih korisnika i srodnika.

Ograničeni bilansi neophodno uslovjavaju da se sistemskim rešenjima i drugim merama obezbedi najracionalnije ponašanje u raspolažanju sredstvima socijalne zaštite, uz istovremeno postizanje kvalitetnije zaštite građana, koji bez pomoći države ne mogu obezbediti mini-

malne egzistencijalne potrebe. Permanentno praćenje zakona, kojim se uređuje ova oblast, zahtevalo je da se pristupi njegovim izmenama i dopunama. Imajući u vidu da je u pojedinim opština veoma nizak nivo zarada, što praktično uslovljava i veoma nizak nivo materijalnog obezbeđenja, pristupiće se utvrđivanju jedinstvenog minimalnog nivoa socijalne sigurnosti koji će važiti u svim opština u Republici. Takođe, pooštriće se i precizirati uslovi za ostvarivanje prava na materijalno obezbeđenje, posebno kada su u pitanju nezaposlena radno sposobna lica, kao i za smeštaj starih lica u ustanove socijalne zaštite.

Prava boraca, ratnih vojnih invalida i članova porodica palih boraca iz ranijih oslobođačkih ratova i oružanih akcija posle 17. avgusta 1990. godine, ostvaruju se u skladu sa saveznim Zakonom o osnovnim pravima vojnih invalida i porodica palih boraca, republičkim i pokrajinskim zakonima i uredbama Vlade Republike Srbije, a prava civilnih invalida rata u skladu sa republičkim i pokrajinskim zakonima u uredbama Vlade Republike Srbije. Na osnovu saveznih propisa prava ostvaruje 78.127 lica, a na osnovu republičkih 117.639, od čega je 6.381 civilnih invalida rata.

Na osnovu Saveznog zakona vojni invalidi ostvaruju pravo na: ličnu invalidninu, dodatak za tudu negu i pomoć, ortopedski dodatak, zdravstvenu zaštitu, a porodice palih ili umrlih boraca i vojnih invalida porodičnu invalidninu i pravo na zdravstvenu zaštitu. Na osnovu republičkih propisa ostvaruje se: dopunska lična i porodična invalidnina, naknada za vreme privremene nezaposlenosti (ovo pravo ostvaruju samo učesnici oružanih akcija posle 17. 08. 1990. godine dok se ne zaposle, u visini prosečne zarade ostvarene u Republici u mesecu u kome se vrši isplata) i mesečno novčano primanje za borce invalide nesposobne za privredovanje i bez prihoda od bilo koje imovine.

Imajući u vidu činjenicu da se od prošle godine primenjuje povoljniji način uskladivanja ovih prava, prema procenjenom rastu zarada u mesecu u kome se vrši isplata i da je znatno povećan nivo primanja koja se ostvaruju na osnovu saveznih, odnosno republičkih propisa, materijalni položaj ovih korisnika je znatno poboljšan. Time se obezbeđuje materijalna zaštita boraca, porodica palih boraca i vojnih invalida iz svih oslobođačkih ratova, uključujući i oružane sukobe posle 17. 08. 1990. godine. Obaveza je države, da u skladu sa važećim propisima obezbedi odgovarajuću materijalnu zaštitu ove kategorije građana i da merama u oblasti zdravstvene zaštite, rehabilitacije, zapošljavanja i rešavanja stambenih potreba poboljša njihov ukupni položaj.

Imajući u vidu navedeno, neophodno je da se nastavi sa već započetom operacionalizacijom i konkretizacijom strateških postavki iz Programa rekonstrukcije monetarnog sistema i ekonomskog oporavka Jugoslavije, kako bi se teret njegovog sprovodenja adekvatno rasporedio na različite slojeve stanovništva. Takođe, neophodno je konkretnim merama i aktivnostima preduprediti eventualne socijalne tenzije i usredsrediti brigu države, između ostalog, na najosetljivije kategorije stanovništva, decu, invalide, stare, materijalno ugrožene i nezbri-nute.

Pri tome se mora voditi računa da se široka lepeza mera socijalne politike, za čije ostvarenje su građani najneposrednije zainteresovani, uskladi sa merama ekonomске politike, koja mora sadržati takve mehanizme koji omogućavaju aktivnu primenu socijalne politike. Time će socijalna politika postati deo razvojne politike i biti osposobljena da ostvari funkciju osnovnog motivacionog faktora za povećanje proizvodnje i efikasnosti poslovanja. To će automatski usloviti i socijalni razvoj, odnosno podići nivo socijalne sigurnosti i kvalitet zadovoljavanja socijalnih potreba građana i podizanje ukupnog nivoa i kvaliteta životnog standarda građana, pri čemu se socijalni problemi moraju rešavati kroz intenziviranje privrednog razvoja.

Takođe, nivo penzija i socijalnih prava mora se po nivou i kretanju uskladiti sa kretanjem zarada uz opredeljenje da se finansiranje prava od opšteg interesa mora u budžetu obezbediti prioritetsno, uz garantovanje odgovarajućeg nivoa socijalne sigurnosti svim pojedinцима i porodicama koji po osnovu rada, drugih novčanih primanja, imovine i prihoda od imovine ne mogu obezrediti sebi i svojoj porodici zadovoljavanje egzistencije životnih potreba.

*Doc. dr Aleksandra Jovanović, docent Pravni fakultet u Beogradu*

## PREDUZEĆE I MOTIVACIJA ZA RACIONALNO DONOŠENJE PRIVREDNIH ODLUKA

Ovim radom nastojimo da metodom ekonomске analize prava ukažemo na efekte novog privrednog zakonodavstva, i to pre svega nekih rešenja Predloga Zakona o preduzećima i Predloga Zakona o svojinskoj transformaciji preduzeća koji određuju podsticaje ili motivaciju za donošenje racionalnih privrednih odluka u preduzeću.

Naša, kao i druge istočnoevropske privrede se u poslednjih četiri godine nalaze u procesu uspostavljanja novih "pravila igre" kojima se želi postići efikasnost ponašanja privrednih subjekata. Privatna svojina i tržište su dve osnovne institucije neophodne za podizanje efikasnosti privredivanja, ali one nisu jedine i zahtevaju podršku drugih institucija.

U pogledu institucija koje oblikuju ponašanje preduzeća i vode njegovoj efikasnosti, istočnoevropske privrede su se našle u situaciji da privrednim subjektima daju "pravo na izbor" već poznatih i oprobanih metoda i institucija zapadnih tržišnih privreda ili da država "novim socijalnim inžinjeringom" nametne institucije kojima se zadržava jedan broj socijalističkih karakteristika.

Metod "socijalnog inžinjeringu" je metod egzogenog kreiranja institucija kojim se stvara hibrid novog i starog kao što je na primer egzistencija društvene svojine, preduzeće u "mešovitoj svojini" ili participacija zaposlenih kao relikt samoupravnih prava. Predviđljiva ekonomска posledica ovakvih rešenja je rasipanje resursa, odnosno njihova neefikasna upotreba.

Ukoliko se tranzisionim modelom daje "pravo na sloboden izbor" onda privredni subjekti spontano usvajaju one institucije koje generišu efikasnost. Ovakvim metodom "izabrane" institucije opstaju samo ako izdrže test ekonomске efikasnosti.

Dakle, konstituisanje novog ekonomskog sistema zahteva "tržište institucija" koje ima funkciju da podstakne usvajanje efikasnih institucionalnih novina i promena kroz stalnu međusobnu konkurenčiju institucija. Neke institucije će izdržati probu vremena. Najbolji primer su spontano formirana privatna preduzeća koja pokazuju efikasnost i fleksibilnost. Zato ne treba štititi institucije koje nisu izdržale probu vremena kao što se to čini sa društvenom svojinom pod izgovorom da se ne sme dozvoliti prodaja društvenog kapitala u bescenje.

Tranzicioni modeli se razlikuju od zemlje do zemlje, a razlikuje se i brzina uvodenja novih institucija. Zato će i troškovi zamene starih sa novim institucijama biti različiti. Različiti priступi u pogledu zamene institucija (proces je najdalje odmakao u Češkoj i Madarskoj), posebno u pogledu privatizacije su posledica stava političke elite prema otporima koji su nužni pratičac tranzicije. Otpor pružaju kako pojedinci koji u privatizaciji vide redukciju svojih socijalnih beneficija, tako i pripadnici socijalističke političke elite koji žele da očuvaju vlast i privilegije. Otuda nema potpunog napuštanja socijalističkih institucija već se neke zadržavaju i kombinuju sa novim i tako stvaraju kompromisna i ograničavajuća rešenja. Zaboravlja se na buduće efekte novih institucija koji bi u pogledu podizanja efikasnosti privredivanja nastupili i kojima bi se kompenziralo sve ono što se gubi sa socijalizmom.

### MOTIVACIJA ZA DONOŠENJE PRIVREDNIH ODLUKA

Sve poslovne odluke donose individue bez obzira u kom obliku svojine je preduzeće i bez obzira na organizacioni oblik preduzeća. Svaki donosilac odluke maksimizira sopstvene ciljeve, a ciljevi i odluke kojima se ostvaruju ti ciljevi (odлуka o obimu proizvodnje, broju zaposlenih, izboru tehnologije, investicijama itd.) su uslovljeni preovladujućom institucionalnom strukturon.

Ekonomika naučila proučava odluke koje privredni subjekti donose u pogledu upotrebe retkih resursa. Jedan od osnovnih ekonomskih principa jeste da se odlukama privrednih subjekata resursi kreću ka najunosnijim upotrebam, dakle tamo gde će njihova upotreba dati najveće prinose. Uloga institucija jeste da obezbedjuje podsticaje za ovakvo kretanje resursa, odnosno posticaje za donošenje racionalnih ekonomskih odluka.

Podsticaj se ne obezbeduje proklamacijom da je profit cilj ponašanja preduzeća. Neophodna su "pravila igre" (institucije) koje će da postiću preduzeća da maksimiziraju profit. Profit je prirođeni cilj samo za preduzeće u privatnoj svojini jer je to jedini oblik svojine koji efikasno povezuje sistem kazni i nagrada za donete odluke.

'Prilika da se prisvoji profit je magnet koji vuče resurse u aktivnost. Ako magnet ne deluje, ekonomista ovo ne shvata kao znak da su ljudi glupi ili da imaju čudne ukuse ili da su prestali da budu racionalni maksimizatori već da postoje barijere slobodnom kretanju resursa.<sup>1</sup> Barijere mogu biti različite a ovde će biti analizirane one koje su institucionalne prirode, odnosno one koje mogu nastati kao posledica zakonski predviđenih rešenja.

Kada Predlog zakona o preduzećima određuje profit kao cilj obavljanja delatnosti preduzeća, zaboravlja da se ciljevi preduzeća razlikuju pre svega zavisno od oblika svojine<sup>2</sup>. Maksimizacija profita prepostavlja vlasničko upravljanje i ne može se očekivati da će "društvena" preduzeća kao ni "mešovita" maksimizirati profit jer tamo gde se pojavljuje društveni kapital nisu jasno definisana vlasnička prava. Privatna preduzeća sa participacijom zaposlenih u odlučivanju i/ili svojini takođe ne sledi profit maksimizaciju ukoliko su participativna prava zaista od uticaja na proces donošenja odluka u preduzeću. S druge strane, čak i kada preduzeće maksimizira profit, neke odredbe Predloga deluju tako da se donose po-

1 Posner, R. a., (1992), Economic Analysis of Law, Little Brown and Company Limited, Boston, Toronto, London, str. 11

2 Organizacioni oblik preduzeća takođe može imati uticaja na cilj preduzeća. Menadžeri u korporaciji imaju cilj da maksimiziraju sopstveni utilitet, ali to mogu činiti samo pod ograničenjem maksimizacije profita za vlasnike korporacije. Zato i za korporaciju važi terocijska prepostavka o maksimizaciji profita.

slovne odluke kojima se umanjuje efikasna upotreba resursa. Takve su, na primer, odredbe Predloga Zakona o preduzećima koje se odnose na rezervni fond.

#### NEKE ODREBDE PREDLOBA ZAKONA O PREDUZEĆIMA I PREDLOGA ZAKONA O SVOJINSKOJ TRANSFORMACIJI PREDUZEĆA KOJE IMAJU UTICAJA NA DONOŠENJE ODLUKA

Predlog zakona o preduzećima određuje da preduzećima upravljuju vlasnici srazmerno procentu vlasništva u osnovnom kapitalu (čl. 61.). Ovo pravilo ipak trpi izuzetak kada je reč o društvenom kapitalu. Princip vlasničkog upravljanja se prema samoj prirodi društvenog vlasništva ne može primeniti jer se vlasnici preduzeća kao nosioci trajnih i prenosivih prava na neto imovini ne mogu do kraja identifikovati.

Uprkos polušajima koji traju od 1989. godine da se odredi ko vrši vlasnička ovlašćenja, efikasno rešenje nije ni moglo biti ponudeno jer društveni kapital predstavlja kolektivni oblik svojine za koji je karakteristično da nema kapitalizacije budućih prinosa. To znači da nema maksimizacije profita. Naime, zaposleni su predstavljeni u skupštini, upravnom i nadzornom odboru čime su uvedena široka participativna prava.

Prema predlogu Zakona o preduzećima organi društvenog preduzeća su skupština, upravni odbor, direktor i nadzorni odbor (čl. 397.). Skupštinu čine predstavnici zaposlenih, a ako je manje od pedeset zaposlenih onda njenu funkciju vrše svi (čl. 398.). Dakle, zaposleni ostvaruju upravljanje i kontrolu iako nisu vlasnici. Zaposleni se biraju u upravni odbor. Jednu trećinu članova upravnog odbora čine stručnjaci izvan preduzeća (čl. 399.) za koje pretpostavljamo da u donošenju odluka zastupaju vlasnički interes države. Pored ovako iskazanog vlasničkog interesa države, njena vlasnička ovlašćenja se manifestuju u slučajevima predviđenim zakonom kada upravljanje "društvenim" preduzećem može preuzeti ovlašćeni organ (čl. 61. st. 3.). U pitanju je klasično vlasničko ovlašćenje kontrole rada uprave. U privatnom preduzeću se ova kontrola obavlja praćenjem cena akcija, dok se u "društvenom" preduzeću izuzetno primenjuje u predviđenim zakonom. Zaključimo da je, kao i do sada, u slučaju društvenog kapitala jedino moguće rešenje bilo da se vlasnička ovlašćenja podele između države i zaposlenih.

Implikacija izloženog rešenja na podsticaje, motive ili precizno ekonomski rečeno na ciljnu funkciju "društvenog" preduzeća jeste da ono neće maksimizirati profit, niti neto imovinu preduzeća jer oni koji odlučuju ne mogu kapitalizirati buduće prinose, odnosno ne snose posledice svojih odluka. Pošto nemaju trajnih i prenosivih prava na imovinu preduzeća, zaposleni koji odlučuju će maksimizirati sopstveni utilitet koji je funkcija novčanih (visina plate preko učešća u profitu) i nenovčanih (kvaliteta okruženja u kojem rade) elemenata. Posledice su u ekonomskoj teoriji dobro poznati Furubotn-Pejovich efekat niže sklonosti ka investiranju i sklonosti ka kreditnom finansiranju preduzeća. Stručnjaci koji su predstavnici države u upravnom odboru mogu biti protivteža donošenju odluka kojima se maksimizira utilitet zaposlenih i to samo zato što će i oni maksimizirati sopstveni utilitet. Njihov utilitet je socijalna promocija koju mogu ostvariti samo ako se ponašaju kao državni činovnici koji poštuju želje svojih prepostavljenih čije vlasničke interese zastupaju.

Sve dosadašnje promene u regulisanju "društvenog" preduzeća nisu razrešile problem motivacije za efikasno donošenje odluka jer je to nemoguće. Na žalost, Predlog Zakona o svojinskoj transformaciji preduzeća od koga se očekivalo da ponudi mehanizme koji omogućavaju definitivno eliminisanje "društvenih" preduzeća ostaje na pozicijama očuvanja ovih preduzeća. Predlog prihvata već postojeći model svojinske transformacije - dobrovoljnu, plitku privatizaciju koja se uglavnom oslanja na interno deoničarstvo (uz ograničenja koliko se kapitala može privatizovati internim deonicama) i koja u velikoj meri (preko državnih fondova

koji koriste sredstva od privatizacije) omogućava stvaranje javnog sektora. Predlog usaglašava važeće republičke zakone o privatizaciji, a ne koristi četvorogodišnje iskustvo privatizacije u njoj zemlji niti iskustvo drugih koji su daleko odmakli. Predlog nije rešio brojne dileme koje se javljaju u procesu privatizacije. On i dalje insistira na pravednoj privatizaciji što je praktično neostvarivo. Strah od "pljačke" društvenog kapitala omogućava postojanje društvenih preduzeća koja će zbog neefikasne upotrebe kapitala koji će se istopiti učiniti privatizaciju nepotrebnom. Posledice su ogromni troškovi.

Dok Predlog zakona o svojinskoj transformaciji ne menja postojeća "pravila igre", Predlog zakona o preduzećima čini pomak u pogledu regulisanja osnovnih organizacionih oblika pri-vrednih subjekata koja se zasniva na poznatim i u praksi potvrđenim iskustvima zapadnih tržišnih privreda. Međutim, ni ovaj predlog nije mogao da zaobide svojinski kriterijum razlikovanja preduzeća i da, kao što smo objasnili, reguliše upravljanje u "društvenom" preduzeću kroz podelu svojinskih ovlašćenja između zaposlenih i stručnjaka izvan preduzeća (države) čime se odstupa od efikasnog vlasničkog upravljanja.

Iako Predlog Zakona o preduzećima koristi iskustva tržišnih privreda, ne znači da se svako iskustvo može preslikati. Odredbe o rezervnom fondu su primer rešenja koje može ograničiti preduzeće u maksimizaciji profita i tako umanjiti efikasnost upotrebe resursa.

Član 53. predviđa da društvo kapitala svake godine izdvaja u rezervni fond najmanje 5% od dobiti posle oporezivanja sve dok ne dostigne statutom utvrđenu сразмеру prema osnovnom kapitalu, a najmanje 10% osnovnog kapitala. Rezervni fond, dok ne dostigne zakonski utvrđen najmanji iznos, služi samo za pokriće gubitaka. Ko to zna unapred (bez tržišnog iskustva) koliki treba da bude rezervni fond u našim uslovima?

Treba imati u vidu da ekonomska efikasnost može biti umanjena ako se preduzeću propisuju koliko od dobiti mora da pripše rezervama. Slične odredbe se sreću u statutima kooperativa na Zapadu (španske, britanske, francuske), ali one preko rezervnog fonda formiraju kolektivnu svojinu koja ima funkciju da očuva kooperativni (samoupravni) karakter preduzeća. Dakle, zakonsko određivanje kolike će biti rezerve su logične da bi se obezbedilo generisanje društvenog kapitala u društvenom preduzeću i onom u kojem postoji mešavina društvene i privatne svojine.

Odredbe o visini rezervnog fonda su uobičajene za finansijske institucije. Njima se određuje najmanji iznos rezervi u odnosu na ukupne obaveze, odnosno koliko bi trebalo da imaju sopstvene imovine u likvidnom oliku i ovaj odnos je značajan za vodenje monetarne politike.

Određivanje koji deo profita treba da se pripše rezervama je rešenje ;kojim se nameće preduzeću da se jedan deo imovine preduzeća drži u više likvidnom obliku nego što to odgovara averziji prema riziku, a to znači da kapital preduzeća nije najefikasnije upotrebljen. U privatnom preduzeću odnos rezervi (neimenovanog kapitala) prema osnovnom (imenovanom - akcije i udeli) kapitalu treba da odrebe sami vlasnici koji neimenovani kapital (profit pripisan rezervama) uvek mogu da kapitalizuju prodajom svojih akcija ili udela jer se u njihovoj tržišnoj ceni odražava i profit propisan rezervama. Sve ovo treba imati u vidu i kada su u pitanju odredbe o pretvaranju rezervi (neimenovani) u osnovni (imenovani) kapital (čl. 298.).

Visina rezervnog fonda i njegov odnos prema osnovnom kapitalu treba da bude stvar poslovne politike preduzeća, a poreskom politikom se preduzeća mogu stimulisati da veći deo profita pripisuju rezervama.

Posebno, u preduzeću sa "mešovitom" svojinom, se postavlja pitanje da li vlasnicima privatnog kapitala odgovara generisanje društvenog kapitala po osnovu obaveznog pripisivanja dela profita (koji pripada društvenom kapitalu) rezervama.

Interesantna je odredba da su osnivači društvenog preduzeća bez prava upravljanja i učestvovanja u dobiti preduzeća (čl. 396.). Ovakvo je bilo i zurovsko rešenje tzv. učestvovanja u zajedničkom dohotku po kome je preduzeće koje je uložilo sredstva gubilo vlasničku kontrolu jer osim prava učešća u zajedničkom dohotku dok se uložena sredstva ne vrate, nije imalo druga prava na imovini osnovanog preduzeća. Preduzeće koje je uložilo sredstva je, s druge strane snosilo rizik poslovanja preko visine prisvojenog dohotka i snosilo vlasnički rizik (dok se uložena sredstva ne vrate) jer se imovinom koja je uložena u drugo preduzeće odgovaralo za preuzete obaveze osnovanog preduzeća. Ovakvo rešenje je zatim izmenjeno Zakonom o preduzećima kojim je osnivačima, da bi se podstaklo ulaganje kapitala, dato pravo na upravljanje. Dakle, Predlogom novog Zakona se odstupa od pokušaja da se bar do izvensnog nivoa omogući vršenje svojinskih prava (Već smo naglasili da se krajnji vlasnici društvenog kapitala ne mogu identifikovati.). Rešenje je dobro uprkos tome što ne motiviše preduzeće da resurse koristi u najefikasnijoj upotrebi (ako je najefikasnija upotreba resursa osnivanje novog preduzeća) jer ne podstiče društvena preduzeća da osnivaju nova društvena preduzeća koja su uvek manje efikasna od privatnih.

I na kraju dajemo komentar nekih odredbi Predloga zakona o preduzećima koje se odnose na participaciju zaposlenih u privatnim preduzećima. Hoćemo da ukažemo da ponudena rešenja ne vode efikasnom ponašanju preduzeća.

Pod participacijom se podrazumeva učešće zaposlenih u odlučivanju i/ili profitu u privatnim preduzećima. Ovlašćenja zaposlenih mogu da se kreću od najnižih nivoa (pristup informacijama, savetovanje) do najviših nivoa kojima se umanjuju prava privatnih profita u skromnom ili vrlo značajnom obimu prenose na zaposlene. Participacija podrazumeva da u odlučivanju učestvuju oni (zaposleni) koji neće snositi posledice donetih odluka što vodi redistribuciji dohodaka, a što ima posledica na strateške poslovne odluke o visini investicija i faktorskoj alokaciji, pa dakle i na efikasnost preduzeća. Participacija može imati iste efekte na odlučivanje kao i "društveni" kapital. Zaposleni će nastojati da maksimiziraju sopstvene interese u vremenskom horizontu trajanja njihovog zaposlenja. Oni ne prihvataju tržišno određenu platu već svojim odlukama (pregovorima sa vlasnicima) povećavaju svoj tekući dohodak na račun prinosa od kapitala. Zaposleni ipak vode računa o kraktoročnim ciljevima preduzeća jer žele da očuvaju svoje zaposlenje i prihode. Dugoročno, oni nosu zainteresovani za uvećanje imovine preduzeća jer oni nisu rezidualni poverioci neto imovine preduzeća. S druge strane, vlasnici preduzeća nastoje da zaštite sopstvene interese tako što će učešće zaposlenih u profitu ograničiti odlukom o manjem obimu investiranja ili odlukom o kreditnom finansiranju preduzeća (umesto zadržanih profiti). Prioritetom koji kamata i glavnica imaju u isplati sprečavaju se zahtevi zaposlenih za većim novčanim i nenovčanim nagradama.

U čl. 82. Predloga određeno je da zaposleni upravljaju preduzećem u skladu sa odredbama ovog Zakona (misli se na Predlog), kolektivnog ugovora, osnivačkog akta i statuta preduzeća. Dalje, Predlog reguliše participaciju zaposlenih u privatnim preduzećima predviđajući njihovo učešće u odlučivanju upravnog i nadzornog odbora (čl. 83.) preduzeća koja obavljaju delatnost od javnog interesa (koje može biti i privatno) i preduzeća sa većinskim vlasništvom zaposlenih.

S obzirom da zaposleni imaju od 1/3 predstavnika u upravnim i nadzornim odborima, njihove preferencije verovatno neće biti presudne u procesu donošenja odluka (u upravnom

odboru) i u vršenju nadzora nad radom uprave preduzeća (u nadzornom odboru). Pored ovih viših oblika participacije, Predlog predviđa instituciju saveta zaposlenih (čl. 84.) kao niži nivo participacije jer ovaj organ ima funkciju da savetuje, daje mišljenja i predloge o nekim pitanjima koja se tiču zaposlenih.

Od toga kolika su participativna prava zaposlenih, odnosno od toga kako će participacija biti regulisana zavisi snaga zaposlenih u procesu donošenja odluka, a od toga visina nadrlica, investicija i zaposlenosti. O ekonomskim efektima participacije postoje kontraverzna mišljenja. Nema, dakle, jedinstvene ocene o tome da li participacija redukuje, povećava ili nema nikakvih efekata na efikasnost. Zato je ne treba prinudno nametnuti preduzećima. Preduzeća samostalno treba da procenjuju koristi (povećanje produktivnosti) i troškove (povećanje troškova preko povećanih nadnica kojima zaposleni kompenziraju nemogućnost da, zbog skraćenog vremenskog horizonta, kapitalizuju buduće prinose od investicija o kojima su odlučivali) koje mogu imati zbog participacije. Zbog svega navedenog, kao i zbog toga što je jugoslovenska privreda u tranziciji sa još uvek jakim obeležjima "društvene svojine" i participacije (samoupravljanja) u "društvenim" preduzećima, mislimo da Predlogom nije trebalo regulisati participaciju u privatnim preduzećima čak ni u minimalnoj meri kako je to učinjeno jer se njeni efekti ne mogu predvideti u našim uslovima.

"... ekonomska nauka je močno oruđe za analizu velikog kruga pravnih pitanja ali većina pravnika i studenata prava - čak i vrlo sposobnih - ima teškoća u povezivanju ekonomskih principa i konkretnih pravnih problema."<sup>1</sup>

#### LITERATURA

Blinder, a. S., (1990), Paying for Productivity: A Look at the Evidence, The Brookind Institute, Washington, D. C.

Cable, J. R. i Fitzroy, f. (1980), Productive Efficiency, Incentives and Employee Participation: Some Preliminary Results for West Germany, Kyklos, No. 1

Conte, M. a., i Svejnar, J., (1988), Productivity Effects of Worker Participation in Management, Profit Sharing, Worker Ownership of Assets and Unionisation in U. S. Firms, International Journal of Industrial Organization, March

Jones, D. d., (1980), Producer Cooperatives in Industrialized Western Economies: an Overview, British Journal of Industrial Relations, Vol. 18

Furubotn, E. G., i Pejovich, S., (1970), The Property Right Structure and Behavior of the Firm in Socialist State: The Example of Yugoslavia, Zeitschrift fur Nationalökonomie, No. 3-4

Furubotn, E. G., (1981), Codetermination and Efficient Partitioning of Ownership Rights in the Firm, Journal of Institutional and Theoretical Economics, Vol. 137

Furubotn, E. G., (1985), Codetermination, Productivity Gains, and the economics of the Firm, Oxford Economic Papers, Vol. 37

Pejovich, s., (1990), Quo Vadis Eastern Europe: A Review of Institutional Alternatives, paper prepared for the Conference on Freedom-Order-Responsability Austrian Colledge, Alpbach, Austria

Posner, R. A., (1992), Economic Analysis of Law, Little Brown and

1 Posner, R. A., (1992), *ibid.*, str. 3

# PREDUZETNIK U NOVOM PRAVNO-EKONOMSKOM OKRUŽENJU

*Dr Koviljka Romanić, predsednik Upravnog odbora "Responsa", D. O. O., Beograd*

## PRAVNI OKVIRI INDIVIDUALNOG PREDUZETNIŠTVA

### I OSVRT NA DOSADAŠNJA REŠENJA U PRAVNOM SISTEMU

Kraći osvrt na ustavna i zakonska rešenja o položaju individualnog preduzetništva u periodu od 1945. godine do danas koristan je da bi se razmotrilo:

prvo, da li važeći ustavi i novo zakonodavstvo donose zaista nešto novo u kvalitativnom smislu u odnosu na ranija ustavna i zakonska rešenja, i

drugo, da li se nejasnoće i problemi koji su nastajali u praksi u primeni važećih zakonskih rešenja, mogu ubuduće otkloniti odnosno izbeći.

1. Jugoslovenski ustavi od 1946. do 1974. godine načelno zajemčuju rad sredstvima u privatnoj svojini. Primera radi, Ustav FNRJ iz 1946. godine u čl. 18. zajemčuje privatnu svojinu i privatnu preduzimljivost u privredi a Ustav SFRJ iz 1974. godine u čl. 64 zajemčuje slobodu samostalnog ličnog rada sredstvima rada u svojini gradana.

Istovremeno, svi ustavi u posmatranom periodu sadrže ograničenja u pogledu individualnog preduzetništva, a što se ogleda u skoro neograničenim ovlašenjima zakonodavca u pogledu propisivanja uslova za obavljanje ovakvog rada i svojinskih prava na sredstvima rada i poslovnim prostorijama.

Svi ustavi marginalizuju rad sredstvima u privatnoj svojini a u okviru toga i lični rad. Pre svega, naglašava se da su sredstva za porizvodnju najvećim delom u državnoj a kasnije društvenoj svojini i da preuzeće (radna organizacija, OUR) posluje sredstvima u društvenoj svojini.

Ustav iz 1963. godine usmerava pa i ograničava lični rad na poljoprivredu, zanatsku i drugu uslužnu ili sličnu delatnost i to u granicama i pod uslovima koje propiše zakon (čl. 22. Ustava). Ustav SFRJ iz 1974. godine je u ovom pogledu naizgled napredniji, jer ne nabraja delatnosti u kojima se može obavljati lični rad, ali zato na drugi način uvodi ograničenja. Naime, u čl. 64. bilo je predvideno da se sloboda samostalnog ličnog rada zajemčuje pod sledećim uslovima: prvo, kad obavljanje delatnosti na takav način odgovara načinu, materijalnoj osnovi i mogućnosti ličnog rada i drugo, kad nije u suprotnosti sa načelom sticanja dohotka prema radu i drugim osnovama socijalističkog društvenog uredenja.

2. Marginalizacija i rezervisanost prema ličnom radu može se još potpunije sagledati uvidom u propise koji taj rad regulišu, kao i u praksi u njihovoj primeni.

Ti propisi, pre svega, nabrajaju poslove kojima se građani-radni ljudi mogu baviti ličnim radom. Međutim, kako je čovek koji živi od svog rada, obično inventivniji i maštovitiji od birokrata iz državnog aparata a propisi kasne za životom, u praksi se često dešavalo da opštinski organ uprave odbije da izda dozvolu za rad, jer posao kojim građanin želi da se bavi nije u "spisku dozvoljenih poslova" iako po svojoj prirodi spada u uslužne delatnosti i istovremeno, takvim poslom se ne bave ili se bave u malom obimu radne organizacije. Ili, proizvodni zanatlija ima mogućnost i potrebu da zaposli 10-15 radnika a propis dozvoljava do 5 ili 10 radnika. U praksi poreznici, tržišna i druge inspekcije često obilaze "privatnike" i s neskrivenim zadovoljstvom objavljaju njihove povrede zakona, pa i sitne propuste.

U stvari, kroz ukupnu regulativu koja se odnosi na lični rad i praksi poreskih, inspekcijskih i drugih državnih organa, kao da provejavaverovanje da se svaki "privatnik" (ili po zakonskoj terminologiji - radni čovek koji samostalnog obavlja delatnosti ličnim radom) bavi utajom poreza i raznim malverzacijama, da se neosnovano bogati i slično - dok se suprotno ne dokaže.

3. Značajne novine donosi Amandman XXI na Ustav SFRJ, iz 1988. godine. Pre svega, za razliku od ranijih ustava koji lični rad ograničavaju praktično na uslužne delatnosti uz neograničeno pravo zakonodavca da u okviru tih delatnosti odredi poslove koji se mogu obavljati ličnim radom, pomenuti Amandman predviđa da se zakonom mogu izuzetno (podvukla K. R.) kad to zahteva priroda tih delatnosti ili poseban društveni interes, odrediti delatnosti koje se ne mogu samostalnog obavljati ličnim radom. Druga novina je što se zakonom mogu (ranije obavezno) utvrditi uslovi samostalnog obavljanja delatnosti ličnim radom.

4. Važeće zakonodavstvo koje se odnosi na individualno preduzetništvo doneto je pre usvajanja važećeg Ustava SRJ, i zasnovano je na idejama iz pomenutih ustavnih amandmana iz 1988. godine.

Pre svega, Zakon o preduzećima ("Sl. list SFRJ", br. 77/88) poznaje: nekoliko oblika preduzeća prema svojinskim odnosima (društveno, zadružno, mešovito, ugovorno i privatno); poljoprivredno gazdinstvo; radnju; preduzeće male privrede i preduzeće za zapošljavanje invalida.

Odredbe Zakona o preduzećima koje se odnose na samostalni lični rad su kratke, načelne i otvaraju više pitanja, kao na primer, da li se u radnji mogu zaposliti radnici i koliki broj, kad je radnja sa i bez svojstva pravnog lica, itd. Ta i druga slična pitanja, ovaj Zakon prepusta republičkom zakonodavstvu, a to je u Republici Srbiji Zakon o ličnom radu ("Sl. glasnik SRS", br. 54/89, 9/90 i 46/91), kao i drugi zakoni koji uređuju ovu materiju.

5. Prilikom pripreme važećeg Zakona o ličnom radu Republike Srbije, zamisao je bila da se jednim zakonom urede opšti uslovi za obavljanje delatnosti ličnim radom u svim oblastima (privreda i vanprivreda odnosno društvene delatnosti), a da se pojedina pitanja urede i posebnim zakonom kojim se celovito uređuju odnosi u nekoj oblasti (na primer, zdravstvo, turizam).

Raniji zakoni u ovoj oblasti izražavali su princip da je dozvoljeno samo ono što je propisano, a pomenuti zakon zasniva se na principu da je dozvoljeno sve što izričito nije zabranjeno, ili, drugim režima, radni čovek može ličnim radom obavljati sve delatnosti, sem onih koje su izričito zabranjene. Taj princip je prihvatljiv.

Međutim, Zakon sadrži veliki broj zabrana nabrojanih u 33 tačke u čl. 32. (privredne delatnosti) i u 7 tačaka u čl. 33. (društvene delatnosti).

Načelno, može se razumeti zabrana bavljenja nekom delatnošću putem ličnog rada, kad ta delatnost po svojim obeležjima zahteva velika materijalna ulaganja, veći broj stručnjaka odgovarajućih profila i slično ili kad je zbog određenog javnog interesa, vršenje odredene delatnosti rezervisano samo za javno preduzeće u državnoj svojini. Međutim, zabrane nabrojane u čl. 32. i 33. Zakona odnose se ne samo na radnje kao organizacioni oblik obavljanja ličnog rada već i na privatna preduzeća, što je u praksi različito protumačeno - jedni su smatrali da se zabrana odnosi samo na privatno preduzeće kao organizacioni oblik u smislu čl. 138. Zakona o preduzećima ("Sl. list SFRJ", br. 77/88) a drugi su smatrali da se zabrana odnosi na sva preduzeća u privatnoj svojini, bez obzira na njihov organizacioni oblik.

No, nijedno ni drugo tumačenje nije zasnovano na ustavu i Zakonu o preduzećima, jer sva preduzeća, bez obzira na svojinski sistem moraju imati jednak položaj.

Prema tome, i u važećem Zakonu o ličnom radu provejava nepoverenje prema individualnom preduzetništvu. To nepoverenje i ograničavanje ličnog rada ogleda se i u čl. 9. u kome su u 18 tačaka nabrojane delatnosti i poslovi za čije se obavljanje zahteva odgovarajuća stručna spremna. Nisu sporni ti uslovi kao takvi, već činjenica da se oni ne traže uvek za obavljanje istih poslova u društvenom preduzeću. Drugim rečima, zakon koji celovito uređuje neku delatnost treba da utvrdi odgovarajuću stručnu spremu i eventualno druge uslove (na primer, položen stručni ispit) koji važe za sve koji istu delatnost obavljaju - i za društveno preduzeće i za individualnog preduzetnika.

Na kraju, i pored određenih slabosti, može se konstatovati da je zakon o ličnom radu u odnosu na ranije zakonodavstvo u ovoj oblasti, ipak znatno olakšao bavljenje ličnim radom na legalan način i omogućio da se po dosta jednostavnom i brzom postupku registruje veliki broj zanatskih radionica, trgovinskih radnji, raznih agencija i biroa i dr.

## II NOVA USTAVNA I ZAKONSKA REŠENJA

### Ustavna rešenja

U Ustavu Republike Srbije od 28.9.1990. godine ("Sl. glasnik RS", br. 1/90): jamči se pravo svojine, u skladu s Ustavom i sloboda preduzetništva (čl. 34.); utvrđuje da se ekonomsko i socijalno uredenje zasniva, pored ostalog, na slobodnom privređivanju svim oblicima svojine na jedinstvenom tržištu robe, rada i kapitala (čl. 55.); utvrđuje da se privredne i druge delatnosti obavljaju slobodno i pod jednakim uslovima, u skladu s Ustavom i zakonom (čl. 57.).

U Ustavu Savezne Republike Jugoslavije od 27.4.1992. godine ("Sl. list SRJ", br. 1/92), u čl. 74. predvideno je: da se preduzeća i drugi oblici organizovanja za obavljanje delatnosti ili usluga osnivaju, organizuju i povezuju slobodno i samostalno, u skladu sa saveznim zakonom, i da su privredni subjekti samostalni i ravnopravni, a uslovi privredovanja jednakci za sve.

Kao što se vidi, novi ustavi ne sadrže, kao raniji, posebne odredbe o samostalnom ličnom radu, već samo odredene principe koji su jednakci za sve privredne subjekte, što je prihvatljivo. Ti principi traže izgradnju bitno novog zakonodavstva u odnosu na dosadašnje zakonodavstvo o ličnom radu.

### Jedan ili više zakona

1. Predlog Zakona o preduzećima<sup>1</sup> sadrži rešenja o nizu pitanja koja se odnose na preduzetnike, kao što su, opšti pojam, firma, registracija i dr.

Ta rešenja ipak nisu dovoljna, jer nema odgovora na više značajnih pitanja, kao što su, na primer, da li se pod preduzetnikom uvek podrazumeva samo jedno fizičko lice ili se mogu

udružiti dva ili više lica, kao što važeći Zakon RS o ličnom radu omogućava osnivanje zajedničke radnje sa 10 osnivača; da li preduzetnik može zapošljavati radnike i ako može, da li je broj radnika ograničen ili neograničen, itd.

Pored toga, načelno, odredbe čl. 108. Predloga zakona izjednačavaju ili približavaju položaj preduzetnika položaju preduzeća. Međutim, data formulacija ovog člana ("Odredbe čl. 1. do 106. ovog zakona shodno se primenjuju na preduzetnika, ako ovim zakonom nije drukčije propisano"), kao i druge odredbe Predloga zakona, ipak omogućavaju različito tumačenje. Primera radi, u čl. 15. Predloga zakona je jasno rečeno da se odgovarajuća ograničenja u pogledu delatnosti preduzeća uređuju isključivo saveznim zakonom. Da li se to odnosi i na preduzetnike ili se republičkim zakonom mogu uvoditi i druga, šira ograničenja za preduzetnike?

Izložena i slična pitanja spadaju, po našem shvatanju, u opšte uslove za obavljanje delatnosti preduzetnika. Povezano s tim, postavlja se pitanje da li te uslove treba da uredi svaka republika - članica za sebe, kao do sada, ili bi te uslove trebao urediti jedinstveno, saveznim zakonom.

2. Ne vidimo nijedan valjan razlog koji bi opravdavao potrebu različitog regulisanja opštег položaja preduzetnika po republikama.

Osnova za takvo opredeljenje vidimo u Ustavu SRJ; u čl. 74. (princip ravnopravnosti i jednakih uslova privredivanja za sve privredne subjekte i dr.), i u čl. 77. tač. 2., u kome je predviđeno da SRJ donosi i izvršava zakone... u oblasti jedinstvenog tržišta, pravnog položaja preduzeća i drugih privrednih subjekata.

Prema tome, ako je preduzetnik privredni subjekt, onda njegov pravni položaj treba da se uredi saveznim zakonom. Preciznije, saveznim zakonom treba urediti jednakopравne uslove za obavljanje delatnosti preduzetnika i time obezbediti njihov jednak pravni položaj na celoj teritoriji SRJ.

3. Drugo je sasvim pitanje regulisanja posebnih uslova u pogledu tehničke opremljenosti, zaštite na radu, zaštite životne sredine, kao i drugih posebnih uslova. Te uslove u pojedinim oblastima, kad je to neophodno, reguliše federacija ili republika, u skladu sa svojim ustavom utvrđenim nadležnostima i ti posebni uslovi se odnose na sve subjekte koji obavljaju delatnosti u oblasti uredenoj posebnim zakonom (na primer, elektro-privreda, turizam, trgovina i dr.).

#### **Preduzetnik - opšti pojam**

1. Pojam "preduzetnik" može se shvatiti u užem i širem smislu. U užem smislu, ovaj pojam bi se odnosio na privrednog subjekta koji se bavi kupoprodajom robe i vršenjem trgovinskih usluga, a u širem smislu obuhvata svako fizičko lice koje se sistematski bavi nekom privrednom delatnošću u svoje ime i radi sticanja dobiti. Dakle, u širem smislu, preduzetnik je, na primer, vlasnik trgovačke radnje, građevinski preduzimac, ugostitelj, taksišta, proizvodni zanatlija, itd.

2. Predlog zakona o preduzećima ne odnosi se samo na privredne delatnosti u smislu jedinstvene klasifikacije delatnosti ("Sl. list SFRJ", br. 34/76...).

Naime, prema čl. 1. Predloga zakona o preduzećima pod "delatnošću, u smislu ovog zakona, smatra se proizvodnja i promet robe i vršenje usluga na tržištu", a to obuhvata i

---

10 Pod Predlogom zakona ovde se podrazumeva tekst od oktobra meseca 1993. godine

delatnosti u oblasti, na primer, zdravstva, nauke, intelektualnih usluga i dr., koje obavljaju na tržištu radi sticanja dobiti.

Sledstveno tome, preduzetnik je svako fizičko lice koje radi sticanja dobiti samostalno obavlja delatnost... (čl. 1. stav 2. Predloga zakona). Praktično, lekar koji ima privatnu ordinaciju ili psiholog koji ima savetovalište je u smislu Predloga zakona preduzetnik. Za ovake i slične delatnosti pojam "preduzetnik" nije adekvatan, bez obzira što i lekar i psiholog obavljaju svoju delatnost po istim elementima kao i trgovac ili gradevinski preduzimač - rade lično, delatnost obavljaju kontinuirano, delatnost obavljaju na tržištu, radi sticanja dobiti. No, mora se priznati da je teško naći neki drugi pojam koji bi bolje izrazio sve vrste delatnosti (i privrednih i vanprivrednih).

3. Prvi element pojam "preduzetnik" jeste fizičko lice koje samostalnog obavlja delatnost radi sticanja dobiti. To očigledno nije dovoljno, jer i preduzeće obavlja delatnost radi sticanja dobiti, a delatnost pojedinih oblika preduzeća može obavljati i samo jedno fizičko lice kao osnivač.

Tu nastaje glavni problem u određenju pojma "preduzetnik" i njegovog razlikovanja od preduzeća.

Važeće zakonodavstvo nije ovaj problem uspešno rešilo, jer se ista delatnost koja se obavlja na isti način, može različito organizovati. Recimo, dva fizička lica, susedi u zgradama, sami (bez zaposlenih radnika), obavljaju istu vrstu intelektualnih usluga u svojim stanovima. Razlika je u tome što se jedan sused registrovao kod suda kao privatno preduzeće a drugi se registrovao kao agencija u statusu radnje sa ili bez svojstva pravnog lica, kod opštinskog organa uprave. Nijedan nije dužan da raspolaže osnivačkim kapitalom prilikom registracije.

Predlog zakona o preduzećima pokušava da ovaj problem razreši tako što u čl. 1. predvida:

- da je preduzetnik fizičko lice koje, radi sticanja dobiti, samostalno obavlja delatnost koja prevazilazi delatnost malog obima, a
- delatnost malog obima utvrđuje se na osnovu kriterijuma za razvrstavanje malih pravnih lica utvrđenih saveznim zakonom kojim se uređuje računovodstvo.

Data formulacija je nejasna i može se različito tumačiti.

Po jednom od mogućih tumačenja, preduzetnik je fizičko lice koje obavlja delatnost koja prevazilazi obim delatnosti malog preduzeća po kriterijumima zakona o računovodstvu. Tako tumačenje je nelogično, jer bi preduzetnik bio samo onaj ko je po uslovima negde između malog i srednjeg preduzeća po kriterijima zakona o računovodstvu. Po drugom tumačenju, preduzetnik je fizičko lice koje obavlja delatnost koja ne prevazilazi delatnost malog obima. Drugim rečima, preduzetnik po datim kriterijima ima manji obim posla od malog preduzeća.

Ako je ovo drugo tumačenje ispravno i da bi se otklonile nejasnoće i različita tumačenja, bilo bi korisno da se u čl. 1. Predloga zakona o preduzećima u st. 2., ispred reči "prevazilazi", stavi reč "ne".

No, i ovim problem nije u potpunosti rešen. Recimo, jedno fizičko lice se registruje kao preduzetnik i nakon izvesnog vremena (jedne, dve ili više godina, savim svejedno), po rezultatima poslovanja ispuni uslove koje Zakon o računovodstvu predviđa za malo preduzeće ili čak za srednje preduzeće. Razume se, to fizičko lice se može "preregistrovati" u neki od oblika društva za koje ispunjava uslove, odnosno osnovati preduzeće. Postavlja se, međutim, pitanje, ako on neće da se preregistruje, da li neko i ko može da ga prisili da promeni status.

**Preduzetnik - jedno ili više fizičkih lica zajedno**

1. Zakon o ličnom radu Republike Srbije, predviđa da radni čovek koji obavlja delatnost ličnim radom: osniva radnju kao jedini osnivač, ili, osniva zajedničku radnju zajedno sa najviše devet drugih osnivača.

Prema istom Zakonu, zajednička radnja ima svojstvo pravnog lica i u njoj se može zaposliti do 100 radnika. Po datim elementima, zajednička radnja je faktički preduzeće.

2. Prema našem shvatanju, u statusu preduzetnika može da bude samo jedno fizičko lice, a ako to fizičko lice želi da se radi obavljanja delatnosti udruži sa drugim fizičkim licem, neka osnuje preduzeće.

#### **Delatnost i uslovi za obavljanje delatnosti preduzetnika**

1. Prema Predlogu zakona o preduzećima: svako preduzeće može obavljati sve poslove osim poslova koji se po saveznom zakonu ne mogu obavljati kao delatnost preduzeća; delatnosti koje se mogu obavljati samo uz dozvolu nadležnog organa određuju se saveznim zakonom; saveznim zakonom može se propisati da odredene delatnosti mogu obavljati samo preduzeća određena zakonom ili samo određeni oblici preduzeća (čl. 15. i 16.).

Smatramo da izložena rešenja treba u celini da važe i za preduzetnika i da to izričito treba odrediti u ovom zakonu.

2. Drugo je pitanje propisanih uslova za obavljanje delatnosti.

Ako se za obavljanje neke delatnosti propisuju odgovarajući posebni uslovi (najmanji broj radnika određene stručne spreme, poslovni prostor sa propisanim uslovima u pogledu opremljenosti i površine i dr.), ti uslovi treba podudarno da važe za preduzeće i preduzetnika.

Ne mogu se tražiti niži standardi za obavljanje delatnosti preduzetnika s obrazloženjem da treba omogućiti što većem broju nezaposlenih da rade (mladi, građani bez kapitala i sl.). Posebni uslovi nisu usmereni ka subjektu koji obavlja delatnost, već prema delatnosti u tom smislu da se ostvarivanjem odgovarajućih uslova za obavljanje neke delatnosti obezbeduje zaštita života i zdravlja ljudi (na primer, uslovi u pogledu kvaliteta i smeštaja prehrambenih proizvoda), zaštita životne sredine, zaštita ljudi i imovine (na primer, zaštita od požara), ili neki drugi društveni interes.

#### **Broj radnika**

1. Važeći propisi ne ograničavaju broj radnika u preduzeću niti određuju najmanji broj izuzev u slučaju kada je jedan ili više radnika odgovarajućeg stepena stručnosti, poseban uslov za obavljanje date delatnosti. Takvo rešenje je prihvatljivo.

Međutim, važeći propisi predviđaju da se u radnji može zaposliti najviše 50 radnika a u zajedničkoj radnji do 100 radnika. Ako bi se isti uslov predviđao i ubuduće za preduzetnike, postavlja se pitanje zašto ta razlika odnosno, kakva je onda razlika između preduzeća koje zapošljava 5 radnika i preduzetnika koji zapošljava 50 radnika, a obavlja istu delatnost?

2. Ove odnose treba jasno postaviti na sledeći način:

- Preduzeće može zaposliti neograničeni broj radnika, a mora zaposliti određeni broj radnika odgovarajuće stručnosti, kad je to neophodan uslov za kvalitetno obavljanje određene delatnosti;

- Ako neko želi da se bavi malim biznisom i da pri tom uživa olakšice koje nosi status preduzetnika, posao obavlja sam. Razume se, i u malom biznisu je u nizu slučajeva neophodno da posao obavlja najmanje dva lica (na primer, trgovачka ili zanatska radnja koja je otvorena ceo dan) i zbog toga bi zakonom, trebalo omogućiti svakom preduzetniku da zaposli najviše 2-3 radnika.

3. Delatnost preduzetnika vidimo i u porodičnom biznisu u tom smislu da jedan član porodice ima status preduzetnika a drugi članovi porodice pomažu u poslu, bez zasnivanja radnog odnosa. To može biti bilo koji posao koji se može obavljati na takav način (trgovačka radnja, proizvodno zanatstvo, posao iz domena kućne radnosti i dr.). Članovi porodice moraju samo ispunjavati posebne uslove ako su odgovarajući uslovi propisani za obavljanje određenog posla (zdravstvena sposobnost ili stručna spremam).

#### **Status pravnog lica i odgovornost za obaveze**

1. Prema čl. 141. važećeg Zakona o preduzećima, radnja može imati svojstvo pravnog lica, a radnja je oblik preko koga radni čovek obavlja delatnost ličnim radom. Međutim, ko odlučuje da li radnja ima ili nema svojstvo pravnog lica, da li je to stvar samo odluke osnivača ili i zakonodavac treba da utvrdi neke kriterijume. To su bile dileme u pripremi važećeg Zakona o ličnom radu RS.

U tom smislu, ovim Zakonom je predviđeno da radnja u kojoj je zaposleno više od 10 radnika i zajednička radnja uvek imaju status pravnog lica a da osnivač radnje sa manje od 10 zaposlenih, može sam odlučiti da li će radnja imati ili neće imati status pravnog lica. Argumentacija na kojoj se zasnivaju ova rešenja, nije čvrsta. Zašto, recimo, zapošljavanje 10 radnika automatski radnji daje status pravnog lica, zašto ne 3 ili 5 radnika, ali, i nezavisno od broja radnika, kakva je stvarna i neophodna veza između radnika i statusa pravnog lica?

Po našem shvatanju, čisto rešenje bilo bi da preduzetnik nema status pravnog lica. Ako želi status pravnog lica zbog odgovornosti za obaveze ili drugih interesa, neka osnuje preduzeće.

2. Prema važećim propisima, osnivač radnje bez statusa pravnog lica, odgovara za obaveze radnje imovinom radnje i svojom ličnom imovinom.

Osnivač radnje sa statusom pravnog lica odgovara za obaveze samo imovinom radnje, osim kad odgovarajućim postupcima, kod drugih stvara privid svog privrednog identiteta sa radnjom, u kom slučaju za obaveze odgovara celokupnom svojom imovinom.

Prema našem shvatanju, preduzetnik treba uvek da odgovara za obaveze celokupnom svojom imovinom, jer je teško razdvojiti njegov identitet kao privrednog subjekta i kao građanina.

#### **Registracija**

1. Prema važećim propisima, sva preduzeća se upisuju u sudski registar koji vode privredni sudovi a radnje (preduzetnici) upisuju se u registar koji vodi opštinski organ uprave.

Postupak registracije radnje je jednostavniji i brži nego registracije preduzeća.

Prvo, propisana procedura i broj formulara su manji. Drugo, zakon obavezuje opštinski organ uprave da radnju upiše u registar u roku od 3 dana odnosno u određenim slučajevima u roku od 7 dana, pa ako se u tom roku ne donese rešenje o upisu u registar, vlasnik radnje ima pravo da započne sa radom. Takva ili slična obaveza suda koji vodi registar preduzeća nije utvrđena, a u praksi, iz različitih razloga, osnivači preduzeća čekaju mesecima da bi dobili rešenje o upisu u registar, a bez tog rešenja ne mogu započeti obavljanje delatnosti.

2. Prema čl. 6. Predloga zakona o preduzećima, preduzeća i preduzetnici se upisuju u registar koji vodi nadležni sud. Za sada je neizvesno da li će taj postupak biti komplikovan ili pojednostavljen, spor ili brz, jer to zavisi od budućeg zakona o upisu u sudski registar.

Predloženom rešenju ne može se staviti primedba ustavno-pravne ili teorijske prirode. Jer, zalaganje za izjednačavanje bitnih uslova za delovanje preduzeća i preduzetnika, načelno, podrazumeva da se i jedni i drugi upisuju kod istog državnog organa i u isti registar.

U pogledu ovog rešenja može se izraziti rezerva isključivo sa stanovišta praktičnih razloga, ili, konkretnije, neće li ovo rešenje otežati registraciju preduzetnika, imajući u vidu:

- da su postojeći privredni sudovi već pretrpani; nemaju dovoljan broj sudija; rade u neadekvatnim prostorijama; tehnička opremljenost je na niskom nivou; novi Zakon o preduzećima verovatno će uticati na povećanje obima rada sudova na registraciji i statusnim promenama preduzeća;

- nekoliko desetina hiljada preduzetnika, umesto da posao obave u toku dana kod svog opštinskog organa uprave, moraće da putuju u jedan od 16 privrednih sudova da bi podneli prijavu za registraciju i da onda ko zna koliko dugo čekaju rešenje o upisu u sudski registar.

Praktično, postavlja se pitanje da li je realno moguće u kratkom roku osposobiti privredne sudeve da preuzmu nove poslove i da ih efikasno obavljaju.

### III ZAKLJUČCI

1. Važeći propisi (savezni i Republike Srbije) koji se odnose na preduzetnike su nastali u vreme prelaska sa jednog u novi sistem i kao takvi,

- s jedne strane, otvorili su širi prostor za ličnu inicijativu i razvoj preduzetništva, i

- s druge strane, sadrže odredene ostatke ranijeg nepoverenja prema privatnom sektoru, a pored toga, kako od donošenja do danas nisu menjani i prilagodavani potrebama života i prakse, imaju odredene manjkavosti.

2. Novi propisi treba da obezbede iste pravne pretpostavke za poslovanje svih privrednih subjekata i u tom smislu, treba isključiti prepreku da neku delatnost može obavljati samo preduzeće a ne i preduzetnik ili da se utvrđuju stroži uslovi preduzetnicima za obavljanje nekih delatnosti i sl.

3. Važeći propisi ne daju jasnu razliku između preduzeća i radnje a pojedina obeležja su ista, tako da građanin koji želi da započne neki biznis, teško može, bez stručne pomoći, da sagleda koji oblik organizovanja mu najviše odgovara.

Pre svega, zbog toga, a i zbog potrebe izgradnje jednog čistog modela, potrebno je izbjeći uspostavljanje dva oblika sa istom ili sličnom sadržinom. Recimo, ako se prihvati model ortačkog društva predviđen u Predlogu zakona o preduzećima i ako bi se istovremeno zadržao model zajedničke radnje po važećem Zakonu o ličnom radu, to bi bila dva oblika različita uglavnom po nazivu a iste ili slične suštine.

Prema prethodno izloženim predlozima, građanin koji želi da započne neki posao, na postavljena pitanja o zakonskim uslovima, dobio bi sledeće odgovore:

pitanje:

- Da li sve delatnosti koje obavljaju preduzeća, može obavljati preduzetnik?

Može sve delatnosti, osim delatnosti za koje je saveznim zakonom propisano da ih obavljaju samo preduzeća odredena zakonom ili samo odredeni oblici preduzeća

- Da li preduzetnik i preduzeće imaju iste ili različite uslove za obavljanje delatnosti?

Svi posebni uslovi su isti; međutim, ako zakonodavac propiše da predzećnik može zaposliti najviše 2-3 radnika, onda po tom osnovu faktički preduzetnik ne može obavljati delatnost čiji tehničko-tehnološki proces zahteva veći broj radnika

- Da li se mora zaposliti odredeni broj radnika i da li je broj zaposlenih ograničen?

Poseban uslov za obavljanje određenih delatnosti je zapošljavanje odgovarajućeg broja radnika propisane stručnosti što važi i za preduzeće i za preduzetnika; broj zaposlenih radnika kod preduzeća nije ograničen, a kod preduzetnika je ograničen na 2-3

- Da li je osnivački kapital u određenom novčanom iznosu uslov za registraciju?

Ulaganje osnivačkog kapitala nije uslov za registraciju preduzetnika i ortačkog (i komanditnog?) društva, a jeste za društvo kapitala

- U kojim oblicima fizičko lice može biti jedini osnivač, a u kojim je neophodno najmanje dva?

Jedno fizičko lice može se registrovati kao preduzetnik i jedini osnivač društva kapitala; za osnivanje društva lica neophodna su najmanje dva osnivača; društvo kapitala mogu osnovati i dva ili više osnivača

- Koji oblik organizovanja ima svojstvo pravnog lica?

Sva preduzeća imaju a preduzetnik nema svojstvo pravnog lica

- Kakva je odgovornost za obaveze?

Preduzetnik uvek odgovara svojom ličnom imovinom, a osnivači društva lica i osnivač jednopersonalnog društva kapitala odgovaraju svojom ličnom imovinom, pod zakonom propisanim uslovima.

Razume se, prethodno nisu izložene sve razlike između preduzetnika i preduzeća i načito između pojedinih oblika preduzeća, ali izloženi elementi, po našem shvatanju pokazuju ono što je i što treba da bude isto odnosno različito. To je orientacija za gradanina u opredeljivanju, zavisno od njegovih primarnih interesa i materijalnih mogućnosti. Recimo, ali želi da posao obavlja sam, registrovate se kao preduzetnik ili će osnovati društvo kapitala, a ako želi da se uortači, opredelite se za neko od četiri oblika društva, itd.

Prilikom opredeljivanja, gradanin će svakako imati u vidu i poreske obaveze (da li su iste ili različite), obaveze u pogledu vodenja poslovnih knjiga, kao i niz drugih elemenata.

4. Prethodno je obrazložen predlog da se opšti uslovi za obavljanje delatnosti preduzetnika urede u celini saveznim a ne delom saveznim i delom republičkim zakonom.

Ovaj predlog ne znači zalaganje za donošenje posebnog saveznog zakona o preduzetnicima. Potrebno je samo nekoliko dodatnih odredbi u Zakonu o preduzećima. Primera radi, u čl. 5. Predloga zakona može se dodati da preduzetnik nema svojstvo pravnog lica; u č. 8. ili 9. dodati da preduzetnik može biti samo jedno fizičko lice i da može zaposliti najviše 2 (3) radnika; u čl. 17. dodati da se isti uslovi odnose i na preduzetnika, itd.

5. Na kraju, smatramo da bi izloženim rešenjima država izrazila podršku privatnoj inicijativi i individualnom preduzetništvu, bar kada je reč o utvrđivanju uslova koji se odnose na pravni status preduzetnika. Takva podrška treba da se izrazi i u oblasti poreske i kreditne politike i u drugim oblastima, ali to nije materija Zakona o preduzećima.

*Dr Miroslav Paunović, advokat u Beogradu*

## **PRAVNA REGULATIVA ZA UREĐENJE EKONOMSKIH ODNOSA SA INOSTRANSTVOM**

Kriterijumi za ocenu stanja u regulativi koja uređuje privredne odnose sa svetom

Izgradnja tržišne privrede, napuštanje koncepta udruženog rada i uvođenje preduzetništva dovelo je do korenitih promena u propisima koji se primenjuju na sve domaće privredne subjekte, bez obzira da li učestvuju u međunarodnoj razmeni ili ne. No, ove dalekosežne promene imale su velikog odraza i na režim spoljnotrgovinskog i deviznog poslovanja, na područje kreditnih odnosa sa inostranstvom i uopšte na pravo ekonomskih odnosa sa inostranstvom, tj. na propise koji se primenjuju samo na one koji ulaze u međunarodne poslovne odnose.

Generalno se može dati ocena da su sve promene bile na liniji poboljšanja pravnog okvira za poslovanje domaćih preduzeća sa partnerima van granica zemlje. Odustalo se od pokušaja da se na odnose sa strancima primenjuje neprikladna terminologija, razvijena pre svega za potrebe odnosa među domaćim privrednim subjektima. (Kao primer za neprikladnu terminologiju često je navoden izraz "materijalno pravo na tehnologiju", ali su se na takvoj "negativnoj" listi nalazili i mnogi drugi izrazi.). Nema više ni specifičnih instituta našeg prava, koji su bili karakteristični i primenjivi samo u domaćim relacijama, pa ni štetnih posledica njihove mehaničke primene u odnosima sa inostranstvom. (Drastičan primer ovakvog mehaničkog preslikavanja elemenata dogovorne ekonomije i na donose sa strancima bilo je propisivanje obaveze da se Komori prijavljuje i sama namera zaključenja određenih poslova sa inostranstvom u inače osetljivim oblastima kao što su pribavljanje prava industrijske svojine ili projektovanje i gradenje u inostranstvu uz obavezu davanja mnogobrojnih podataka o stranom partneru i o elementima posla, iz čega je sledila još teža obaveza - dogovaranja i usaglašavanja sa ostalim subjektima zainteresovanim za taj posao ili koji imaju istu delatnost ili nastupaju na istom tržištu.) Otklonjene su i neke druge prepreke samostalnom i odgovornom nastupu domaćih preduzeća na inostrano tržište. (Na primer, ne postoje više ni strogi uslovi za obavljanje poslova spoljnotrgovinskog prometa, koji su, potpuno mehanički, bili utvrđivani za kadrove i organizacije u celini).

Dakle, velike promene nabolje u zakonodavnom uređivanju područja stupanja domaćih privrednih subjekata u odnose sa stranim partnerima su nesporne; i možda još nisu ni sagedani svi pozitivni domaći tih promena. Ali, odgovor na jednostavno pitanje da li jugoslovenski propisi podstiču izlazak domaćih preduzeća na međunarodnu scenu, koji se dobija od učesnika te utakmice na međunarodnom planu, pokazuje da još nije dostignut onaj nivo regulisanja koji možemo, sa praktičnog ali i profesionalnog stanovišta, oceniti bar donekle zadovoljavajućim. Ocene su, po pravilu, negativne i stižu čak i od onih koji su svesni velikih promena koje su se desile. Možda su te ocene oštire upravo zato što se smatra da su u nekoliko maha propuštene prilike da se (i sa gledišta pravnih standarda) stvori celovit, konzistentan, konstruktivni sistem ekonomskih odnosa sa inostranstvom, sistem koji je primeren potrebama i zahtevima savremenog poslovanja i koji prepoznaće i u pravoj meri vodi računa o interesima države odnosno domaće ekonomije kao celine.

Celokupna i tačna slika pravog stanja stvari može se dobiti tek kad se posmatraju obe grupe propisa koji se odnose na preduzeća kada rade poslove sa elementom inostranosti (onih koji su adresovani na sve privredne subjekte i onih koji se primenjuju samo kada se domaći subjekti susreću sa stranim partnerima ili je neki drugi elemenat posla vezan za inostranstvo). No, iako se taj segment prava ne može izdvajati iz opšteg stanja prava u nas, za svrhe ovog rada analiziraće se samo propisi koji direktno uređuju materiju poslovanja sa inostranstvom.

Materija zakonskog uređivanja poslovnih odnosa sa inostranstvom jeste jako osjetljiva. Naši subjekti susreću se sa različitim ekonomskim sistemima, drukčijom komercijalnom praksom, standardima i normama poslovnog ponašanja, pa i shvatanjem prava. No, mora se imati u vidu i to da ipak postoji određeni nivo do koga su izgradena jasna pravila koja se primenjuju u međunarodnom poslovanju; istina je da nema "međunarodnog" zakonodavca niti nadnacionalnog prava (bar ne za odnose u koje stupaju naša preduzeća), ali da ipak postoje izvori međunarodnog trgovачkog prava, da je došlo do određenog stepena unifikacije pravila koja se primenjuju na međunarodne poslovne odnose (te su mnogi spremni da potvrde postojanje međunarodnog "autonomnog" privrednog prava). Ovim pravilima ne valja protivrećiti ili propisima terati naša preduzeća na ponašanje koje nije u međunarodnom prometu uobičajeno; okviri za izlazak u svet ne smeju biti kruti, ograničenja moraju biti zaista nužna, inače se ne može govoriti o podsticajnom dejstvu propisa na takve poslovne poduhvate.

Pored "prevrata" učinjenog i u materiji ekonomskih odnosa sa inostranstvom posle donošenja Ustava 1988. godine pružila se još jedna šansa poslanicima na planu zakonodavstva da isprave eventualne propuste i nedogradenošć u sistemu ekonomskih odnosa sa inostranstvom - na osnovu Ustavnog zakona za sprovođenje Ustava SR Jugoslavije doneto je sijaset novih zakona u ovoj oblasti (ako nisu, u prvobitno predviđenim rokovima, doneti odnosno "pretreseni" svi zakoni). Ovaj "popravni" ispit nije medutim, iskoršten kako valja - ponovljene su neke od već poznatih grešaka, iako je na njih u praksi, pa i u literaturi, dosta određeno ukazano. Čak bi se moglo reći da se u nekim situacijama tvrdoglavio insistiralo na ranijim prevaziđenim rešenjima. Olako je uzeto da nikakve popravke ne treba raditi, već su u dobrom delu prepisani zakoni i drugi propisi koji su bili na snazi u prethodnom periodu. Ima i mišljenja da je u pitanju ne samo nepoznavanje materije od strane onih koji su radili stručne osnove za izmene propisa, već da je ponovo na delu iskazivanje stava da su svi koji se bave spoljnom trgovinom "s druge strane zakona", te da zakonodavac, a posebno oni koji propise na strani uprave primenjuju (to su, po pravilu, oni koji propise i pripremaju) moraju da "čuvaju državu". Rešenja sadržana u poslednjim verzijama propisima nisu, dakle, plod nekog promišljenog istraživanja, nego često ad hoc stav pojedinog resora ili, mnogo češće, nekog užeg dela stručnog tima organa uprave. Jedino se tako može objasniti odakle toliki raskorak između

javno izražene, i potpuno opravdane, namere da režim ekonomskih odnosa sa inostranstvom bude podsticajan, a nikako kočnica povezivanja sa svetom, i onoga što se u praksi desilo, što je sadržano u propisima koji se odnose na ovu oblast, što predstavlja formalno-pravnu stranu regulative, pravnu tehniku.

Već površni pregled propisa i sažimanje primedbi prakse pokazuju još jednu interesantnu stvar - nedostaci sistema pravne regulative ekonomskih odnosa sa inostranstvom uglavnom ne potiču od mera preduzetih da se savladaju teškoće izazvane sankcijama organa OUN prema Jugoslaviji. Neka ograničenja u poslovanju ili rešenja koja su otuda proistekla mogu se razumeti. Ali, izgleda da su u pitanju nedostaci koji postoje bez obzira na sankcije; oni su "ugradeni" u sistem nezavisno od te nesrećne okolnosti i rezultat su, pre svega, neznanja i inercije, te otpadaju svi argumenti onih koji u trenutnim teškoćama nalaze opravdanje za stanje u regulativi.

U redovima koji slede načinjen je pokušaj da se, ukratko, prikažu osnovni elementi za kritiku propisa koji uređuju privredne odnose sa inostranstvom te pruže ilustracije, dokazi za takvu kritiku. Analiza se zadržava, u okvirima ispitivanja koliko su ti propisi podsticajni za našu privredu, u traženju odgovora na nekoliko pitanja: - kakva je koncepcija propisa u pogledu načina regulisanja, obuhvata materije i sadržaja (kakva je "disperzija" izvora, da li je regulisanje celovito, koliko se ulazi u detalje odnosa, da li propisi uređuju samo ono što je sa stanovišta interesa zemlje nužno propisati, da li se ograničava autonomija volje ugovornih strana u uobičavanju njihovih poslovnih odnosa); da li određeni organi i institucije svojim aktima utiču na realizaciju poslovnih odnosa sa inostranstvom, da li su im postavljena dovoljno jasna uputstva za postupanje u određenim situacijama; - da li propisi uvažavaju osnovne standarde međunarodnog poslovanja u pojedinim oblastima; i dr.

#### Koncepcija propisa u pogledu sadržaja i obuhvata materije

Često određena materija nije potpuno uređena jednim zakonom, već se na odnos primenjuje nekoliko različitih propisa, koji odnos regulišu sa raznih aspekata. Ovo širenje izvora u nekim slučajevima ima značajne razmere tako da je snalaženje u brojnim rešenjima vrlo teško. (Strana ulaganja su, direktno i indirektno, uređena sa više desetina propisa, saveznih i republičkih. Kao primer može se navesti i pitanje devizne dokumentarne kontrole odnosno prijavljivanja spoljnotrgovinskih poslova na koje se primenjuje nekoliko podzakonskih akata, čije samo nabranjanje pokazuje koliko je teško u njima se snaći: Uredba o utvrđivanju spoljnotrgovinskih poslova za koje se ne podnose prijave (Sl.list SRJ 17/93). Naredba o načinu podnošenja prijava o zaključenim spoljnotrgovinskim poslovima (Sl.list SRJ 18/93, 26/93). Odluka o ispravama i dokumentaciji koji se dostavljaju radi sprovodenja devizne dokumentarne kontrole i o bližim uslovima i načinu vršenja te kontrole (Sl.list SRJ 37/93). Spisak ovim nije iscrpljen, a u određenom periodu 1991/92 na istu materiju su se primenjivala i dva srpska republička propisa). Propisi često nisu doneti u okviru iste nadležnosti (federacija, republike), što još više otežava put njihovog saznavanja, praćenja i primene na konkretan odnos.

Naravno, nije moguće postići da svaki pravni odnos bude ureden samo jednim propisom, jer u određenoj meri mora doći i do primene propisa koji uređuju neko specifično područje, ali bi trebalo nastojati da se njihov broj svede na najmanju meru. No, ono što se svakako može izbeći to je da se pitanja sa istog područja, ili još gore, potpuno identična pitanja rešavaju u dva propisa ili više propisa. (I za ovo ima više primera - tako je pitanje predstavništava stranih banaka uredeno i Uredbom o bližim uslovima za otvaranje i rad predstavništava stranih lica u Jugoslaviji (Sl.list SRJ 51/92, 81/93, 26/94), ali i Odlukom o izdavanju dozvole za otaranje predstavništva strane banke na teritoriji SR Jugoslavije (Sl.list 55/93); isti je slučaj i sa osnivanjem banaka u inostranstvu: na ovu materiju primenjuju se dva propisa

- Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, član 64 i dr., kao i Odluka o davanju saglasnosti za osnivanje banke u inostranstvu, otvaranje filijale, poslovne jedinice ili predstavništva u inostranstvu (Sl.list SRJ 55/93).

Međutim, još je nepovoljnija varijanta kada zakon upućuje na podzakonske akte. Pojedine zakone prati veliki broj uredbi, odluka, uputstava, pa materija uredena ovim propisima nižeg ranga prevazilazi po obimu zakonsku materiju. (Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju (Sl.list SRJ 46/92, 16/93) ilustrativan je primer za ovaj pristup; tako na primer podzakonski akti ureduju: materiju vezane trgovine (član 18 stav 4. na osnovu koga je doneta Odluka o kompenzacionim poslovima sa inostranstvom, Sl.list SRJ 51/92), obavljanje poslova zastupanja stranih lica (član 37 stav 6. - Uredba o zastupanju stranih lica u Jugoslaviji, Sl.List 51/92, 26/94) i niz drugih pitanja). Donošenje podzakonskih akata manje je pod kontrolom stručne javnosti i njihova pravna tehnika je, po pravilu, lošija, u njima mogu da se potkradu i veće greške i nedoslednosti. Naročito je opasno ako se u podzakonskom aktu "ide dalje" u regulisanju odnosa od mere koju je postavio zakon tj. kada se podzakonski akt ne ograniči samo na tehničke detalje za sprovođenje propisa, već se njime ureduje odnos i u materijalnom smislu; to ostavlja mogućnost manipulisanja i nikako nije dobro za pravnu sigurnost. (Očit primer za ovo je Uredba o zastupanju stranih lica u Jugoslaviji koja propisuje i nešto što zakonom nije predviđeno - na primer, da ugovor o zastupanju stranih lica mora biti ugovor o generalnom zastupanju i to za ceo proizvodni program (član 3.).)

U principu, svako širenje na podzakonske akte je atak na pravnu sigurnost. No, stvari se u našoj praksi i dalje komplikuju, jer se neki podzakonski akti, predviđeni zakonom, nikada i ne donesu, čak ni posle višegodišnje primene zakona (a uobičajena je pojava da se kasni u njihovo izradi. (Tako nikada nije podzakonskim aktom propisan postupak javnog nadmetanja i prikupljanja ponuda za uvoz robe, što je valjalo učiniti po odredbi člana 48. stav 3. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju. Primeri se mogu naći i u drugim propisima - u Zakonu o deviznom poslovanju (Sl.list SFRJ/SRJ 66/85, 3/88, 59/88, 96/91, 26/92, 16/93, 50/93) predviđeno je da Savezna vlada i Narodna banka Jugoslavije treba da propisu bliže uslove za prodaju i kupovinu potraživanja po osnovu poslova sa inostranstvom, što nije učinjeno.). S druge strane, podzakonski akti se donose i onda kada nema izričitog ovlašćenja da se odredena materija i na taj način ureduje. (Kao osnov za donošenje Uredbe o privremenom uvozu i izvozu robe (Sl.list SRJ 49/92) navodi se odredba člana 92 stav 5. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju u kojoj je Savezna vlada ovlašćena samo da uredi pitanje uvoza od strane fizičkih lica, a ne i pitanje privremenog uvoza i izvoza uopšte). Do teškoća dolazi već kada se materija ureduje na dva ili više mesta (pa čak kada je to uređivanje konzistentno). No, ovakvo regulisanje u više propisa često dovodi do kontradikcija pa i do netačnog prikazivanja stvari adresatima pravne norme. (Primer: pitanje koncesija uredeno je članovima 18. i 19. Zakona o stranim ulaganjima (Sl.list SRJ 77/88) ali i republičkim zakonima (Zakonom o opštim uslovima za davanje koncesija stranim licima u Republici Srbiji, te crnogorskim Zakonom o koncesijama). Savezni i republički propisi se u ovoj materiji u pojedinim važnim detaljima znatno razlikuju - od načina donošenja odluka, nadležnosti organa do perioda trajanja koncesije i dr. elemenata).

Propisi ponekad, potpuno bespotrebno, ureduju detaljno i pitanja koja se tiču unutrašnje organizacije preduzeća ili njihovog unutrašnjeg poslovanja ili, čak, poslovne politike. (Ovakav je slučaj sa pojedinim odredbama Zakona o zaštiti građana SR Jugoslavije na privremenom radu u inostranstvu (Sl.list SFRJ/SRJ 15/80, 61/88, 42/92).).

U ovom pogledu propisima se može zameriti da sadrže i mnoge odredbe koje zapravo nisu pravne norme, već deklaracije koje ne treba da se nalaze u propisu. (Na primer, čl. 58. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju određuje da će, ako nastanu poremećaji u spoljno-

trgovinskoj razmeni i platnom bilansu, Savezna vlada preduzeti mere za otklanjanje tih potrebe. Ovlašćenja Saveznoj vladi za ove mere nalazi se u drugim propisima, a odredba u zakonu koji uređuje spoljnotrgovinsko poslovanje samo opterećuje ionako glomazan tekst.).

Isto tako, propisi sadrže i odredbe koje uređuju notorne stvari, koje zapravo ne bi trebalo ni da budu predmet zakonskog uređivanja, a razlozi za takvo opterećivanje teksta mogu biti mnogobrojni. (Tako odredba člana 66. stav 3. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju sadrži dozvolu da preduzeće jugoslovenskih lica, osnovano u inostranstvu po odredbama tog zakona, može osnivati preduzeća i ulagati sredstva u Jugoslaviju. Ovo, u načelu, nikada nije bilo sporno, niti su takva ograničenja, recimo, postojala niti postoje u "matičnom" zakonu za materiju stranih ulaganja. Odredba je, međutim, uneta u Zakon, jer je bilo mišljenja, naročito u krugovima "nadležnih resora" u saveznoj administraciji, da takvu mogućnost ne bi trebalo dopustiti (pa je takva formulacija i uneta u tekst pripremnog materijala za jednu od prethodnih promena Zakona); odredba je, dakle, trebalo da posluži kao brana eventualnom naopakom tumačenju odredbi propisa).

#### Nedostaci u pravnoj tehnici

Iako se neke od do sada navedenih zamerki mogu svrstati u pravno-tehničke nedostatke propisa, tom spisku se mogu dodati i druge primedbe.

Tako, lutanju u primeni propisa pridonosi i neprecizno određivanje pojedinih organa kojima se dodeljuju pojedina ovlašćenja. (Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju pun je primera gde se predviđaju ovlašćenja "nadležnog saveznog organa"). Ovo je posebno komplikovano slučajevima kada je predviđena ili dode do nadležnosti organa i federacije i republike. (Primer: srpska Uredba o obavezi pribavljanja prethodne saglasnosti za izvoz i uvoz (Sl. glasnik Srbije 70/91) uredivala je materiju na koju se odnosilo i nekoliko saveznih propisa.)

Propisi se često menjaju (što, između ostalog, govori i o njihovom kvalitetu). (Tako je Zakon o deviznom poslovanju, od dana donošenja, dopunjeno odnosno izmenjen 6 puta). Nije ih, otuda, lako pratiti, a prečišćena izdanja, doneta od strane samog zakonodavca, vrlo su retka.

I dalje se zadržala stara navika da se u naziv propisa nagura celokupni sadržaj propisa. (Sadašnja Odluka o ispravama i dokumentaciji koji se dostavljaju radi sprovođenja devizne dokumentarne kontrole i o bližim uslovima i načinu vršenja te kontrole ima 22 reči u naslovu prethodna odluka, koja je uredivala istu materiju, imala je čak 32 reči u nazivu).

Prelazne i završne odredbe zaslužuju posebnu kritiku sa profesionalnog stanovišta. Iz njih nije lako razabrati šta je od prethodnih propisa ostalo na snazi, šta se menja, a šta i dalje ima pravnu snagu. (Na primer, prelazne i završne odredbe Zakona o deviznom poslovanju).

Zbog velikog broja propisa koji uređuju određenu materiju (a koji, često, nisu u međusobnom hijerarhijskom sistemu, već imaju istu pravnu snagu) i njihovih čestih izmena, ni poznata pravila tumačenja ne mogu puno da pomognu, a u svakom slučaju kriterijum pravne sigurnosti nije zadovoljen.

U ovu grupu opaski spadaju i primedbe na račun jezika propisa. Nisu u pitanju samo duge, komplikovane rečenice, neusklađena terminologija, neodredene formulacije, već naprsto, ima rečenica koje ništa ne znače, koje nemaju nikakvog jezičkog smisla. (Član 45. stav 1. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju, na primer, glasi: "Na robu koja se privremeno izvozi odnosno uvozi ne primenjuju se odredbe čl. 12, 48, i 49. ovog zakona, osim ako ovim zakonom nije drukčije određeno."). Do neusklađene terminologije dolazi često i otuda što propisi o spoljnoj trgovini dodiruju i materiju drugih propisa, ali bez mnogo uvažavanja oso-

benosti te druge oblasti, što dovodi do olakog i često pogrešnog korišćenja termina. (Tako se u Zakonu o spoljnotrgovinskom poslovanju, u delu koji o osnivanju preduzeća od strane domaćih lica u inostranstvu, ne razlikuje ulog u kapital preduzeća od udela u preduzeću, pa se i ovi termini mešaju i pogrešno upotrebljavaju na primer, čl. 70. stav 1).

Srećom, uveliko se odustalo od nastojanja da se domaća terminologija nametne i mehanički prenese na odnose sa inostranstvom (pre svega zato što se terminologija značajno menja i za unutrašnje odnose). Ali, pojedinih relikata još ima. Na primer, u Odluci o posredovanju u spoljnotrgovinskom prometu (Sl.list SRJ 51/92), koja je doneta na osnovu člana 19. stav 6. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju, pod pojmom "posredovanje" podrazumevaju se zapravo reeksportni poslovi (iako se u samom Zakonu termin "posredovanje" ne koristi). Posredovanje u svetu (i u nas, po Zakonu o obligacionim odnosima koji je usklađen sa svetskom praksom) znači nešto sasvim drugo od "uvoza radi ponovnog izvoza", ili "kupovina robe u inostranstvu radi ponovne prodaje u inostranstvu" - termin je u spoljnotrgovinskom propisu ostao iz ranijih vremena kada je u javnosti imao čak i pomalo pogrdno značenje).

#### Zahtevi u pogledu sadržaja ugovornog odnosa

Propisi koji uređuju poslovanje sa inostranstvom često određuju i model za određeni odnos sa inostranstvom, pa idu i dalje te propisuju i sadržaj ugovora koji naša lica zaključuju sa strancima. Nekada se to čini nabranjem elemenata ugovora koje strane treba da unesu u ugovor, dok se stranama ostavlja da odrede sadržaj odredbi. Međutim, u pojedinim slučajevima tačno se propisuje kakvo se rešenje mora uneti u ugovor. Gotovo da se ne može zamisliti situacija u kojoj bi se na ovakvo ograničavanje autonomije volje strana moralio ići, pogotovo što se ne može odgometnuti kakav bi interes država mogla imati da i ova pitanja reguliše odnosno da u njih ulazi (osim ako nije u pitanju ona, iz prethodnih vremena nasledena, želja da se "štite" i "poučavaju" domaći subjekti). Ovakav pristup, naravno, pokazuje potpuno ne-poverenje u aktere poslovanja sa svetom (a sigurno nije doveo do toga da su ugovori boljeg kvaliteta niti je posao zakonodavca da na taj način podiže sposobljenost onih koji u medunarodnom poslovnom prometu učestvuju); suprotno, ovakva orijentacija dovodi do potpuno nesuvishlih zakonskih odredbi. Posebno zabrinjavaju one odredbe propisa kojima se uređuje obavezni sadržaj ugovora a koje propisuju rešenja suprotna obligacionopravnom sistemu. (Dok se donekle mogu razumeti razlozi za postavljanje obaveznog sadržaja i zabrane pojedinih klauzula u ugovorima o transferu tehnologije - članovi 55. i 56. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju (mada bi i ovde trebalo ispitati da li je zaštitu nacionalne ekonomije potrebno postizati takvim opterećivanjem ugovornog odnosa), dotle apsolutno nikakvog opravdanja nemaju odreddbe o obaveznom sadržaju ugovora o zastupanju gde se propisuje, na primer, da je rok bitan elemenat ugovora i da zastupanje uvek mora biti generalno i to za ceo proizvodni program nalogodavca članovi 2. i 3. Uredbe o zastupanju stranih lica u Jugoslaviji).

#### Zahtevi formalno pravne prirode koji utiču na poslovanje sa inostranstvom

Dobar broj ugovora između domaćih i stranih subjekata u domenu privrednih odnosa podleže određenoj kontroli organa uprave. Sa sigurnošću se može reći da su ovi zahtevi preterani. Pogotovo ako se ima u vidu da ni u jednom slučaju nije odredena pravna priroda intervencije države u zaključivanje ugovora - nije, bez obzira na korišćenu terminologiju, raščišćeno da li su u pitanju dozvole, odobrenja, kakva je pravna priroda i domaćaj aktova države povodom kontrole poslovnih aranžmana. Stalne kritike ovakvog stanja (koje je u ranijem periodu bilo još izraženije) dovele su do izvesnog terminološkog "ublažavanja" ove intervencije; no dalje od jezičkih prepravki nije se išlo - sada se, umesto o dozvolama, govori

o tome da se ugovori "prijavljuju", "evidentiraju", "registrouju"; međutim, efekti su isti i posle ovakvog jezičkog "doterivanja" - i dalje se ne zna kakav je domaćaj intervencije državnog organa, u kom domenu on pregleda ugovor, kakva su mu ovlašćenja i sl. (Tako se po članu 12. Zakona o kreditnim poslovima sa inostranstvom (Sl.list SRJ 42/92) kod Narodne banke Jugoslavije registruju kreditni poslovi sa inostranstvom (precizira se da to podrazumeava registraciju ugovora, promena i raskida ugovora, kao i korišćenja, otplate i naplate kredita); pre zaključenja kreditnog posla domaće lice čak mora podneti Narodnoj banci Jugoslavije "na registraciju" i obaveštenje o nameri zaključenja posla. Po zakonu o spoljnotrgovinskom poslovanju, ugovor o dugoročnoj proizvodnoj kooperaciji podleže odobrenju (član 17.), ugovor o izvođenju investicionih radova u inostranstvu upisuje se u poseban registar (član 27.), ugovor o zastupanju se evidentira (član 37.), pribavljanje odnosno ustupanje prava industrijske svojine vrši se na osnovu ugovora koji se smatra punovažnim kada se upiše u registar (član 54.), o ugovoru o poveravanju poslova zastupanja stranim licima podnosi se obaveštenje radi evidentiranja (član 80.); u svim ovim slučajevima postupa "nadležan" savezni organ. Ugovor o direktnim stranim investicijama prijavljuju se saveznom organu uprave (član 22.), koji ceni uskladenost ugovor sa ustavom i zakonom.). Ovo izaziva velike nesporazume između domaćih i stranih partnera, a i na relaciji domaća organizacija - organ uprave. Poslovni odnosi ne trpe odlaganje i odugovlačenje, a posebno nema mesta neizvesnosti da li će "nadležni" organ odobriti posao ili ne.

Već je navedeno da se često u zakonu direktno i ne imenuje organ kome je domaći partner u ugovornom odnosu sa strancem dužan da se obrati - koristi se formulacija "nadležan organ uprave". Za pravnu sigurnost, a pre svega za lakše snalaženje, bilo bi dobro da se u propisu po tačnom nazivu navede organ koji je ovlašćen da postupa. Posebno je komplikованo snalaženje ako se propisom navedu dva organa koji imaju nadležnost u istoj stvari. (Vrlo je teško iz formulacije člana 19 stav 4. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju, koja se odnosi na reeksport, utvrditi nadležnost: "Poslove... odobrava nadležni savezni organ, a finansijske transakcije u vezi s tim poslovima - savezni organ nadležan za poslove finansija, odnosno Narodna banka Jugoslavije").

U pojedinim odredbama propisa koji se tiču odnosa sa inostranstvom sadržane su vrlo neobične odredbe u pogledu roka u kome nadležni organ treba da odgovori na prijavu ugovora odnosno obaveštenje o poslu koji je zaključen ili koji treba da se zaključi. Često su, naime, propisani rokovi u kojima organ mora da deluje (doneće pozitivno ili odbijajuće rešenje), ali i određeno da se, ukoliko organ ne postupi u tom roku, smatra da je doneo pozitivnu odluku. (Član 22. stav 4. Zakona o stranim ulaganjima; član 54. stav 4. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju - u pogledu ugovora o transferu tehnologije, član 12. stav 4. Zakona o bankama i drugim finansijskim organizacijama (Sl.list SRJ 32/93).). Ove su odredbe izuzetak od pravila upravnog prava o postupanju u slučaju "čutanja administracije", donete su na osnovu pritisaka i žalbi domaćih lica i njihovih stranih partnera da se postupak često i nepotrebno odugovlači u organima uprave ili organizacijama sa javnim ovlašćenjima; iako su opravdane kao želja da se stranim partnerima pokaže da će se blagonaklonno postupati u nekim oblastima važnim za nacionalnu ekonomiju, kao što su direktnе strane investicije, ipak, se zapravo, radi o svojevrsnom priznanju kakva nam je administracija. Na stranu to što ni ovo rešenje ne pomaže mnogo u praksi, jer ima, recimo, teškoća da se dokaže negativna činjenica (da organ nije doneo odluku u određenom roku) u daljim fazama odvijanja posla.

Pored toga, ponekad se propisuje da se uz podnošenje zahteva organu uprave mora dostavljati i dokumentacija koja zapravo nema nikakvog smisla. (Tako se uz prijavu ugovora o osnivanju mešovitog preduzeća sa stranim kapitalom na ocenu saglasnosti sa zakonom mora

podneti i obrazloženje o očekivanim efektima ulaganja (član 22. stav 2. Zakona o stranim ulaganjima) iako je već iz same formulacije odredbe jasno da nadležni savezni organ upravo nije ovlašten da ceni celishodnost direktnog stranog ulaganja odnosno poslovog aranžmana, već samo da li je ugovor u skladu sa zakonom.). Izraziti primer za ovu vrstu formalnog opterećivanja poslovanja su i odredbe o tome da autentičan tekst mora da bude na srpskom jeziku (na "jednom od jezika naroda Jugoslavije"); uz prijavu ugovora nadležnom organu podnosi se i prevod na jezik stranog ulagača. (Ovo važi, na primer, za ugovore o direktnom stranom investiranju - član 22. stav 2. Zakona o stranom ulaganju.). U međunarodnoj trgovini uobičajeno je da se ugovori sklapaju na jednom od tzv. svetskih jezika i obaveza naturena našim propisom nailazi na opravdano protivljenje stranaca. Praksa se doviđa te su razrađeni mehanizmi da se ovo prevaziđe (autentičan tekst na našem i stranom jeziku, što otvara problem eventualnog neslaganja, ugovorna garancija domaćeg partnera da prevod na strani jezik odgovara autentičnom tekstu na srpskom jeziku, uz obavezu snošenja štetnih posledica ako se pokaže da nije tako, itd.). No, u svakom slučaju, nema opravdanja da se propisom pokazuje krutost koja se u praksi zaobilazi i propis izigrava.

#### **Regulativa koja odudara od standarda poslovanja u svetu**

Dosta je učinjeno na harmonizaciji pojedinih aspekata odnosa sa inostranstvom, na uskladivanju sa evropskim i svetskim standardima. No, još uvek ima manjkavosti, koje su se potkrale, odnosno rešenja na kojima se insistira i pored opravdanih kritika i domaće javnosti, ali i stranih učesnika poslova sa Jugoslavijom. (Ova bi se konstatacija mogla ilustrovati u materiji prava industrijske svojine, autorskih prava i susednih prava, gde pojedina rešenja odudaraju od svetskih iskustava i dostignuća u pravnom regulisanju; no, na ovom pitanju se ne insistira, jer je poznato da se intenzivno radi na pripremi potpuno novih zakona iz ovih oblasti s namerom da se u njih ugrade sva savremena rešenja te da naši propisi ne odudaraju ni najmanje od onoga što je u svetu poznato.).

Kao primer može da posluži i to da propisi (Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju - član 18. te Uredbe o kompenzacionim poslovima) uprošćeno posmatraju fenomen vezane trgovine, danas vrlo prisutne u međunarodnoj razmeni, te neopravdano smanjuju mogućnost da se, pored kompenzacionih poslova, ugovora i čitav niz drugih aranžmana iz domena kontra kupovine koji su poznati u svetu, a na koje u praksi dosta često nailaze i naša preduzeća.). S druge strane, u pojedinim oblastima načelna rešenja potpuno su u skladu sa standardima pa i sa obavezama Jugoslavije u odnosu na međunarodne organizacije ili međunarodne sporazume. Ono što nedostaje je konkretna razrada, tako da su načelna rešenja teško u praksi primenjiva. (Tako je na nivou zakonskog regulisanja sadržaj odredbi o antidampingu potpuno u redu i u skladu sa pravilima GATT-a - poropisana je mogućnost da se uvedu antidampinške i kompenzatorne carine (protiv nelegitimnog subvencioniranja) - članovi 59. i 60. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju. Međutim, sva dalja razrada je izostala jer nije donet podzakonski akt koja bi omogućio vodenje antidampiških postupaka određivanje marže dampinga, način utvrđivanja visine štete, ovlašćenje za pokretanje postupka, nadležnost za rešavanje u postupku itd.).

#### **Insistiranje na institutima koji nisu poznati u svetu**

Ovaj nedostatak bio je karakterističan za naše ranije pravo ekonomskih odnosa sa inostranstvom, s razlogom je bio kritikovan, ali je, srećom, u zaista značajnoj meri umanjen. Tek se po koji zaostatak stare prakse može naći u zakonskim tekstovima i treba i takve slučajeve preispitati i isključiti ih ukoliko za rih nema posebno opravdanih razloga. (Zakon o stranim ulaganjima vrši podelu na dva modaliteta ulaganja: - osnivanje preduzeća, te - ulaganje u

preduzeće (Zakon je imao u vidu ono ulaganje u društveno preduzeće po modelu iz prethodnih propisa o stranim ulaganjima u Jugoslaviju). Nedosledno korišćenje termina izazvalo je, međutim, pravu pometnju u praksi; tako se, između ostalog, često pod ulaganjem u preduzeće podrazumeva ne samo "stari" model ulaganja, nego i svako direktno investiranje u postojeće trgovačko društvo (kojim se stiče svojstvo člana trgovackog društva i nije, dakle, u pitanju ulaganje sredstava na ugovornoj osnovi radi postizanja nekog zajedničkog cilja). Dok se može razumeti što je Zakon prihvatio i ranije važeći model ulaganja (jer je u vreme donošenja bilo još takvih aranžmana), nema nikakvog objašnjenja za odredbu Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju kojom se kao oblik obavljanja privrednih delatnosti u inostranstvu predviđa taj isti model, poznat inače samo kod nas član 80. stav 2.).

Više se ne postavljaju praktično nikakvi posebni uslovi za obavljanje spoljnotrgovinskog prometa; potrebno je da preduzeće ispunjava samo uslove koji važe za lica koja se bave bilo kojom drugom delatnošću. (Član 6. stav 2. Zakona o spoljnotrgovinskom poslovanju. Po članu 53. Uredbe o upisu u sudske registre preduzeća i drugih pravnih lica koja obavljaju privrednu delatnost (Sl. List SFRJ 74/90) proizilazi da samo preduzeće određuje svojim opštim aktom ko i kako vrši poslove spoljnotrgovinskog prometa, kao i uslove koje mora da ispunjava lice za zastupanje u tim poslovima i granice njegovih ovlašćenja.).

Za banke koje obavljaju poslove platnog prometa i kreditnih poslova sa inostranstvom postavljeni su, međutim, mnogo rigorozniji uslovi. (Odlukom o uslovima za davanje ovlašćenja bankama za obavljanje poslova platnog prometa i kreditnih poslova sa inostranstvom, kao i o uslovima za oduzimanje ovlašćenja (Sl. List SRJ 55/93) predviđeno je više uslova u pogledu kapitala, tehničke opremljenosti, stručne sposobljenosti delova banke i nameštenika, na osnovu kojih se procenjuje da li banka može dobiti dozvolu za rad sa inostranstvom. Uslovi su tako postavljeni da Narodna banka Jugoslavije praktično ima diskreciono pravo da odlučuje da li su ti uslovi ispunjeni ili nisu.).

#### Zaključne napomene

Unapređenje poslovanja naših preduzeća sa inostranstvom zahteva da se konstantno preispituju propisi kojima se ono uređuje. Iako je, u opštem talasu izmena, učinjeno vrlo mnogo, ostaje još dosta toga da se uradi. Nema više "ideoloških" prepreka, insistiranja na nekim našim osobenostima, te treba pre svega savladati inerciju u stručnom, profesionalnom pogledu i izboriti se za konzistentan, moderan, podsticajan sistem propisa koji postavljaju okvire za privredno povezivanje sa svetom. Ukoliko ima potrebe da se intervencijom države, propisivanjem obaveznih normi ponašanja, obezbedi zaštita naših interesa u međunarodnim poslovnim odnosima, onda se u tom nastojanju mora naći prava mera, da bi se postigla ravnoteža sa potrebom da propisi podstiču razvoj poslovnih veza sa inostranstvom. Gotovo da se ne može navesti ni jedan razlog, ni jedan slučaj u kome treba u regulisanju odstupiti od međunarodne trgovacke prakse ili na bilo koji način imati restriktivan pristup u odnosu na ono što je tekovina međunarodnog trgovackog prava; ne može se nikako dozvoliti da se odredbe o čistoj poslovnoj tehniči dignu na nivo principa od kojih se ne može odstupiti.

Posao dovodenja naših propisa u sklad sa navedenim zahtevima nije lak, ali (više) nije ni preterano težak. Za to se mora koristiti svaka šansa i nema opravdanja za propuštene prilike.

Dr Miroslav Vrhovšek, sudija Višeg privrednog suda Srbije

## PRIVREDNO - PRESTUPNA ODGOVORNOST PREDUZEĆA I PREDUZETNIKA

### Uvodno izlaganje

Protekli period (od 1991. do 1994. godine) karakterišu, posmatrano sa aspekta privredno - prestupne odgovornosti, dve prisutne pojave: hipertrofiranost propisa kojima su regulisani privredni prestupi; neadekvatnost i nekoherentnost propisa o privrednim prestupima, što se sve zajedno negativno odražava na smišljenu politiku zaštite usvojenog privredno -finansijskog sistema zemlje, pogotovo u situaciji kada je prisutna primena ekonomskih sankcija od strane međunarodnih organizacija.

Može se nedvosmisleno konstatovati da postoji hipertrofiranost propisa kojima su regulisani privredni prestupi, i da to predstavlja otežavajuću okolnost kako za preduzeća i preduzetnike koji treba da ih primenjuju, tako i za organe otkrivanja i za sve pravosudne organe. Sudija bi trebalo da vlada materijom iz nekoliko stotina zakona i uredbi kako bi privredne prestupe pravilno opredelio i izrekao sankciju. Osim toga, često se donose tzv. interventni zakoni, a naročito uredbe u kojima se propisuju privredni prestupi, a kako se radi o neposredno izraženom društvenom interesu, a i shodno podacima, pravosudni organi se uglavnom opredeljuju za primenu upravo tih zakonskih odredbi.

U međuvremenu je donet veoma veliki broj uredbi, kao interventnih podzakonskih propisa, kako u oblasti cena, tako i u oblasti prometa, koje, veoma često, nisu dovoljno dobro i na adekvatan način donete i obradene, posmatrano, upravo i pre svega, sa pravnog aspekta, a pogotovo sa aspekta privredno-kaznenog prava, koje su međusobno nekoherentne i neu-saglašene, usled čega ne predstavljaju homogenu celinu koje se, uz to, veoma često menjaju, što sve, ujedno, izaziva negativne efekte u praksi koji su, zbog toga, kontraproduktivni cilje-vima koji se žele postići njihovim donošenjem.

Potpuno razumevajući potrebu za donošenjem uredbi u pitanju, za vreme trajanja ekonomskih sankcija međunarodnih organizacija, kao i potrebu za njihovim čestim izmenama i dopunama, teško je, ipak, oteti se utisku da se iste, veoma često, donose na brzinu, bez dovoljnog udubljivanja u moguće negativne efekte koji će njihovim donošenjem biti izazvani i bez dubljeg sagledavanja i poznavanja celokupnog pravnog i društveno-ekonomskog sistema

kao i sveukupnih prilika u kojima taj sistem funkcioniše. Posetan problem, kod svih navedenih uredbi, predstavlja i veliki broj novouvrđenih krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja, kako sam po sebi, kao pojava, tako i zbog toga što, vrlo često, ni kaznene odredbe nisu međusobno uskladene, ni koherentne, a isto tako i ne predstavljaju pravi izraz donosioca za obezbeđivanje primene materijalnog propisa.

Iz analize svih dosada donetih uredbi proizilazi osnovan zaključak da se radi o veoma velikom ukupnom broju utvrđenih krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja i ostalih sankcija i mera, što jasno pokazuje, sa jedne strane posmatrano, želju zakonodavca da ostvarenje zacrtanih ciljeva, koje hoće da postigne donošenjem uredbi u pitanju, obezbedi, između ostalog, utvrđivanjem ovako velikog broja krivičnih dela, privrednih prestupa i prekršaja i sankcija za njihove učinioce, a sa druge strane posmatrano, ovakvo postupanje zakonodavca ukazuje na to da smatra da će se jedino putem sankcionisanja određenih postupanja pravnih i odgovornih lica za krivična dela, privredne prestupe i prekršaje uspešno moći postići oživotvorene uredbi u pitanju. Da li je takva nada opravdana ili ne, pokazaće vreme koje dolazi.

U novodonetim uredbama, pa i zakonima, smanjen je broj privrednih prestupa koji se sada inkriminišu u većem broju kao prekršaji. Takvo postupanje će biti ispravno sve dok se privredni odnosi ne stabilizuju. Pojačanje regulative države ima za posledicu ograničavanje delovanja ekonomskih zakona, a to, sa druge strane, nužno dovodi do veoma čestih izmena i dopuna tih propisa, jer se ekonomske zakonitosti ne mogu sputavati neograničeno dugo a da ne dovode do još težih poremećaja u privredi. Povećanje broja propisa koje se zakonima određuju kao privredni prestupi dovodi i do većeg broja kršenja tih propisa. Ovo tim više što usled tih čestih izmena, a u zaoštrenim uslovima privredovanja, preduzeća objektivno nisu u mogućnosti da se privremeno preorijentisu i prilagode tim novim uslovima.

Sigurno da se povećanje broja izvršenih privrednih prestupa od strane pravnih i odgovornih lica ne može i ne sme pripisivati u većoj meri nagomilanom broju propisa kojima se isti utvrđuju, ali je isto tako očigledno da je svim privredno-finansijskim subjektima veoma otežano praćenje, pa i primena velikog broja propisa koji se uz to vrlo često menjaju i za koje se ne bi moglo reći da su međusobno u idealnoj jedinstvenosti i koherenciji. Svakako da i ova okolnost dovodi, u određenoj meri, do nepotpune i neadekvatne kriminalizacije širih delova društva koje nije odraz pravog stanja u njemu što inače može uslovjavati određena nepovoljna kretanja i neželjene posledice. Tendencija širenja lepeze utvrđenih privrednih prestupa na legislativnom planu, nije u skladu ni sa intencijama koje su u neposrednoj vezi sa daljim razvojem odnosa u društvu uopšte, a posebno u oblasti privrednog i finansijskog poslovanja.

Intencija je da se država sve više debalansira funkcija utvrđivanja i regulisanja pitanja odgovornosti za pravilno sprovođenje u život usvojenog privrednog sistema zemlje i da se ta funkcija u što većoj meri prenese na neposredne subjekte koji taj sistem treba da nose i dalje razvijaju i unapređuju. Jedino bi se takvo postupanje u sadašnjem trenutku moglo priхватiti kao ispravno i odgovarajuće.

Svako nepoštovanje ovih principa predstavlja neumesno i neadekvatno nagomilavanje inkriminacija koje ne vode postavljenom cilju, već, što se i često dogada, vodi neželjenim putevima, i ka neželjenim posledicama.

Zbog toga su i razumljivi predlozi, inače usamljeni i suprotni vladajućem mišljenju, koji idu, uglavnom, u dva pravca: u pravcu ukidanja privrednih prestupa i uvodenja krivične odgovornosti pravnih lica i za krivična dela ili, u tom smislu, da se inače sužene kategorije privrednih prestupa pravnih lica (prema težini jednakih krivičnih dela) zadrži samo za njih, a da se za fizička lica ostane samo kod kategorija privrednih krivičnih dela i prekršaja. Mada

se čini da su ovakvi predlozi u ovom momentu neprikladni, o njima treba ipak razmisliti ako želimo izgraditi jednu kompleksnu koncepciju privrednih delikata koja bi bila i te kako potrebna.

Radi ilustracije uočenih pojava koje se negativno odražavaju kako, na rad preduzeća i preduzetnika, tako i na rad organa otkrivanja, gonjenja i presuđenja iznećemo određeni broj primera iz bogate sudske prakse.

#### VAŽENJE UREDBI - LEGALITET

a) U vezi danas najspornijeg pitanja važenja uredbi ukazali bismo, da je na sednici Višeg privrednog suda Srbije održanoj 12. 11. 1992. godine zauzeti decidiran stav da su i dalje na snazi i da treba primenjivati kao važeće sve one uredbe koje su donete na osnovu Zakona o merama za sprečavanje ili otklanjanje narušavanja ekonomskih ili drugih interesa Republike Srbije, koji je Zakon objavljen u "Službenom glasniku Republike Srbije" br. 66/91 jer je na snazi i taj zakon s obzirom da isti nije bio obuhvaćen odlukom Ustavnog suda Jugoslavije IU br. 124/1-90 od 12. 02. 1992. godine. Samim tim da nije na snazi zakon o merama koje se mogu preduzeti radi sprečavanja poremećaja proizvodnje, prometa i razvoja u Republici Srbiji ("Službeni glasnik RS" br. 6/90) jer isti je prestao da važi 07. 02. 1992. godine na osnovu navedene odluke Ustavnog suda Jugoslavije, usled čega nisu na snazi ni sve uredbe koje su donete na osnovu tog zakona.

b) Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o društvenoj kontroli cena ("Službeni glasnik RS" br. 6/90) konstituisana je u članu 3. nova odredba čl. 7-a.

Odlukom Ustavnog suda Jugoslavije IV br. 127/1 od 11. 03. 1992. god. prestala je da važi odredba člana 3. kojom je konstituisan član 7-a. A baš na osnovu člana 7-a donet je veliki broj uredbi koje sadrže privredne prestupe (Uredbe o načinu obrazovanja cena određenih proizvoda i usluga - "Službeni glasnik RS" br. 15/93 pa saglasno iznetom i ove uredbe nisu u pravnoj važnosti.

Uredba o davanju saglasnosti na cene ("Službeni glasnik RS" br. 1/93) ukida čl. 7. Uredbu o cenama šećera ("Službeni glasnik RS" br. 68, 82, i 84/92) i Uredbu o cenama jestivog biljnog ulja ("Službeni glasnik RS" br. 68 i 87/92) pa ni ove uredbe više ne važe, a i sama Uredba o davanju saglasnosti na cene je ukinuta donošenjem nove Uredbe o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Službeni glasnik RS" br. 15/93).

Stoga se, konkretno, postavlja pitanje, važnosti svih uredbi donetih, između ostalog, na osnovu čl. 7-a. Zakona o društvenoj kontroli cena.

Pravosudni organi, a pre svega, privredni sudovi su na ovaj način dovedeni u situaciju da nisu u mogućnosti da sude po svim ovim uredbama, a da ne dovedu u pitanje jedan od osnovnih principa kaznenog prava, princip legaliteta.

Striktnim poštovanjem navedenog principa, i iznetoj situaciji, proizilazi da će u konačnom ishodu rad organa otkrivanja biti uzaludan, a rad javnih tužilaštava i privrednih sudova isto tako.

Iz svega navedenog se nameće utisak da se prilikom donošenja uredbi radilo bez izgradene koncepcije s obzirom da se mešaju sistemi limitiranja cena sa davanjem saglasnosti, bez unapred postavljenog plana i dosta aljkavo i to, kako u donošenju uredbi u pitanju, tako i u njihovim izmenama. Ovi vladini podzakonski akti imali su za svrhu da izvrše uticaj na način formiranja cena najznačajnijih roba i artikala ali je to urađeno na takav način koji očigledno nije obezbedio efekat represije, koji je bio nužan za počinioce privrednih prestupa, pa i prekršaja, pravna i odgovorna lica, koji su kršili takve podzakonske akte vlade. Zbog tog se, u vezi sa iznetom problematikom, istovremeno predlaže da navedeni organi preduzmu od-

govarajuće mere kako bi se predstavnici pravosudnih organa, a pre svega, predstavnici privrednih sudova, u mnogo većoj meri nego što je to do sada bio slučaj, uključivali u rad zakonodavnih tela prilikom donošenja pojedinih zakona koji se odnose na privredno ili finansijsko poslovanje, a naročito kod donošenja uredbi o kojima je bilo reči.

c) Zakon za otklanjanje i ublažavanje posledica primene sankcija međunarodnih organizacija (Sl. Gl. RS, br. 46/92) kao pravni izvor donošenja niza uredbi iz oblasti cena.

Kod prvo donetih uredbi iz oblasti cena (Sl. Gl. RS, br. 62/92 od 30. 06. 1992. god) kao pravni izvor je korišćen čl. 2. st. 1. tač. 13. Zakona o merama za sprečavanje ili otklanjanje narušavanja ekonomskih i drugih interesa Republike Srbije (Sl. Gl. RS. br. 6/90 i 66/91), pa zatim zbog razloga iznetih u prethodnom izlaganju, čl. 2. st. 1. tač. 2. Zakona o merama za otklanjanje i ublažavanje posledica primene sankcija međunarodnih organizacija (Sl. Gl. RS. br. 46/92), pa čl. 6. i 7-a., Zakona o društvenoj kontroli cena (Sl. Gl. SRS, br. 28/87 - prečišćeni tekst 6/89, 25/89, 55/90 i 6/90 i Sl. Gl. RS. br. 5/91), da bi se, sada, najnovije, uredbe, u 1994. god. donosile samo na osnovu čl. 2. tač. 2. i 1. Zakona o Vladi Republike Srbije (Sl. Gl. RS; br. 5/91 5/93). Već iz iznetog proizilazi da je zaista, u proteklom periodu, svim učesnicima na koje se uredbe odnose i koji treba da ih primene, bilo veoma otežano njihovo praćenje i pravilna primena. U vezi s primenom čl. 2. st. 1. tač. 2. Zakona o merama za otklanjanje i ublažavanje posledica primene sankcija medunarodnih organizacija, valja istaći da ni taj pravni izvor nije bio pravilno primenjivan iz čl. 2. st. 1. st. 2 uopšte ne daje ovlašćenje Vladi za neko posebno određivanje oblika i obima cena pojedinih proizvoda i usluga.

Kao plod takvog saznanja proizilazi sadašnje rešenje koje više ne koristi pomenuti zakon kao pravni izvor za donošenje novih uredbi jer se, sada, kao što smo videli, kao pravni izvor pojavljuje samo član 2. stav 1. i 2. Zakona o Vladi Republike Srbije, što opet nije najsrećnije rešenje, s obzirom da se pomenute odredbe odnose samo na opšte ovlašćenje Vladi da donosi propise, između ostalog, i u obliku uredbi, tako da se ovde i ne radi o korišćenju pravog pravnog izvora, što sigurno ne doprinosi izgradnjci celovitog i koherentnog pravnog sistema, tako da bi ovu situaciju de lege ferenda, trebalo, svakako prevazići, donošenjem novih odgovarajućih zakona za oblast cena i prometa koji bi se onda, uspešnije nego što je to do sada bio slučaj, mogli koristiti kao pravi pravni izvor, prilikom donošenja pojedinih uredbi u istoj toj oblasti.

#### O PROBLEMIMA NASTALIM USLED DENOMINACIJE I REVALORIZACIJE DINARA I TIME NCVČANIIH IZNOSA KAZNI ZA NEKE PRIVREDNE PRESTUPE, A USLED TOGA I O PROBLEMIMA U VEZI SA OCENOM OPRAVDANOSTI GONJENJA I VOĐENJA POSTUPKA ZA OVE PRIVREDNE PRESTUPE

Dana 01. 10 1993. godine, stupio je na snagu Zakon o promeni vrednosti diranra ("Sl. list SRJ" br. 57/93), koji devalvira vrednost dinara, tako da 1.000.000 dinara sada vredi 1 dinar.

Posle stupanja na snagu ovog zakona, novčane kazne za privredne prestupe, predviđene u zakonima, donetim pre 08. 04. 1993. god., kada je izvršena prva revalorizacija novčanih iznosa u kaznenim odredbama saveznih propisa, devalviraju do tako malih iznosa da bi njihovo izricanje bilo bez ikakvog efekta.

Primera radi, za privredni prestup iz čl. 38. st. 1. i st. 2. Zakona o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe ("Sl. list SRJ" br. 53/91) za dela izvršena do 08. 04. 1993. god., može se izreći kazna i to za pravno lice od 0,0045 do 0,045 denominovanih dinara, a za odgovorno lice od 0,00025 do 0,0025 denominovanih dinara.

Dana 08. 04. 1993. god. stupio je na snagu prvi Zakon o revalorizaciji novčanih iznosa u Krivičnom zakonu SRJ i drugim saveznim zakonima i kaznenim odredbama saveznih pro-

pisa ("Sl. list SRJ" br. 16/93), koji je odredio da se novčani iznosi propisani u odredbama o privrednim prestupima u saveznim propisima, koji važe u vreme stupanja na snagu tog zakona, uvećavaju dvesta puta.

I ovo prvo uvećanje kazni, usled izvršene denominacije dinara, sada predstavlja tako male iznose da se, kod nekih privrednih prestupa, ne može govoriti ni o simboličnim kaznama.

Ako se uzme isti primer - privredni prestat iz čl. 38. st. 1. i 2. Zakona o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, za delo izvršeno od 08. 04. 1993. god. do 19. 06. 1993. god. (do druge revalorizacije novčanih kazni) za pravno lice se može izreći novčana kazna od 0,0 do 9 denominovanih dinara, a za odgovorno lice od 0,05 do 0,5 denominovanih dinara. Druga revalorizacija novčanih iznosa izvršena je prema Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o revalorizaciji novčanih iznosa. ("Sl. list SRJ" br. 31/93) koji je stupio na snagu 19. 04. 1993. god. a tako da se umesto dvesta puta kazne uvećavaju za hiljadu puta u propisima, donetim pre prve revalorizacije kazni, a za pet puta u propisima, koji su stupili na snagu od 7. 04. 1993. god. do druge revalorizacije kazni - do 19. 06. 1993. god.

Ovo znači da se za privredni prestat iz čl. 38. st. 1. i 2. Zakona o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, za delo izvršeno posle 19. 06. 1993. god., do treće revalorizacije - do 23. 07. 1993. god., može se pravnom licu izreći kazna od 0,25 do 2,5 denominovanih dinara.

Dana 24. 07. 1993. god. stupio je na snagu novi Zakon o izmenama Zakona o revalorizaciji novčanih iznosa... ("Sl. list SRJ" br. 41/93), kojim je izvršena treća revalorizacija ali samo za novčane iznose iz propisa donetih pre prve revalorizacije, pre 18. 04. 1993. god., a koji su umesto hiljadu, uvećani za deset hiljada puta.

Ako se sledi isti primer, na privredni prestat iz čl. 38. st. 1. i 2. Zakona o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, za dela izvršena u periodu od 19. 06. do 24. 07. 1993. god. mogu se za pravno lice izreći kazne od 45 do 450 denominovanih dinara, a za odgovorno lice od 2,5 do 25 denominovanih dinara.

Stupanjem na snagu Zakona o revalorizaciji novčanih iznosa u Krivičnom zakonu SRJ i drugim saveznim zakonima i kaznenim odredbama saveznih propisa ("Sl. list SRJ" br. 50/93), dana 27. 08. 1993. god., izvršena je poslednja revalorizacija novčanih iznosa kazni za privredne prestepe, tako da se kazne, iz propisa, donetih pre prve revalorizacije - pre 7. 04. 1993. god. uvećavaju milion puta, a iz propisa koji su stupili na snagu od 08. 04. do 18. 06. 1993. god. petsto puta i konačno iz propisa, koji su doneti posle 19. 06. 1993. god. do stupanja na snagu ovog Zakona, sto puta.

Ovo znači da se privredni prestat iz čl. 38. st. 1. i 2. Zakona o zdravstvenoj ispravnosti životnih namirnica i predmeta opšte upotrebe, za delo učinjeno od 27. 08. 1993. god. i dalje, odnosno i sada, za pravno lice može da se izrekne nočana kazna od 450 do 45.000 denominovanih dinara, a za odgovorno lice od 250 do 2.500 denominovanih dinara.

Kako se prema čl. 9. Zakona o promeni vrednosti dinara ("Sl. list SRJ" br. 57/93) kod preračunavanja postojećih dinara na dinar iz čl. 1. ovog Zakona, iznosi od 1 do 50 para zanemaruju, to proizilazi da za učinioce najvećeg broja privrednih prestepe, faktički nije ni propisana kazna.

Revalorizacija novčanih iznosa, kazni, predvidenih republičkim propisima nije izvršena pa su kazne iz nekih republičkih propisa, zbog denominacije dinara, još više obezvredene.

Primera radi za privredne prestepe iz Zakona o vodama ("Sl. glasnik RS" br. 46/91 koji je izvršen od stupanja na snagu ovog Zakona - od 08. 08. 1991. god. i dalje, odnosno za delo, izvršeno i sada, može da se izrekne za pravno lice kazna 0,030 do 0,045 denominovanih

dinara, a za odgovorno lice od 0,0015 do 0,0025 denominovanih dinara, zatim za privredni prestat iz čl. 81. st. 1. i 2. Zakona o šumama ("Sl. glasnik RS" br. 46/91 i 83/92), za delo izvršeno od 25. 11. 1992. god. i dalje, a i sada, za pravno lice može da se izrekne kazna od 0,30 do 4,5 denominovanih dinara a za odgovorno lice od 0,02 do 0,1 denominovanih dinara.

Zbog ovakvih kazni, koje su zbog denominacije, izgubile svoju svrhu, postavlja se pitanje opravdanosti gonjenja i vodenja postupka iz različitih zakona, pa smatramo da bi trebalo ustanoviti odredene kriterijume za postupanje u ovakvim slučajevima, te odluku o odbačaju prijave primenom odredbe čl. 2. st. 2. Zakona o privrednim prestatima, eventualno vezati za određenu visinu predviđene kazne, izraženu u denominovanim dinarima.

Takođe smo mišljenja da bi povrede interventnih propisa, kod kojih je predviđeno obavezno izricanje zaštitnih mera, trebalo izuzeti i u ovim slučajevima, ako za to postoje drugi zakonski uslovi, uvek preduzimati gonjenje i to, kako zbog značaja ovih dela, tako i zbog zaprećene zaštitne mere kojom se u velikoj meri ostvaruje svrha kažnjavanja.

U međuvremenu je doneta Uredba o promeni vrednosti dinara ("Sl. list SRJ br. 83/93 od 23. XII 1993. god), kojom je utvrđena nova vrednost dinara tako da dinar vredi 1.000.000.000. postojećih dinara. Odmah zatim doneta je Uredba o dopuni Uredbe o promeni vrednosti dinara ("Sl. list SRJ br. 86/93 od 29. XII 1993. god), u kojoj je, između ostalog, utvrđeno da se odredba člana 6. Uredbe o promeni vrednosti dinara ne primenjuje na novčane iznose naznačene u Zakonu o privrednim prestatima (Sl. list SFRJ br. 4/77, 14/85, 74/87, 57/89 i 3/90 i Sl. list SRJ br. 27/92), kao ni na novčane iznose naznačene u kaznenim odredbama o privrednim prestatima i drugim saveznim propisima.

Ovakvo rešenje izazvalo je veoma velike nedoumice u sveukupnoj sudskej praksi, koje su, i pored toga što je u Sl. listu SRJ br. 87/93 izvršena ispravka reči: "i" u reč "u" i danas prisutne i gotovo da se i ne mogu pravilno otkloniti, pogotovo kada se ima u vidu Uredba o novom dinaru (Sl. list SRJ br. 6/94 od 17. I. 1994 god.), iz koje proizilazi nedvosmislen zaključak da se počev od 24. I 1994 god, sve novčane kazne moraju izricati u novim dinarima.

Nakon iznete, veoma teške i složene situacije po pitanju mogućnosti, odn. nemogućnosti izricanja učiniocima privrednih prestatova, odgovarajućih kazni došlo je donošenje novih propisa, koji sada, možemo to slobodno konstatovati, sporno pitanje, visinu kazni, rešavaju na odgovarajući način. Prvo je urađeno u Republici Srbiji donošenjem uredbi o valorizaciji određenih novčanih kazni za privredne prestatove ("Sl. list RS" br. 8/94) u Uredbi o valorizaciji novčanih kazni za privredne prestatove koje nisu valorizovane ("Sl. Gl. RS" br. 10/94) na osnovu kojih su i za pravna i za odgovorna lica moguće učinioce privrednih prestatova predviđene novčane kazne, kako u minimumu tako i u maksimumu na osnovu kojih se mogu i moraju braniti utvrđeni monetarni i privredno-finansijski sistem. Pri tom, je ipak, neophodno istaći da visina novčanih kazni, u navedenim uredbama, kako u maksimumu, tako i u minimumu nije uskladena sa minimumom i maksimumom novčanih kazni utvrđenih u Zakonu o privrednim prestatima što, opet, predstavlja neusaglašenost u kaznenom pravnom sistemu. Ovo je, najzad ispravljeno donošenjem Zakona o izmenama i dopunama Zakona o privrednim prestatima ("Sl. list SRJ" br. 24/94 od 18. 03. 1994.), u kome je predviđeno da minimum novčane kazne za pravno lice iznosi 500 dinara, a za odgovorna lica 100 dinara, a maksimum za pravno lice 150.000 dinara, i za odgovorno lice 10.000 dinara, iz čega jasno proizilazi zaključak da su sada novčane kazne predviđene republičkim propisima usaglašene sa novčanim kaznama predviđenim u Zakonu o privrednim prestatima.

#### **O POTREBI IZMENA I DOPUNA ZAKONA O PRIVREDNIM PRESTUPIMA**

Teorija i sudska praksa su u predašnjem periodu vrlo često ukazivale da je, upravo, neophodno da se izmeni i dopuni pozitivni Zakon o privrednim prestatima. Kao rezultat

takvih zahteva proizašao je oficijalni zaključak, formulisan na savetovanju sudija privrednih sudova Srbije, koji je održan od 10. do 12. 06. 1993. god. u Donjem Milanovcu. Prema njemu Viši privredni sud Srbije je zadužen da predloži Saveznoj vladu da pokrene inicijativu za izmenu i dopunu Zakona o privrednim prestupima i to na način i u pravcima koji su sadržani u, na komisiji za privredne prestupe, usvojenim predlozima. Obrazloženi predlog je od strane Višeg privrednog suda Srbije i upućen Saveznoj vladu u junu mesecu 1993. god. ali do danas, iako preko potrebna tražena inicijativa za izmenu Zakona, koliko smo upućeni, nije pokrenuta.

O potrebi izmene i dopune Zakona o privrednim prestupima govorи činjenica da je u proteklom periodu došlo do ogromnih promena u našem privrednom, društvenom i pravnom sistemu koje, kako to pokazuje praksa, imaju odgovarajućeg uticaja i na privredno i finansijsko poslovanje čije se funkcionisanje štiti, između ostalog, i Zakonom o privrednim prestupima. Te promene upravo iziskuju dalje usavršavanje i prilagodavanje propisa kojima se obezbeđuje kazneno-pravna zaštita u ovoj oblasti društvenih odnosa. Pored toga, dosadašnja iskustva u pravosudnoj praksi primene važećih propisa o privrednim prestupima ukazuju i na potrebu iznalaženja i prihvatanja nekih novih rešenja. Neophodno je da se ovaj oblik reagovanja na povrede propisa o privrednom i finansijskom poslovanju priladi tekućim uslovima i potrebama našeg sadašnjeg privrednog života, te da se učini efikasnijim i oštrijim instrumentom suzbijanja nezakonitosti prisutnih u privrednom poslovanju. U tom smislu je neophodno učiniti određene izmene i dopune u ovoj zakonskoj materiji. U istom smislu neophodno je izvršiti i odgovarajuće terminološke korekcije u skladu sa ustavima Savezne Republike Jugoslavije, republika Srbije i Crne Gore, Zakonom o preduzećima i svim drugim u međuvremenu donetim zakonima sistema prirode, a takođe i druga poboljšanja zakonskog teksta i u jezičkom pogledu.

#### **PROBLEMI U VEZI SA IZRICANJEM POJEDINIH ZAŠTITNIH MERA PREMA PRAVNIM I ODGOVORNIM LICIMA**

##### a) Zabrana pravnom licu da obavlja delatnost

Kao što je već rečeno zaštitna mera zabrane pravnom licu da obavlja delatnost predviđena je u gotovo svim dosada donetim uredbama.

Formulacija ove zaštitne mere je ista u svim uredbama u kojima je utvrđena i glasi: "Uz privredni prestup (uz prekršaj) izreći će se zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti u trajanju od 6 meseci".

Očigledna je želja zakonodavca da i predviđenom mogućnosti izricanja ove mere ostvari oživotvorene uredbi u pitanju. Međutim, mora se istaći da ova zaštitna mera nije zakonito postavljena, ni za privredne prestupe ni za prekršaje. Što se tiče oblasti prekršaja ista nije zakonito postavljena, pre svega, zbog toga što se prema čl. 42. Zakona o prekršajima Republike Srbije zaštitne mere, predviđene u čl. 43. istog Zakona, mogu izreći samo zakonom, a ne u uredbom donetom na osnovu zakona, kakav je ovde slučaj.

Drugo, zaštitna mera zabrane vršenja delatnosti, kako to proizilazi iz odredbe čl. 46. Zakona o prekršajima Republike Srbije može se izreći samo prema: "učiniocu prekršaja koji ličnim radom sredstvima u svojini gradana obavlja privrednu ili drugu delatnost za koju se izdaje dozvola nadležnog organa"; (sada preduzetnika), što znači da se i ne može propisati, kao što je to slučaj sa uredbama u pitanju, za pravna lica učinioce prekršaja.

Treća nezakonitost u propisivanju ove zaštitne mere, kod pravnih lica, učinioца prekršaja, ogleda se u tome što se isti prema odredbi čl. 46. Zakona o prekršajima Republike Srbije iscrpljuje u zabrani obavljanja privredne ili druge delatnosti za koju se izdaje dozvola na-

dležnog organa, a ne u zabrani celokupne registrovane delatnosti kako to proizilazi iz odredbi uredbi koje se odnose na ovu zaštitnu mera.

Što se tiče privrednih prestupa zaštitna mera u pitanju takođe nije zakonito postavljena.

Naime, i ovde je, pomenutim uredbama, utvrđeno, da se prema pravnom licu, učiniocu privrednog prestupa, izriče zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti, znači uopšte celokupne registrovane delatnosti. Takva vrsta zaštitne mere nije propisana Zakonom o privrednim stupima pa se stoga i ne može utvrđivati posebnim zakonom ili, pak, uredbom donetom na osnovu zakona, kako je ovde slučaj.

Naime, prema odredbi čl. 36. Zakona o privrednim prestupima ova zaštitna mera je postavljena na sledeći način:

čl. 36. st.1. (1) Zaštitna mera zabrane pravnom licu da se bavi određenom privrednom delatnošću sastoji se u zabrani proizvodnje određenih proizvoda ili u zabrani vršenja određenih poslova prometa robe i usluga ili drugih privrednih poslova. U presudi kojom se izriče ta mera navodi se privredna delatnost čije se vršenje zabranjuje pravnom licu.

s) Ako propisom kojim se određuje privredni prestup nisu posebno propisani uslovi za izricanje mere iz st. 1. ovog člana ta mera se može izreći pravnom licu ako bi dalje bavljenje određenom privrednom delatnošću bilo opasno po život ili zdravlje ljudi ili štetno za privredno ili finansijsko poslovanje drugih organizacija udruženog rada ili drugih pravnih lica ili za pri-vredu, ili bi pretilo ugledu SRJ ili organizaciji udruženog rada u inostranstvu pri vršenju poslova spoljnotrgovinskog prometa, ili je pravno lice za poslednje dve godine kažnjeno zbog istog ili sličnog privrednog prestupa.

Očigledno je da se zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti u pomenutim uredbama ne uklapa u zaštitnu mero predvidenu u uredbama čl. 31. i 36. Zakona o privrednim prestupima, zbog čega se i konstataje da ista u uredbama nije zakonito utvrđena i to u dva pravca:

Prvo, pogrešno je predviđeno u svim uredbama obligatorno izricanje ove mere, jer je prema čl. 31. Zakona njeni izricanje uvek fakultativne prirode, što znači da uopšte nije predviđena mogućnost da u zakonu ili pak uredbi donetoj na osnovu zakona, propiše njeni obligatorno izricanje, kao što je to sada slučaj. Na ovako pogrešan način utvrđeno obligatorno izricanje zaštitne mere u pitanju uveliko se dezavuiše zakonom o privrednim prestupima utvrđen položaj i karakter iste i sa druge strane se pravna lica dovode u nepovoljan položaj u kojem su ugrožena njihova prava i slobode zaštićena Ustavom i zakonom.

Dруго, prema članu 36. stav 1. Zakona o privrednim prestupima ova zaštitna mera se iscrpljuje u mogućnosti zabrane pravnom licu, koje je kažnjeno za određeni privredni prestup, da se bavi samo "određenom privrednom delatnošću" zbog čega je sud uvek u obavezi, prema istoj odredbi, da u presudi kojom se izriče ova mera "navede privrednu delatnost" čije se vršenje zabranjuje, iz čega proizilazi da se ne može unapred propisati i to obligatorno izricanje pravnom licu zaštitne mere obavljanja celokupne njegove delatnosti.

Zbog iznetog je, na već pomenutom savetovanju u Donjem Milanovcu i zauzet stav da se zaštitna mera zabrane pravnom licu obavljanja određene privredne delatnosti, uvek izriče fakultativno i samo za određenu privrednu delatnost na osnovu koje je u konkretnom slučaju izvršen privredni prestup. Ovakav stav je opšte-prihvaćen od svih privrednih sudova, javnih tužilaštava i nadležnih inspekcija.

#### b. Zaštitna mera zabrane odgovornom licu vršenja poslova

Ova mera je, kao što je već rečeno, kod posmatranih uredbi predviđena u vrlo malom broju slučajeva i to sve uz privredne prestupe. U svim slučajevima pitanje zaštitne mere o

kojoj je reč rešeno je na jedinstven način "za privredni prestup kazniće se odgovorno lice u pravnom licu novčanom kaznom i izreći zaštitna mera zabrane vršenja poslova u trajanju od šest meseci". Vidimo da je ova zaštitna mera obligatorno postavljena što znači da će nadležan sud, kad oglasi pravno i odgovorno lice odgovornim za privredni prestup, obavezno prema odgovornom licu izreći i ovu zaštitnu meru.

Ovako definisaniu zaštitnu meru Zakon o privrednim prestupima ne poznaje. Naime, u čl. 28. st. 1. tač. 5. Zakona o privrednim prestupima predviđena je zaštitna mera "zabrane odgovornom licu da vrši odredene dužnosti". Znači samo vršenje određenih dužnosti se može zabraniti a ne kako je to formulisano u uredbama zabrana vršenja svih poslova iz čega proizilazi osnovan zaključak da ovako formulisana zaštitna mera u uredbama nije na zakonu zasnovana.

Pored iznetog i za ovu meru treba reći ono što važi i za zaštitnu meru zabrane pravnom licu da obavlja delatnost da je ista nezakonito postavljena i zbog njenog obligatornog izricanja jer je to suprotno fakultativno postavljenoj istoj zaštitnoj meri u Zakonu o privrednim prestupima.

### ODUZIMANJE IMOVINSKE KORISTI

Već je rečeno da je kod svih odredbi kojima su u uredbama utvrđeni privredni prestupi i prekršaji istovremeno određeno da će se uz privredni prestup, odnosno prekršaj oduzeti imovinska korist.

Ovakvo regulisanje ovog pitanja nije potrebno jer samo dodatno opterećuje tekst, a ovo zbog toga što je to pitanje već na način rešeno i to kako u Zakonu o privrednim prestupima, tako i u Zakonu o prekršajima Republike Srbije, pa ćemo stoga to rešenje izneti da bi potvrdili iznetu tezu.

Rešenje pitanja oduzimanja imovinske koristi dano je u odredbama čl. 40. i 41. Zakona o privrednim prestupima (prečišćeni tekst "Sl. list SFRJ" br. 10/86 od 07. 03. 1986. god.) na sledeći način:

član 40. (1) Pravno lice ne može zadržati imovinsku korist pribavljenu privrednim prestupom.

(2) Imovinska korist oduzeće se sudskom odlukom kojom je utvrđeno izvršenje privrednog prestupa.

(3) Ako je pravno lice kome je izrečeno oduzimanje imovinske koristi posle pravosnažnosti presude prestalo da postoji, imovinska korist oduzeće se od pravnog lica koje je preuzeo imovinu kojom je ono raspolagalo - do visine te imovine.

(4) U pogledu oduzimanja imovinske koristi i zaštite oštećenog shodno će se primenjivati odredbe čl. 85. i 86. Krivičnog zakona Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

(5) Ako je saveznim zakonom kojim je određen prestup to propisano, može se umesto oduzimanja imovinske koristi oduzeti razlika u ceni.

Član 41. (1) Oduzeta imovinska korist pribavljena izvršenjem privrednog prestupa pripada društveno-političkoj zajednici saglasno propisu republike, odnosno autonomne pokrajine na čijoj se teritoriji nalazi sedište osuđenog pravnog lica.

(2) Imovinska korist pribavljena izvršenjem privrednog prestupa u oblasti spoljno - trgovinskog, deviznog i carinskog poslovanja unosi se u budžet federacije.

Ovo pitanje je na istovetan način rešeno i u Zakonu o prekršajima Republike Srbije.

Zbog iznetog i kažemo da je nepotrebno bilo unošenje u uredbe, o kojima je reč, i posebnih odredbi kojima se nepotrebno opterećuje tekst jer se samo ponavlja ono što je zakonima u pitanju već izričito rešeno.

### **NEŠTO O OČIGLEDNIM GREŠKAMA U NAJNOVIJIM UREDBAMA KOJE JE STOGA NEOPHODNO OTKLONITI - DE LEGE FERENDA**

Neophodno je ukazati i na pogrešno, tj. nepotpuno formulisanje zaštitne mera utvrđene za odgovorno lice. Naime, u čl. 9. st. 2. Uredbe o cenama nafte i derivata nafte ("Sl. Gl. RS", br.1/93 od 5. 1. 1993. god.) je utvrđeno da će se odgovornom licu izreći zaštitna mera obavljanja određenih poslova u trajanju od 6 meseci, ispravno treba da glasi to: zaštitna mera zabrane obavljanja određenih poslova.

Valja odmah istaći da je u novodonetoj uredbi o cenama nafte i derivata nafte ("Sl. Gl. RS" br. 14/93 od 22. 02. 1993. god.) i u svim najnovije donetim uredbama iz ove oblasti, ova zaštitna mera pravilno postavljena upravo ovako kako je to ovde predloženo.

Inače, valja istaći i to da ni ovako formulisana ova zaštitna mera, nije upodobljena formulaciji ove mere, kako je ista utvrđena u čl. 31. Zakona o privrednim prestupima jer ta mera glasi: "zabrana odgovornom licu da vrši odredene dužnosti".

Kada smo već kod toga istakli bismo da smatramo da je pravilnije utvrđena formulacija ove zaštitne mere u navedenoj uredbi pa i u drugim najnovije donetim uredbama nego što je to slučaj u čl. 31. Zakona o privrednim prestupima predstavlja zastarelu formulaciju koja se zasniva na punopravnim odnosima u privrednom, odnosno finansijskom poslovanju, usled čega bi je trebalo izmeniti i prilagoditi novonastalim uslovima u privrednim i finansijskim odnosima koji teži da se zasnuje na tržišnim principima.

Ovo je tipičan primer koji potvrđuje već ranije iznetu tezu o potrebi izmene Zakona o privrednim prestupima radi prilagodavanja njegovih odredbi novonastalim odnosima u privrednom i finansijskom poslovanju pravnih i odgovornih lica.

U iznetom smislu valja istaći da je u Uredbi o cenama pšeničnog brašna i hleba ("Sl. Gl. RS" br. 2/93 od 06. 01. 1993. god.) pravilno utvrđena ova zaštitna mera prema odgovornom licu u pogledu njene zabrane je ista u čl. 7 i 9. glasi: "prema odgovornom licu izreći će se zaštitna mera zabrane vršenja poslova u trajanju od 6 meseci".

No sada vidimo da je ispuštena reč "određenih" tako da ni ovakva formulacija nije potpuna usled čega i nju treba dopuniti.

### **POGREŠNO UTVRĐIVANJE PITANJA ODGOVORNOSTI**

Ukazućemo na samo par primera pogrešnog (zakonskog) utvrđivanja pitanja odgovornosti pravnih i odgovornih lica uočenih kroz sudsku praksu, sa napomenom da ih, inače, ima daleko veći broj, a koji se negativno odražavaju na smisljenu politiku zaštite određenih delova celokupnog privredno-finansijskog sistema.

a) Zakon o porezu na imovinu

Zakon o porezu na imovinu, (Sl. glasnik br. 76/91), čl. 39. st. 1. propisano je kažnjavanje za privredni prestup pravnog lica koje o roku ne podnese prijavu iz čl. 30. i 31. ovog Zakona.

U kaznenim odredbama st. 2. istog člana, za radnje iz st. 1. predviđeno je kažnjavanje za prekršaj odgovornog lica u pravnom licu.

Međutim, kako je čl. 66. st. 1. Zakona o privrednim prestupima da se za privredni prestup pravnog i odgovornog lica pokreće i sprovodi postupak, to znači da se ovim zakonskim propisom stavljuju van snage odredbe o odgovornosti pravnog lica za privredni prestup iz čl. 39. st.1. Zakona o porezu na imovinu.

Naše je mišljenje da se u konkretnom slučaju radi o grubom propustu koji je učinjen prilikom donošenja kaznenih odredbi Zakona o porezu na imovinu i koji ukazuje da zakonodavac prilikom donošenja ovog zakona, nije imao u vidu osnovno načelo iz čl. 56. st. 1. Zakona o privrednim prestupima. U cilju ispravljanja ovako pogrešno postavljenog pitanja odgovornosti ukazujemo na navedeni propust i predlažemo da navedeni zakonodavni organ hitno doneše izmene u navedenom zakonu, tako da se u st. 2. čl. 39. Zakona o porezu na imovinu, propiše odgovornost odgovornog lica za privredni prestup, za radnje iz st. 1. navedenog člana, umesto za prekršaj, i na taj način omogući primenu zakonskih propisa iz čl. 39. st. 1. istog zakona, kojim je propisana odgovornost pravnog lica za privredni prestup i vodenje jedinstvenog postupka.

b. Odgovornost odgovornog lica bez kazne

U čl. 9. st. 2. Uredbe o cenama nafte i derivata nafte (Sl. glasnik RS, br. 1/93 od 5. 1. 1993. godine) kojima je izmenjena ranije važeća Uredba o cenama nafte i derivata nafte (Sl. glasnik RS, br. 87/92) je utvrđeno:

"Za privredni prestup iz čl. 1. ovog člana kazniće se i odgovorno lice u pravnom licu i izreči zaštitna mera obavljanja određenih poslova u trajanju od 6 meseci. Očigledno je da je ispušteno da se utvrdi minimum odnosno maksimum kazni za odgovorno lice usled čega je ovako formulisana odredba faktički neprovodiva u praksi, a pošto odgovornost pravnog lica zavisi od odgovornosti odgovornog lica, onda ni pravno lice ne bi, u ovakvoj situaciji moglo biti oglašeno odgovornim za ovaj privredni prestup, niti kažnjeno, usled čega ovu odredbu i treba dopuniti u ukazanom pravcu.

Moguća otvorena pitanja u vezi primene novih interventnih mera koje su donele vlade Republike Srbije i SRJ, počev od jula 1993. godine, a povodom stavova zauzetih od strane Višeg privrednog suda Srbije i savetovanja u Donjem Milanovcu kao opravdana rešenja prakse pravosudnih organa (konkretno Privredni sud u Novom Sadu)

Privredno kazneno odeljenje Višeg privrednog suda u Beogradu je 8. 9. 1993. god. po-vodom donošenja Uredbe o maksimiranju i određivanju najviših cena proizvoda i usluga ("Sl. glasnik RS", br 64/93) zauzelo stav za koji se tvrdi da je u skladu sa zauzetim stavom po sličnom spornom pitanju na savetovanju u Donjem Milanovcu u smislu:

da se po uredbama koje su prestale da važe danom stupanja na snagu Uredbe o maksimiranju i određivanju najviših cena proizvoda (Sl. glasnik RS, br. 64/93) kao interventnim propisima i nadalje mogu voditi postupci za odgovarajuće propuste učinjene u periodu njihove važnosti.

Ovakav stav, po našem mišljenju otvara sledeće pitanje: da li je i dalje na snazi zauzeti stav u Donjem Milanovcu da se novodonete uredbe mogu pojaviti kao propisi blaži po okrivljene zbog čega okrivljene valja oslobođiti od optužbe za privredni prestup iz ranije važeće uredbe?

U tom smislu na pomenutom savetovanju i obradi materijala povodom savetovanja je sledeći primer:

proizvodi i podgrupe delatnosti proizvodnja stočne hrane uz navodenje odgovorajuće šifre delatnosti su prema Uredbi o davanju saglasnosti na cene ("Sl. glasnik RS" br. 42/93) na režimu saglasnosti tj. proizvodači stočne hrane se terete da su u određenom periodu postupali suprotno čl. 2. Uredbe jer su i posle 1. 7. 1992. primenjivali cene svojih proizvoda po cenovniku od 5. 6. 92. a da prethodno počev od 1. 7. 92. nisu Ministarstvu trgovine i turizma dostavili cenovnik svojih proizvoda.

Prema novodonetoj Uredbi o davanju saglasnosti na cene... ("Sl. Gl. RS" 1/93) proizvodi iz podgrupe proizvodnja stočne hrane nisu na režimu saglasnosti, cene se formiraju slobodno,

pa se novodoneta Uredba pojavljuje kao blaži propis po okriviljene zbog čega ih valja oslobođiti od optužba. Ovako je Viši priv. sud i postupio u konkretnom slučaju, s obzirom da je ovakav predmet bio u radu kod Privrednog suda u N. Sadu.

Kod Uredbe o maksimiranju i određivanju najviših cena proizvoda i usluga ("Sl. Gl. RS" br. 64/93) određeno je da prestaju da važe Uredba o dostavljanju obaveštenja o cenama određenih proizvoda i usluga ("Sl. Gl. RS" br. 1/93, 4/93 i 57/93), Uredba o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl. Gl. RS" 15/93 i 57/93) i Uredba o načinu obrazovanja cena određenih proizvoda u prometu ("Sl. Gl. RS" 15/93). Za postupanja i radnje suprotno novodonetoj Uredbi o maksimiranju predviđena je prekršajna odgovornost, a ne odgovornost za privredne prestupe.

S obzirom na sve izneto postavlja se u ovim i sličnim slučajevima i pitanje primene čl. 50. ZOPP-a, pa smatramo da o tome treba zauzeti jasan stav.

Naime, ukoliko se kod uredbi kao specifičnih interventnih propisa prihvati stav Višeg privrednog suda od 08. 09. 1993. posredno se može zaključiti da kod ovakvih propisa nema mesta primeni principa blažeg kažnjavanja sadržanog u čl. 50. ZOPP-a, iako je evidentno da se po novoj Uredbi o maksimiranju i određivanju najviših cena proizvoda i usluga ne radi više o odgovornosti za privredni prestup nego o odgovornosti za prekršaj. Istovremeno postavlja se pitanje opravdanosti već zauzetog pomenutog stava u Donjem Milanovcu kada se novodoneta uredba ipak može pojaviti kao blaži propis po okriviljene.

Moguć odgovor na postavljeno pitanje:

odredba čl. 50. st. 2. ZOPP-a ima se restriktivno tumačiti u smislu da nema mesta primeni principa blažeg kažnjavanja sadržanom u čl. 50. ZOPP-a, kada su u pitanju interventni propisi - uredbe, osim kada se radi o izmenama i dopunama postojećeg propisa uredbe i to u slučaju samo kada se umesto odgovornosti za priv. prestup predviđa odgovornost za prekršaj (primer: Uredba o zabrani prodaje određenih proizvoda "Sl. Gl. RS" br. 3/93...20/93...61/93).

U svim drugim slučajevima kada se radi o donošenju novog propisa uredbe kojim prestaju da važe ranije donete uredbe, iako se novodonetom uredbom uz sve to još predviđa i prekršajna odgovornost za priv. prestup, smatramo da nema mesta primeni čl. 50. ZOPP-a.

Svako drugačije tumačenje stvara dilemu u primeni ovog principa iz čl. 50. ZOPP-a i istovremeno otvara pitanje koliko sudovi u postupanju u ovakvim priv. prestupima kaznenim mogu biti dosledni već ranije zauzetom stavu u Donjem Milanovcu i novodonetom stavu višeg Privrednog suda od 08. 09. 1993. god.

Primer:

svi proizvodi iz podgrupe delatnosti 012120 proizvodnja cementa:

1. po Uredbi o davanju saglasnosti na cene određenih proizvoda i usluga ("Sl. Gl. RS" br. 42/92) su na režimu saglasnosti.

2. po Uredbi o dostavljanju obaveštenja o cenama određenih proizvoda ("Sl. Gl. RS" br. 78/92), proizvođači su dužni da u određenom roku pre početka primene svojih cena nadležnom ministarstvu dostavljaju obaveštenja o cenama tih proizvoda.

Primenjujući stav iz D. Milanovca okriviljene bi valjalo oslobođiti od odgovornosti.

Primenjujući stav Višeg privrednog suda od 08. 09. 1993. postavlja se pitanje ima li mesta ovakvom postupanju tj. donošenju odluke kojom se okr. oslobadaju od odgovornosti.

3. Po Uredbi o dostavljanju obaveštenja o cenama određenih proizvoda ("Sl. Gl. RS" br. 1/93) proizvođači iz navedene podgrupe delatnosti i dalje su na režimu obaveštavanja a ne na režimu saglasnosti.

U međuvremenu donet je Zakon o izmenama i dopunama Zakona o društvenoj kontroli cene ("Sl. list SRJ" br. 32/93) kojim je izmenjen čl. 13. Zakona tako što se kao mera neposredne kontrole cena sada predviđa i prethodno obaveštavanje o promeni cene.

4. Po Uredbi o maksimiranju i određivanju najviših cena proizvoda i usluga ("Sl. Gl. RS" br. 64/93) između ostalog predviđeno je da Uredba o dostavljanju obaveštenja o cenama određenih proizvoda koja je objavljena u ("Sl. Gl. RS" 1/93) prestaje da važi, a sve radnje predviđene novodonetom uredbom su sankcionisane kao prekršaj.

Na osnovu svega iznetog postavlja se pitanje kako postupiti u ovakvim privredno-kaznenim predmetima i koji stav primeniti.

Očigledno je, kako to nedvosmisleno proizilazi iz ovog prikaza, da je privredno-kaznena odgovornost, u proteklom periodu, zbog niza iznetih razloga, bila na veoma teškom ispitu, kao uostalom i svi učinioци na koje se ona odnosi i koji je primenjuju. Možemo na kraju konstatovati da je ista opravdala, i u ovom periodu, svoje postojanje i da su organi inspekcija i pravosudni organi uz ogromne napore uspeli da prevaziđu sve prisutne probleme i da uspešno okončaju svoj deo posla uz puno poštovanja jednog od osnovnih principa privredno-kaznenog prava - principa legaliteta.

Izneto potvrđuju sledeći podaci:

za prvih 9 meseci 1993. god. u svim sudovima u Republici Srbiji primljeno je ukupno 16.508 optužnih predloga što predstavlja povećanje priliva u odnosu na 1992. godinu za 32,8% s obzirom da je u 1992. godini primljeno ukupno 12.427 optužnih predloga.

Za prvih 9 meseci 1993. godine rešeno je ukupno 14.997 predmeta privrednih prestupa što u odnosu na 1992. godinu predstavlja povećanje od 133,7% s obzirom da je u 1992. godini rešeno ukupno 6.416 predmeta.

Uz otklanjanje uočenih propusta i nedostataka na planu pravilnije primene nomotehnike prilikom donošenja novih propisa, i uz davanje privredno-kaznenoj odgovornosti mesto koje joj pripada u celokupnom kaznenom sistemu ta će situacija, de lege ferenda, svakako biti još mnogo bolja. Ujedno će, takav pristup, omogućiti i preuzećima i preduzetnicima lakšu i adekvatniju primenu privredno-finansijskih propisa koji se na njih odnose.

# POREZI

*Mirko Kulić, pomoćnik ministra za finansije Republike Srbije*

## FINANSIJSKO-PRAVNI OKVIRI INDIVIDUALNOG PREDUZETNIŠTVA

### 1. UVOD

Prelaskom iz sistema sa dominacijom dogovorne ekonomije u sistem sa tržišnim uslovima privredovanja, otvorena je perspektiva individualnom preduzetništvu. Individualno preduzetništvo ozbiljnije rezultate beleži tek u poslendih par godina. Kada su u našem društvu organizovano počele da se preduzimaju mere koje su omogućavale da proces razvoja privatne inicijative poprimi ubrzani tok, nastupile su nezaslužene ekonomske sankcije međunarodnih organizacija koje deluju kao limitirajući faktor za bilo koje preduzetništvo, pa i za individualno. U ovako otežanim uslovima privredovanja pokazalo se da individualni sektor, u poređenju sa društvenim, mnogo lakše uspeva da se organizuje, i upravo bez njegovog postojanja mnogo teže bi se podnosiла ekonomska blokada.

Temelji finansijsko-pravnih okvira individualnog preduzetništva postavljeni su krajem 1991. godine donošenjem paketa zakona u okviru reforme fiskalnog sistema. Ovim zakonima uveden je, umesto dotadašnjeg cedularnog sistema oporezivanja građana (u kome se svaka vrsta prihoda oporezuje pojedinačnim porezom), sistem sintetičkog (ukupnog) oporezivanja po kome se jednim porezom obuhvataju svi prihodi. Na ovaj način prilikom oporezivanja prihodi koji se ostvare samostalnim obavljanjem delatnosti sabiraju se sa ostalim prihodima obveznika. Prednosti ovog sistema sastoje se u tome što se pri oporezivanju vodi računa o ukupnoj poreskoj snazi obveznika i o njegovim ličnim i porodičnim prilikama, čime se u fiskalni sistem unosi i jedan socijalni momenat.

### 2. GODIŠNJI (SINTETIČKI) POREZ NA DOHODAK GRAĐANA

a) Prihod od samostalne delatnosti kao vrsta prihoda koja ulazi u osnovicu godišnjeg poreza na dohodak građana (sintetičkog poreza)

Zakonom o porezu na dohodak građana propisano je da građani godišnji porez (sintetički porez) na dohodak plaćaju na neto prihode iz svih izvora. Jedan od izvora je i prihod od samostalne delatnosti, odnosno od individualnog preduzetništva. Prihodom od samostalne delatnosti smatra se prihod ostvaren od privredne delatnosti pružanja profesionalnih i drugih intelektualnih usluga kao i prihod od drugih delatnosti. Neto prihod od samostalne delatnosti predstavlja razliku između bruto prihoda po ovom osnovu i troškova koji su učinjeni u nji-

hovom ostvarenju. Zbir neto prihoda po osnovu samostalne delatnosti sa neto prihodima po ostalim izvorima predstavlja dohodak obveznika na koji se plaća godišnji sintetički porez.

b) Izuzimanje iz dohotka

Iz dohotka utvrđenog za plaćanje godišnjeg poreza građana izuzimaju se primanja ostvarena po osnovu:

1. dečijeg dodatka i novčane pomoći za opremu novorodene dece;
2. pomoći zbog uništenja ili oštećenja imovine usled elementarnih nepogoda ili drugih vanrednih dogadaja;
3. Isplata osiguranih sumi osiguranja imovine, izuzev isplata osiguranja za izmaklu korist, kao i isplata osiguranih sumi osiguranja lica kojima se nadoknaduje pretrpljena šteta, ukoliko ona nije nadoknadena od štetnika;
4. naknada stvarne materijalne i nematerijalne štete;
5. kamata po javnim zajmovima;
6. kamata i drugih prihoda od zajma, štednji i drugih depozita (oročenih ili po videnju), obveznica i sličnih hartija od vrednosti.

Ova primanja osim primanja po osnovu kamata i drugih prihoda od zajmova štednih i drugih depozita, obveznica i sličnih hartija od vrednosti izuzimaju se i kod akontacionog oporezivanja.

v) Standardni odbici kod godišnjeg poreza

Osnovicu godišnjeg poreza na dohodak građana predstavlja oporezivi dohodak, koji se dobija kada se od dohotka za oporezivanje oduzmu standardni i nestandardni odbici.

Pod standardnim odbicima podrazumevaju se olakšice koje ne zavise od veličine rashoda koje je imao poreski obveznik. Ovi odbici priznaju se po osnovu:

1. Ličnog oslobođenja u visini od 25% prosečne godišnje bruto zarade odnosno plate zaposlenih u Republici u godini za koju se utvrđuje porez;
2. Oslobođenja za izdržavane članove porodice:
  - (1) za prvo dete i za svakog drugog izdržavanog člana porodice - u visini od po 10% prosečne godišnje plate;
  - (2) za drugo dete - u visini od 12% prosečne godišnje plate;
  - (3) za treće dete - u visini od 15% prosečne godišnje plate;
  - (4) u opština sa niskim prirodnim priraštajem daje se oslobođenje i za četvrto dete u visini od 17% prosečne godišnje plate.
3. Starosnog oslobođenja u visini od 8% prosečne godišnje plate koje se daje obvezniku u navršenoj 65. godini života.

Ukoliko obveznik izdržava dete sa smetnjom u fizičkom ili psihičkom razvoju umanjuje mu se osnovica za 35% prosečne godišnje plate, a ako je u pitanju dete koje je trajno nesposobno za privredivanje oslobođenje iznosi 50% prosečne godišnje plate.

Ako izdržavani član porodice ima smanjene prihode, iznos navedenih olakšica umanjuje se za iznos godišnjih prihoda tog člana.

Nerezidenti nemaju pravo na standardne odbitke.

Zakonom je ovlašćena Vlada da utvrdi opštine sa niskim prirodnim priraštajem.

g) Nestandardni odbici kod godišnjih poreza

Pod nestandardnim odbicima podrazumevaju se olakšice koje odgovaraju rashodima koje je imao poreski obveznik. Ovi odbici priznaju se po osnovu:

1. Ulaganja u kupovinu ili izgradnju stambene zgrade ili stana za rešavanje stambenih pitanja obveznika za investiciono održavanje tih objekata, kao i za otkup stanarskog prava.
2. Ulaganja u opremu namenjenu zaštiti životne sredine i štednji energije i navodnjavanja.
3. Sredstava utrošenih za plaćanje školarine, putnih troškova i troškova stanovanja za sticanje srednjeg, višeg ili visokog obrazovanja magistrature, specijalizacije ili doktorata, kao i za kurseve za inovaciju znanja na poslediplomskim studijama, kako za potrebe obveznika, tako i za potrebe izdržavanih članova porodice.
4. Ulaganja u kupovinu opreme, knjiga i časopisa iz oblasti nauke, kulture, umetnosti i obrazovanja.
5. Ulaganja u predmete posebne kulturne, istorijske ili naučne vrednosti.
6. Plaćenih članarina komorama i registrovanim sindikatima.
7. Plaćenih članarina naučnim, stručnim, kulturnim i umetničkim asocijacijama.
8. Plaćenih dobrovoljnih priloga u novcu ili u naturi za humanitarne kulturne obrazovne, verske, naučne i sportske namene (osim za profesionalni sport).
9. Ulaganja u kupovinu deonica, udela i dugoročnih obveznica rezidentnih pravnih lica koji se kupuju po punoj tržišnoj vrednosti i plaćaju jednokratno prilikom kupovine;
10. Plaćanja premija za životno i dobrovoljno osiguranje obveznika.
11. Iznosa utrošenih za nabavku lekova, zdravstvenih i ortopedskih pomagala, kao i za lečenje i rehabilitaciju u zdravstvenim ustanovama, ili kroz kućnu negu - kako bolesnika, tako i izdržavanih članova porodice.
12. Plaćenih poreza i drugih javnih dažbina na imovinu i na prihode (sem poreza na dohodak građana) i
13. Doprinosi za socijalno osiguranje plaćenih iz prihoda obveznika.

Iznos ulaganja za rešavanje stambenih pitanja obveznika na zahtev obveznika raspoređuju se na najviše 10 godina.

Ukupan iznos svih nestandardnih odbitaka navedenih u tačkama od 1 do 10. ne može preći iznos od 15% dohotka za oporezivanje umanjenog za standardne odbitke.

### **3. AKONTACIONI POREZ OD INDIVIDUALNOG PREDUZETNIŠTVA**

Prihodi od individualnog preduzetništva oporezuju se u toku godine akontacionim U uslovima hiperinflacije sistem sintetičkog oporezivanja građana nije mogao da bude primenjen, pa građani za 1993. i 1994. godinu nisu podnosili sintetičke poreske prijave već su bili samo akontaciono oporezovani za pojedine vrste prihoda. Zaustavljanjem inflacije stvoreni su uslovi za primenu sintetičkog oporezivanja, pa će građani početkom iduće godine biti obavezni da prijave sve prihode radi utvrđivanja godišnjeg poreza na dohodak. Zato je neophodno da i lica koja se individualno bave nekom delatnošću uredno vode evidencije o svim prihodima i rashodima kako bi mogla da podnesu poresku prijavu o prihodima za 1994. godinu i naredne godine. Obveznici nisu stekli naviku da vode naznačenu evidenciju pa je potrebno na pogodan način približiti im ovu obavezu kako bi je usvojili.

#### **a) Poreski obveznik**

Poreski obveznik poreza na prihode od samostalne delatnosti je fizičko lice koje ostvaruje prihode od privrednih delatnosti, pružanjem profesionalnih i drugih intelektualnih usluga, kao i drugih delatnosti. Obveznik ovog poreza je i član društva sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova, komplementar i komanditar u komanditnom društvu, kao i vlasnik poljoprivrednog gazdinstva, radnje ili drugog pravnog lica, što predstavlja novinu u definisanju

poreskog obveznika, pošto su prema ranijim propisima privatna preduzeća plaćala porez na dobit preduzeća. To znači da je obveznik ovog poreza svako fizičko lice koje ostvari prihod od samostalne delatnosti, kao i svaki vlasnik pravnog lica koji neograničeno odgovara za takvo pravno lice kao i komanditor. Uočava se da pravno lice može biti obveznik poreza ili na dohodak građana ili na dobit korporacije. Da li će jedno preduzeće plaćati porez na dohodak građana ili na dobit korporacije zavisi od oblike u kome je organizovano. Preduzeća koja su organizovana kao društva kapitala podležu plaćanju poreza na dobit korporacije dok preduzeća koja su organizovana kao društva lica u kojima članovi neograničeno odgovaraju za obaveze društva, plaćaju porez na dohodak građana tako što se dobit tih preduzeća pripisuju njihovim vlasnicima i oporezuje kao deo njihovog dohotka.

Opredeljenje da sva privatna preduzeća sa potpunom odgovornošću plaćaju porez na dohodak građana, iako ima uporište u uporednom zakonodavstvu, trpi i neke kritike. Naime, postoje mišljenja da veća privatna preduzeća koja upošljavaju i po nekoliko stotina radnika i koja imaju veliki kapital ne bi trebala da imaju isti poreski tretman kao i radnje. Na njih bi po navedenom mišljenju, trebalo proširiti odredbe Zakona o porezu na dobit korporacija ili pojedine postojeće odredbe iz Zakona o porezu na dohodak građana njima prilagoditi. Po iznetom mišljenju status tih preduzeća treba u potpunosti izjednačiti sa društvenim preduzećima. Po našem mišljenju u naše poresko zakonodavstvo, trebalo bi preuzeti rešenje iz francuskog prava po kome vlasnici preduzeća sa potpunom odgovornošću mogu da se opredеле da porez plaćaju kao korporaciju.

U vezi sa određivanjem pojma poreskog obveznika treba objasniti pojam "rezidenta" koji se u Zakonu upotrebljava. Obveznik poreza od samostalne delatnosti je rezident Republike Srbije za dohodak ostvaren na teritoriji Republike u drugim republikama i u drugim državama. Rezident Republike je fizičko lice koje na teritoriji Republike ima prebivalište, uobičajeno boravište ili centar poslovnih ili životnih interesa. Uobičajeno boravište na teritoriji Republike Srbije ima lice ako na teritoriji Republike neprekidno ili sa prekidima boravi 183 ili više dana u toku kalendarske godine, ili ako ima namjeru da na teritoriji Republike neprekidno ili sa prekidima boravi 183 ili više dana u periodu od 12 meseci. Rezident Republike je i fizičko lice koje je upućeno u inostranstvo radi obavljanja poslova za fizičko ili pravno lice rezidenta Republike ili za međunarodnu organizaciju.

Obveznik poreza od samostalne delatnosti je i fizičko lice koje nije rezident Republike za dohodak ostvaren na teritoriji Republike.

Ako rezident Republike ostvari dohodak u drugoj republici odnosno u drugoj državi, na koji je plaćen porez u toj drugoj republici, odnosno državi odobrava mu se poreski kredit u visini plaćenog tog poreza. Na ovaj način obezbedeno je izbegavanje dvostrukog oporezovanja.

#### b) Poreska osnovica

Osnovicu za akontaciono oporezivanje prihoda od samostalne delatnosti čini oiporeziva dobit koja se utvrđuje uskladivanjem dobiti obveznika iskazane u skladu sa odredbama Zakona o računovodstvu. Obvezniku koji oporezivu dobit iskaže u iznosu manjem od iznosa trostrukе prosečne bruto zarade zaposlenih u Republici za godinu za koju se utvrđuje porez, osnovica za obračun poreza utvrđuje se u visini te trostrukе prosečne bruto zarade.

Za utvrđivanje oporezive dobiti obvezniku se priznaju iznosi prihoda od prodaje proizvoda, usluga, robe, materijala, kao i finansijski i vanredni prihodi obračunati u bilansu uspeha.

U vrednost zaliha nedovršene proizvodnje, poluproizvoda i gotovih proizvoda za obračun oporezive dobiti, priznaju se troškovi proizvodnje čije se propisivanje može pravdati zalihama. U slučajevima dugog proizvodnog ciklusa i naglašenog sezonskog uticaja na obim aktivnosti

dopušteno je da se u vrednost zaliha uključi i pripadajući deo opštih troškova upravljanja i prodaje i troškova finansiranja.

Kod utvrđivanja oporezive dobiti priznaju se rashodi u iznosima utvrđenim bilansom uspeha u skladu sa odredbama zakona kojim se uređuje računovodstvo. Troškovi materijala priznaju se u iznosima obračunatim primenom metoda prosečne cene. Na isti način vrši se obračun nabavne vrednosti prodaje trgovачke robe.

Troškovi zarada odnosno plata zaposlenih, kao i polovina doprinosa za obavezno socijalno osiguranje obveznika poslodavca priznaju se u iznosima obračunatim na teret poslovnih rashoda.

Pri obračunu amortizacije stalnih sredstava može se koristiti proporcionalna funkcionalna ili degresivna metoda, s tim što se jednom odabrana metoda primenjuje do konačnog amortizovanja osnovice pojedinačnog sredstva ili grupe sredstava. Izuzetno se može sa degresivne preći na proporcionalnu metodu, kada se neotpisana vrednost sredstava rasporeduje na jednakе amortizacione kvote za preostali otpisani vek.

Izdaci za humanitarne, kulturne, zdravstvene, obrazovne, naučne i sportske ciljeve (osim za profesionalni sport) priznaju se kao rashod u iznosu najviše do 1% ukupnog prihoda, s tim što ukupan iznos ovih izdataka, zajedno sa ostalim nestandardnim odbicima, ne mogu biti veći od 15% dohotka za oporezivanje umanjenog za standardne odbitke. Izdaci za reprezentaciju priznaju se kao rashod u iznosu do 5% ukupnog prihoda.

Na teret rashoda mogu se priznati i izvršena ispravljanja (otpis) vrednosti pojedinačnih potraživanja prema zakonu kojim se uređuje računovodstvo, a ako takvo ispravljanje nije izvršeno na teret rashoda priznaje se odmereno rezervisanje za pokriće svih dubioznih potraživanja do 50% ukupnih potraživanja na dan sastavljanja bilansa. Ispravke vrednosti pojedinačnih potraživanja od lica koja imaju medusobna potraživanja se ne priznaju. Otpisana i druga potraživanja za koje je izvršeno rezervisanje, a koja se kasnije naplate u momentu naplate ulaze u prihode koji se oporezuju. Na teret rashod u poreskom bilansu priznaju se i rezervisanja za pokriće drugih troškova i rizika, kao i za revalorizaciju amortizacije i drugih troškova obračunskih u skladu sa Zakonom o računovodstvu.

Kao rashodi priznaju se ukupno obračunate kamate, izuzev kamata zbog neblagovremeno plaćenih poreza, doprinosa drugih javnih dažbina. Ako su u pitanju krediti koje obveznik uzima od poverioca sa sta u sođi povezanog lica, kamata i pripadajući troškovi koji se priznaju u rashode u poreskom bilansu ne mogu biti veći od onih po kojima je na tržištu bilo moguće uzeti takav kredit u obračunskom periodu. Licem povezanim sa obveznikom smatra se ono fizičko ili pravne lice u čijim se odnosima sa obveznikomjavlja mogućnost kontrole ili značajnijeg uticaja na poslovne odluke. Posedovanje više od polovine ili pojedinačno najvećeg udela u kapitalu smatra se omogućenom kontrolom. Značajnijim uticajem smatra se uzajamno veliki obim kupoprodaja, tehnološka zavisnost ili na bilo koji način stečena kontrola nad upravljanjem. Lica povezana sa obveznikom mogu biti i članovi porodice obveznika, braća i sestre obveznika, roditelji bračnog druga i pastorci. Razlika između tržišne kamate i kamate po kreditu između povezanih lica ulazi u oporezivu dobit.

Kao rashodi u poreskom bilansu priznaju se naplaćeni doprinosi za obavezno socijalno osiguranje zaposlenih koje snosi poslodavac. Novčane kazne i penali koje je obveznik platio, ne priznaju se kao rashod u poreskom bilansu.

Gubici ostvareni iz poslovnih finansijskih i neposlovnih transakcija, izuzev onih iz kojih proizilaze kapitalni dobici i gubici mogu se preneti na račun dobiti iz budućih obračunskih perioda, ali ne duže od pet godina.

a)) Poreska stopa

Stopa akontacionog poreza od samostalne delatnosti je proporcionalna i iznosi 15%. Skupštine opština mogu propisati dodatnu stopu poreza na ove prihode do 5%.

b) Poreski podsticaji

Obveznicima poreza od individualnog preduzetništva pružaju se poreski podsticaji radi ostvarivanja ciljeva ekonomske politike u pogledu privrednog rasta, ulaganja stranog kapitala i poboljšanja ekonomske situacije. Tako se obveznicima priznaje pravo na ubrzani amortizaciju stalnih sredstava pod uslovima predviđenim zakonom i po stopama koje mogu biti do 25% više od propisanih. Pravo na ubrzani amortizaciju priznaje se u odnosu na stalna sredstva koja služe za:

1. Sprečavanje zagadivanja vazduha, vode i zemljišta, ublažavanje buke i uštede energije i pošumljavanja, kao i za prikupljanje i korišćenje otpadaka kao industrijskih sirovina ili energetskih goriva;

2. Naučno-istraživački rad;

3. Školovanje i obuku kadrova;

Ovo pravo priznaje se i u odnosu na računarsku opremu.

Oslobodene su plaćanja poreza na dohodak građana, i to:

1. Novoosnovane radnje odnosno preduzeća:

(1) za prvu godinu poslovanja za 100%,

(2) za drugu godinu poslovanja za 70%,

(3) za treću godinu poslovanja za 30%.

2. Novoosnovana radnja odnosno preduzeće u privredno nedovoljno razvijenim opština - 100% za prvu, drugu i treću godinu poslovanja.

3. Novoosnovana radnja odnosno preduzeće u slobodnim zonama - 100% za prvih pet godina poslovanja.

Navedena oslobođenja ne odnose se na novoosnovane radnje odnosno preduzeća iz oblasti trgovine, finansijskih, tehničkih i poslovnih usluga, bankarstva i osiguranja imovine i lica.

Ako novoosnovana radnja odnosno preduzeće ne ostvari dobit u prvoj godini poslovanja prvom godinom poslovanja smatra se godina u kojoj je ta radnja odnosno preduzeće prvi put iskazalo dobit.

Pod novoosnovanom radnjom odnosno, preduzećem ne smatraju se radnja odnosno preduzeće nastali spajanjem, odnosno podelom postojeće radnje odnosno preduzeća kao ni nova radnja odnosno preduzeće vlasnika koji je u periodu od tri godine koje prethode osnivanju te radnje odnosno preduzeća prekinuo sa poslovanjem radnje odnosno preduzeća što se odnosi i na članove porodice obveznika.

Da bi novoosnovana radnja odnosno preduzeće ostvarilo navedene poreske olakšice dužna je da posluje najmanje pet godina počev od prve godine poslovanja, a ukoliko prekine sa poslovanjem pre isteka ovog roka gubi pravo na umanjenje poreske obaveze a porez koji bi se platilo da nije korišćena olakšica naplatiće se u iznosu koji je indeksiran stopom rasta prosečne bruto zarade zaposlenih u Republici.

Obvezniku u čiju radnju odnosno preduzeće ulaže kapital strano lice čiji je ideo u ukupnom trajnom kapitalu najmanje 20%, umanjuje se porez u trajanju od pet godina od dana takvog ulaganja srazmerno učešću stranog kapitala u ukupnom trajnom kapitalu. Obvezniku koji izvrši ulaganja u osnovna sredstva u sopstvenoj ili u delatnosti drugog obveznika u kuponu deonica ili udela u kapitalu umanjuje se poreska osnovica za visinu ulaganja a najviše do 30%, oporezive dobiti. Ukoliko obveznik izvrši ulaganja u osnovna sredstva u sopstvenu

proizvodnu ili naučno-istraživačku delatnost ili takvu delatnost kod drugog obveznika, poreska osnovica se umanjuje za visinu tog ulaganja.

Ukoliko obveznik na neodređeno vreme zaposli nove radnike ima pravo na umanjenje obračunatog poreza za iznos od 10% isplaćenih zarada tim zaposlenima. Ova olakšica priznaje se za period od dve godine od dana zaposlenja, pod uslovom da se u tom periodu nije smanjivao broj zaposlenih, kao i za da obveznik u periodu od 12 meseci nije smanjio broj zaposlenih.

#### **4. Paušalno oporezivanje individualnog preduzetništva**

Osnovni princip u našem poreskom sistemu je da se porez plaća prema stvarno ostvarenom prihodu, što podrazumeva da obveznik vodi poslovne knjige u kojima iskazuje svoj prihod. Međutim, izuzetno se priznaje i pravo poreskom obvezniku da porez plaća u godišnjem paušalnom iznosu. Ovo se priznaje obvezniku koji s obzirom na okolnosti nije u stanju da vodi poslovne knjige ili kome njihovo vodenje značajnije otežava obavljanje delatnosti. U tim slučajevima poreski obveznik može podneti zahtev nadležnom poreskom organu, da mu se prizna pravo na paušalno plaćanje poreza. Prilikom odlučivanja po zahtevu poreski organ ceni da li postoji okolnosti zbog kojih obveznik nije u stanju da vodi poslovne knjige ili mu njihovo vodenje značajnije otežava rad. Prilikom donošenja odluke vodi se računa o:

1. mestu na kome se radnja nalazi,
2. opremljenosti radnje,
3. broju zaposlenih radnika i članova porodice koji su angažovani u radnji,
4. tržišnim uslovima u kojima se delatnost obavlja,
5. površini lokala,
6. starosti obveznika i njegovo sposobnosti,
7. veličini neto prihoda obveznika koji pod istim ili sličnim uslovima obavlja istu ili sličnu delatnost,
8. ostalim okolnostima, koje mogu biti od uticaja na ostvarivanje dobiti.

Poreski obveznik zahtev za priznavanje paušalnog oporezivanja može podneti do kraja godine koja prethodi godini za koju se vrši utvrđivanje poreza. Pravo na paušalno oporezivanje ne može se priznati članu društva sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova, komplementaru i komanditaru u komanditnom društvu kao ni vlasniku poljoprivrednog gazdinstva, radnje ili drugog pravnog lica, kao ni obvezniku koji obavlja trgovinsku, ugostiteljsku ili komisionu delatnost, obvezniku koji zapošljava više od tri radnika, kao ni obvezniku koji je u godini koja prethodi godini za koju se vrši utvrđivanje poreza ostvario neto prihod preko određenog iznosa. Izuzetno obvezniku koji trgovinsku ili ugostiteljsku delatnost obnavlja u objektu privremenog kakraktera može se priznati da porez na dohodak plaća prema paušalnom iznosu.

Nadležni poreski organ može u toku godine naložiti obvezniku vodenje poslovnih knjiga ako utvrdi da je obveznik koji porez plaća prema paušalnom iznosu ostvario u tekućoj godini neto prihod iznad određenog iznosa (sada 3.600) dinara.

#### **5. PLAĆANJE DOPRINOSA ZA SOCIJALNO OSIGURANJE NA PRIHOD OD INDIVIDUALNOG PREDUZETNIŠTVA**

Na prihode od samostalne delatnosti plaćaju se doprinosi za socijalno osiguranje i to penzijsko i invalidsko osiguranje, zdravstveno osiguranje i osiguranje od nezaposlenosti. Osnovica doprinosa za socijalno osiguranje na sve prihode čini zarada, odnosno neto prihod

utvrđen na način na koji se uređuje porez na dohodak građana. Ova osnovica ne može biti niža od prosečne mesečne zarade zaposlenih u Republici u mesecu za koji se doprinos plaća, ni veća od šestostrukog iznosa ove zarade.

Stopa doprinosa za socijalno osiguranje na prihode od samostalne delatnosti iznose, i to:

1. za penzijsko invalidsko osiguranje 20%,
2. za zdravstveno osiguranje 20,2%,
3. za osiguranje od nezaposlenosti 1,2%.

Doprinosi za socijalno osiguranje plaćaju se na način na koji se vrši obračun i naplata akontacionog poreza od samostalne delatnosti.

#### 6. VOĐENJE POSLOVNIH KNJIGA

Obveznici poreza od individualne delatnosti dužni su da vode poslovne knjige i da u njima iskazuju sve poslovne promene. Ove obaveze oslobođeni su samo obveznici koji porez plaćaju u paušalnom iznosu, s tim što su i oni dužni da vode knjige na osnovu kojih se obračunava i plaća porez na promet proizvoda i usluga.

Obveznici poreza od samostalne delatnosti vode poslovne knjige po sistemu dvojnog ili prostog knjigovodstva. Poslovne knjige po sisemu dvojnog knjigovodstva su knjiga prihoda, knjiga rashoda i knjiga osnovnih sredstava i sitnog inventara. Poslovne knjige se moraju voditi ažurno i uredno tako:

1. da omogućavaju kontrolu ispravnosti knjiženja, čuvanja i korišćenja podataka, kao i uvid u kronologiju poslovnih promena,
2. da li knjiženje prihoda vrši najkasnije narednog dana od dana kada je prihod ostvaren, a knjiženje troškova u roku od sedam dana od njihovog nastanka.
3. da se ostala knjiženja i zaključivanje knjiga vrši u rokovima i na propisani način.

Knjiženje svake poslovne promene na sredstvima, prihodima i troškovima poslovanja vrši se na osnovu verodostojnih knjigovodstvenih isprava koji moraju biti takvi da pokazuju nastalu poslovnu promenu i da sadrže odgovarajuće podatke za knjiženje. Po završetku poslovne godine posle knjiženja svih poslovnih promena poslovne knjige se zaključuju. Izuzetno knjiga osnovnih sredstava i sitnog inventara zaključuje se po prestanku njenog korišćenja.

Poslovne knjige i isprave na osnovu kojih su vršene promene u poslovnim knjigama čuvaju se najmanje pet godina od poslednjeg dana poslovne godine na koju se odnose. Poslovne knjige i ostala prateća dokumentacija drže se u poslovnoj prostoriji, ukoliko njihovo vodenje nije povereno profesionalnoj računovodstvenoj firmi kada se mogu čuvati u prostorijama te firme.

Na osnovu stanja u poslovnim knjigama sastavlja se godišnji poreski bilans.

#### 7. PODNOŠENJE PORESKE PRIJAVE

Obveznici poreza od individualne delatnosti dužni su da podnose poresku prijavu na ostvareni dohodak po isteku godine za koju se vrši utvrđivanje poreza, najkasnije do kraja marta naredne godine. Uz poresku prijavu podnosi se i poreski bilans za tu godinu. Pored godišnje prijave obveznici od samostalne delatnosti dužni su da podnesu i prijavu za plaćanje akontacionog poreza ako su im se značajnije izmenili uslovi i obim poslovanja odnosno ostvarivanja prihoda a koji su od uticaja na visinu poreske obaveze. Obveznik koji u toku godine započne ostvarivanje prihoda dužan je da podnese akontacionu prijavu u roku od 15 dana od dana registrovanja samostalne delatnosti, odnosno u roku od osam dana od početka ostvarivanja prihoda. Ako obveznik u toku godine trajno odavi obavljanje delatnosti na osnovu

koje stiče prihode dužan je da podnese konačnu akontacionu prijavu u roku od 10 dana od dana prestanka obavljanja delatnosti.

Obveznik je dužan da godišnju prijavu za utvrđivanje poreza podnese poreskom organu na čijoj teritoriji ima prebivalište a akontacionu prijavu poreskom organu na čijoj je teritoriji registrovan za obavljanje delatnosti, odnosno na čijoj teritoriji obavlja delatnosti ako nije registrovan.

Ako poreski obveznik nije podneo poresku prijavu poreska obaveza će mu se utvrditi na drugi način i to:

1. na osnovu pregleda poslovnih knjiga, nalaza po zapisnicima o pregledu poslovanja i slično,
2. principom uporedivanja sa drugim obveznicama iste delatnosti, koji tu delatnost obavljaju pod približno jednakim uslovima,
3. principom uporedivanja sa prosečnom bruto zaradom, odnosno platom zaposlenih kod pravnih lica iste ili slične delatnosti koji tu delatnost obavljaju pod približno jednakim uslovima
- i 4. na osnovu stručnog nalaza i mišljenja veštaka

#### **8. UTVRĐIVANJE POREZA**

Godišnji porez na dohodak gradana utvrđuje rešenjem nadležni poreski organ na osnovu podataka iz poreske prijave, poslovnih knjiga i drugih podataka koji su od značaja za utvrđivanje poreske obaveze.

Akontacioni porez od samostalne delatnosti utvrđuje se rešenjem nadležnog poreskog organa i to na osnovu:

1. podataka iz poreske prijave, poreskog bilansa, poslovnih knjiga i drugih podataka od značaja za utvrđivanje poreske obaveze;
2. podataka iz poreske prijave i kriterijuma za paušalno određivanje poreza.

Ako se značajnije izmene uslovi na osnovu kojih je utvrđen akontacioni porez nadležni poreski organ može po sopstvenoj inicijativi ili na zahtev obveznika u skladu sa novim okolnostima utvrditi novu akontaciju. AKontacija se može plaćati i prema periodičnom bilansu koju obveznik sastavlja po potrebi za tromesečni period.

#### **9. JEMSTVO**

Za isplatu akontacionog poreza od samostalne delatnosti supsidijarno jemče svojom imovinom svi punoletni članovi domaćinstva koji u momentu nastanka obaveze žive sa njim u domaćinstvu.

Ako je poreski dužnik, da bi izbegao obavezu plaćanja otudio imovinu pravnim poslom u korist lica koja nisu članovi njegovog domaćinstva nadležni poreski organ može takav posao pobijati pred sudom ako je kupac znao za takvu nameru poreskog obveznika.

Poreski dužnik koji otuduje opremu ili inventar koji mu služi za obavljanje delatnosti ili otudi radnju ili preduzeće u celini, dužan je prethodno da podmiri svoje poreske obaveze. Ako novi vlasnik preuzme imovinu poreskog obveznika a porez nije plaćen, za naplatu dospelog poreza jemči solidarno sa poreskim dužnikom do visine vrednosti preuzete imovine.

Ako poreski dužnik umre pre nego što se utvrdi visina obaveze izvršiće se utvrđivanje obaveze naslednicima. Naplata utvrđene obaveze izvršiće se od naslednika najviše do visine vrednosti nasledene imovine.

Poreski obveznik ima pravo na povraćaj više ili pogrešno uplaćenog poreza, kamate i troškova prinudne naplate. Obvezniku pripada kamata:

1. ako nadležni poreski organ u roku od 30 dana od dana podnošenja zahteva ne izvrši povraćaj poreza;
2. na iznos za koji je porez umanjen rešenjem po žalbi obveznika, a koji nadležni poreski organ nije vratio obvezniku u roku od 15 dana od dana dostavljanja drugostepenog rešenja.

\*\*\*

1. Polazeći od ustavnog rešenja da privatna svojina ima jednaku pravnu zaštitu sa drugim oblicima svojine, kao i od orpedljenja Programa za rekonstrukciju monetarnog sistema i strategiju ekonomskog oporavka Jugoslavije, da jedan značajan broj viškova zaposlenih u društvenom sektoru treba da se zbrine u privatnom sektoru, neophodno je da zakonodavac daljom dogradnjom propisa o individualnom preduzetništvu obezbedi finansijsko-pravne okvire koji će i nadalje pospešivati njegov razvoj.
2. Radi stimulisanja privatnog sektor poatrebno je u poreski sistem ugraditi još više podsticajnih mera, naročito za prve godine poslovanja.
3. Privatnim preduzećima sa neograničenom odgovornošću koja imaju veliku ekonomsku snagu i veći broj zaposlenih radnika treba omogućiti da mogu, ako to žele imati isti poreski, tretman kao i korporacije.
4. Vlasnicima privatnih preduzeća treba omogućiti da na jednostavniji način mogu raspolagati svojim finansijskim sredstvima.
5. Radi sprečavanja veoma rasprostranjene poreske evazije neophodno je dogradnjom krivičnog i drugih zakonodavstava preciznije urediti odredbe koje regulišu ovu materiju.
6. Radi pravilne primene poreskih propisa poreske organe treba organizaciono, kadrovski i materijalno ojačati.

Na kraju ističemo da je ovaj rad uraden na osnovu propisa Republike Srbije, koji su harmonizovani sa propisima Republike Crne Gore. Pojedina, manje značajna rešenja, u propisima Crne Gore su drugačija. Međutim, kada su u pitanju rešenja od bitnijeg značaja za funkcionisanje jedinstvenog jugoslovenskog tržišta treba reći da se ona ne razlikuju.

*Dr Bojana Rilke specijalni savetnik INEX -INTEREXPORT, Beograd*

## **POREZ NA DOBIT KORPORACIJA**

### **Porez na dobit korporacija u sistemu javnih prihoda**

Porez na dobit korporacija, kao jedan od oblika državnih nameta, spada u kategoriju javnih prihoda.

Javni prihodi, kao finansijska sredstva kojima država pokriva rashode u vezi izvršenja svojih funkcija, omogućuju, uslovjavaju štaviše, ostvarivanje funkcija društveno političkih zajednica na svim nivoima njihove organizovanosti.

Po svom osnovnom sadržaju javni prihodi su jednostavna kategorija, jer predstavljaju finansijska sredstva prikupljena od strane organa društvene zajednice. Međutim, ako se imaju u vidu osnove na kojima se temelji njihovo prikupljanje, izvori, karakter i namena, tada dolazi do izražaja njihova složenost. To pogotovu, ako se uvaži njihov ekonomski, socijalni i politički značaj.

Ekonomski, socijalni i politički ciljevi (u DPZ) se ostvaruju iz društvenih prihoda, odnosno iz dela dohotka obveznika od kojih se prihodi naplaćuju. Njihovu visinu samostalno utvrđuje odgovarajući organ društvene zajednice, pri čemu ona nema obavezu na neposrednu protvčinidbu. Ova izvorna priroda društvenih prihoda omogućuje njihovo korišćenje u finansijskoj, ekonomskoj i socijalnoj politici nosilaca zakonodavne i izvršne vlasti društveno političkih zajednica.

U finansijskoj politici svrha i cilj naplate ovih prihoda je pokrivanje društvenih rashoda. U ekonomskoj politici, kao srha i cilj naplate javlja se ostvarivanje određenih ekonomskih ciljeva, kao što su npr. preraspodela dohotka, podsticanje privrednog razvoja pojedinih pri-vrednih oblasti, i sl.

Oblici javnih prihoda su uslovjeni ciljevima različite prirode, različitim osnovama na kojima se temelji njihovo prikupljanje, izvorima sredstava, karakterom i namenama. Osnove po kojima se društveni prihodi međusobno razlikuju, korišćene su i kao polazište za njihovu klasifikaciju.

Najuobičajniji kriterijumi za klasifikaciju prihoda su vreme priticanja prihoda, način sticanja prava na prihode, subjekti od kojih se prihodi ubiraju, te finansijska autonomija i finansijski suverenitet u složenim državama.

Prema načinu sticanja prava na prihode, oni se dele na originalne ili izvorne (koje država ostvaruje svojom ekonomskom delatnošću, odnosno poslovanjem svojih preduzeća) i derivativne ili izvedene (koje država uzima silom svoje vlasti).

Polazeći od subjekta od kojeg se prihodi ubiraju, kao osnova za klasifikaciju, dele se na prihode od fizičkih lica, odnosno stanovništva i prihode od pravnih lica, predstavljenih privrednim i drugim organizacijama.

Sa stanovišta finansijske autonomije i finansijskog suvereniteta, prihodi se dele na prihode širih i užih društveno političkih zajednica.

Instrumenti prikupljanja prihoda su porezi, doprinosi, takse, carine, ali i prihodi od imovine, emisija novca, unutrašnji i spoljni zajmovi.

#### Porezi kao vid prihoda

Po izražajnim mogućnostima najrazvijeniji, najčešće i najviše korišten instrument prikupljanja prihoda su porezi.

U najvećem broju definicija porez je u suštini određen kao instrument putem kojeg država ili uža društveno politička zajednica dolazi do prihoda potrebnih za pokrivanje društvenih rashoda.

Tako se porez definiše kao "davanje u novcu koje država ubire od pojedinaca na osnovu svog suvereniteta, bez direktnе protunaknade, a s ciljem pokrivanja javnih tereta.<sup>1</sup>" Porez je dakle obavezno davanje iz prihoda ili imovine, na koje poreski obveznik ne može uticati, niti u pogledu poreske obaveze kao takve, niti u pogledu njene visine. Porez nije vezan za korist od utroška sume kojoj je poreski obveznik nešto doprineo, jer je u pitanju nedestiniran prihod koji se uliva u zajednički fond sredstava.

#### Porezi se deli u nekoliko osnovnih kategorija.

Podela poreza na realne i personalne temelji se na objektu oporezivanja, pri čemu ukazuje da realni porezi pogadaju bogatstvo (dochodak, imovinu) prema njegovim stvarnim elementima, objektivnim sastojcima, ne vodeći računa o ličnosti kojoj to bogatstvo pripada. Nasuprot tome personalni porezi su oni koji se ne odnose na bogatstvo kao takvo, već se uzima u obzir njegova pripadnost određenoj ličnosti - vodi se dakle računa ne samo o veličini bogatstva, nego prevashodno o onim porodičnim, ekonomskim i socijalnim uslovima njegovog imaoca, koji mogu uticati na njegovu poresku sposobnost.

Sa stanovišta vremena u kojem se javljaju, porezi se dele na redovne i vanredne, pri čemu se redovni porezi naplaćuju za određeno vremensko razdoblje, u intervalima obično od godinu dana, dok se vanredni razrežu i naplaćuju u vanrednim prilikama.

Značajna je podela poreza na posredne ili indirektne i neposredne ili direktne. Kao kriterijum razlikovanja obično se uzima manifestovanje poreske snage, način utvrđivanje poreske obaveze, mogućnost prevaljivanja, poreski izvor, i sl. Tako bi se direktno oporezivanje odnosilo na poreze koji su uvedeni direktno na fizička i pravna lica sa zahtevom da oni određeni iznos transferišu na državu. Porez na dobit korporacija predstavlja osnovni oblik direktnog poreza kojim se oporezuju pravna lica.

Iz podela i ciljeva oporezivanja proizlazi da je porez jedinstven instrument prikupljanja prihoda velikog sadržajnog bogatstva različitosti.

1. Rozmarić: Javne financije, Informator, Zagreb, 1973. str. 65

Cilj oporezivanja prvenstveno je fiskalne prirode, ali i on ima i ekonomski, socijalni, politički, demografski karakter. Odrednice oporezivanja koje bliže određuju svaki pojedini poreski oblik predstavljaju elemente oporezivanja. Njihovim kvalitativnim i kvantitavnim obeležjima određuju se stvarni učinci koji se primenom odgovarajućeg poreza ostvaruju.

Najznačajniji među mnoštvom poreskih elemenata koji de facto određuju vrstu poreza su poreski obveznik, poreska osnovica, poreska stopa i poreski izvor.

Poreski obveznik ili pasivni poreski subjekt predstavlja fizičku ili pravnu osobu koja je dužna da plati određenu svotu na ime poreza, jer ostvaruje dohodak, obavlja neku delatnost, troši odredene proizvode, i sl.

Poreska osnovica je u novcu izražena veličina od koje se polazi pri utvrđivanju poreske obaveze. U saglasnosti s poreskim oblikom predstavljena je visinom ostvarenog dohotka (porez na dobit korporacija, porez na lična primanja), katastarskim prihodom (porez od poljoprivrene delatnosti) vrednošću robe u prometu (porez na promet), i sl.

Poreska stopa je u procentu izražen odnos između poreske osnovice i iznosa poreza. Delovanje oporezivanja u velikoj meri je upravo njom određen. Stoga može da bude proporcionalna i progresivna. Teoretski i degresivna.

Poreski izvod čine prihodi, odnosno dohodak, ostvaren u toku godine, kao i imovina poreskog obveznika. Dohodak, kao poreski izvor, može da se javi u bruto i neto iznosu. Za obračunavanje poreza prikladniji je neto iznos.

#### Osnovne karakteristike poreza na dobit korporacija

Jedan od poreza, koji predstavlja značajnu prihodnu stranu budžeta i ne manje značajnu rashodnu stranu obveznika je porez na dobit korporacija. Ovo je realan porez, jer "pogada bogatstvo (dohodak, imovinu) prema njegovim stvarnim elementima, objektivnim sastojcima." (Lovčević: Institucije javnih finansija, Zavod za izdavanje udžbenika SRS, Beograd, 1963. str. 106) To je redovan porez, koji se ubira u redovnim vremenskim razmacima, jednom godišnje. Porez na dobit korporacija je i neposredan porez, jer se preko njega neposredno manifestuje poreska snaga obveznika.

Oporezivanje pravnih lica je prvi put uvedeno u drugoj polovini XIX veka (u nekim državama SAD, Pruskoj, nekim kantonima Švajcarske), dok se u savremenom obliku uvodi u poreske sisteme u značajnijoj meri tek posle prvog svetskog rata.

U predašnjim rešenjima bilo je dosta poreskih oslobođenja i poreskih olakšica. To se tumačilo tzv. aktivnom fisklom politikom, gde je ekonomski značaj poreza dolazio do izražaja. U većini zemalja u današnje doba vlada princip tzv. poreske neutralnosti, pa su i olakšice brojno smanjene.

Danas se ovaj poreski oblik javlja u poreskim sistemima svih zemalja i spada među četiri najizdašnija poreza.

#### 1. Poreski obveznik

Obveznik poreza na dobit korporacija je pravno lice - korporacija.

Prve korporacije javljaju se već u Starom Rimu, pod imenom "corpus" ili "universitas". U Srednjem veku to su organizacije trgovaca (gilde) i zanatlja (cehovi). U okviru date delatnosti one uživaju monopoljska prava i feudalne privilegije. Iz tog razloga ukida ih francuska buržoaska revolucija. Pored ovih "privatnih", javljaju se i razni oblici "javnih" korporacija. Značajan podstrek stvaranju korporacija dala je industrijska revolucija i razvoj kapitalističkih društvenih odnosa. S jedne strane javljaju se kao dobrotvorna, strukovna i politička udruženja,

a s druge kao razna industrijska, trgovačka i bankarska akcionarska društva, gigantske kompanije i prevredna udruženja.

Korporacija u savremenom smislu predstavlja udruženje sa statusom pravnog lica, osnovano na temelju nacionalnog zakona, sa ciljem da obavlja neku poslovnu ili neposlovnu delatnost. Aktivnost korporacije može biti privrednog, političkog, socijalnog, religioznog ili nekog drugog karaktera. Uvreženo je shvatanje, međutim, kada se govori o korporaciji, da se pri tome misli na privrednu organizaciju. Korporaciju sačinjava više udruženih lica, čija je odgovornost ograničena na imovinu koju su uneli u korporaciju. Pojam korporacije se manje više poklapa s pojmom kompanije.

Poslovne korporacije (business corporations) su u zemljama kontinentalnog prava najčešće organizovane kao akcionarska društva. S obzirom na svoje ustrojstvo poslovne korporacije se mogu razvrstati prema nekoliko kriterijuma, i to: zatvorena korporacija (close corporation), otvorena korporacija (open corporation), vladine korporacije (government corporations), javne (public corporations), prometne ili trgovinske korporacije (trading corporations).

Domaće i strane korporacije se razlikuju po tome da li su osnovane po domaćem ili stranom pravu. Od toga zavisi i koji će zakon biti na njih primjenjen, odnosno pod čiju će jurisdikciju potpadati. Jurisdikciju uopšte, ali isto tako i poresku jurisdikciju.

Za korporacije u državama u kojima je za poresku jursdikciju merodavno državljanstvo, relevantan je zakon države po kojem je izvršena inkorporacija.

Značaj odlučujuće činjenice za određivanje poreske jurisdikcije u savremenim se državama pripisuje rezidentnosti. Dve su činjenice za koje se vezuje fiskalna rezidentnost pravnih lica uopšte, dakle i korporacija: mesto u kome je izvršena registracija i mesto iz koga se vrši upravljanje korporacijom. Pojedine zemlje ovaj problem fiskalnog suvereniteta rešavaju na različite načine.

Mesto registracije (Ross: The Management of Corporate Taxes, Euromoney Publication, London, 1989. str. 82, 250, 400.) kao odlučujući kriterijum za određivanje rezidentnosti uzimaju npr. Brazil, Italija, Švedska.

Mesto iz koga se vrši efektivna uprava i kontrola nad korporacijom, (Ibid, str. 6, 50, 226, 358, 452) bitan je element rezidentnosti u Argentini, Belgiji, Irskoj, Singapuru, Velikoj Britaniji. U Singapuru na primer, kompanija se smatra nerezidentnom, iako je inkorporacija izvršena u Singapuru, ali je kontrola i stvarna uprava izvan zemlje. S druge strane kompanije, inkorporirane izvan Singapura, s centrom uprave i kontrole unutar zemlje, biće smatrane rezidentnim kompanijama.

Veliki broj zemalja koriste oba ova kriterijuma (Ibid, str. 134, 156, 186, 306, 332, 378) - Danska, Francuska, Nemačka, Luksemburg, Holandija, Španija.

Interesantno je hongkonško pravo gde, sem za prihod od royalty-a, koncept rezidentnosti korporacije uopšte ne postoji. Hongkonške i strane korporacije oporezuju se po istom osnovu, vezano za profite nastale iz hongkonških izvora.

## 2. Poreska osnovica

U suštini poreska osnovica poreza na dobit korporacija je ukupan prihod, umanjen za dozvoljene odbitke. Ili, kako poresku osnovicu definišu u Japanu (Ibid, str. 277) - to je bruto prihod od kojeg se oduzimaju ukupni troškovi i izdaci vezani za takav prihod, ili, razlika između poslovne neto aktive na kraju knjigovodstvene godine i neto aktive na početku te iste godine, uz odredene korekcije (Luksemburg). (Ibid, str. 306) "Osnovica poreza na dobit jest iznos razlike između vlastitoga kapitala uloženog u delatnost preduzetnika na kraju i na

početku razdoblja za koje se utvrđuje porez, uvećana, odnosno umanjena prema odredbama Zakona". (Zakon o porezu na dobit, Zagreb, Narodne novine, 1993. čl.3). Bitno je da se godišnja oporeziva dobit u svrhu poreza na dobit korporacija određuje u skladu sa "zdravom poslovnom praksom" (Holandija). (Ross: The Management of Corporate Taxes, Euromoney Publication, London, 1989. str. 333).

Porez se razrežuje na temelju godišnjeg finansijskog izveštaja koji podnosi svaka kompanija. Ukoliko se ti izveštaji učine nerealnim, poreski organ (inspektor) ima pravo da sam izvrši procenu oporezive dobiti.

### 3. Poreska stopa

Poreske stope poreza na dobit korporacija kreću se u svetu uglavnom u rasponu od 33% (Argentina, Singapur) do 52% (Švedska).

Rezidentne i nerezidentne kompanije u nekim zemljama plaćaju porez na dobit korporacija po identičnoj stopi (Holadnija, Japan, Danska), dok druge zemlje uvođe različite, u principu više poreske stope za nerezidentne kompanije. Tako na primer rezidentne kompanije u Argentini plaćaju porez po stopi od 33%, a nerezidentne po stopi od 45%, u Belgiji je to 43%, odnosno 48%, u Australiji 49% za rezidenta, a 54% za nerezidente. (Ibid, str. 10 - 408) Republika Hrvatska je novim Zakonom uvela identične stope za rezidente i nerezidente - 25%. Do sada, prema Zakonu o neposrednim porezima, domaća pravna lica plaćala su porez na dobit po stopi od 35%, a strana 50% umanjen, dakle po stopi od 17,5%. (Porez na dobit i porez na dohodak u 1994., "Računovodstvo i financije", Zgb, 1993. str. 125).

Male korporacije, u zavisnosti od godišnje dobiti, plaćaju ovaj porez po nižim stopama. Tako je stopa poreza na dobit korporacija u Irskoj 50%, a za male dobiti 40%. U Velikoj Britaniji 35%, dok male korporacije s godišnjom dobiti ispod £ 10.000 plaćaju 25%. U SAD postoji tri vrste stopa - standardna je 34%, kompanije s prihodom od \$ 75.000 do \$ 50.000 - 25%, a one s dobiti od \$50.000 i manje, plaćaju ovaj porez po stopi od 15%. (Ross: The Management of Corporate Taxes, Euromony Publication, London, 1989. str. 233, 463, 493, 88, 201).

Neke druge države nižim poreskim stopama oporezuju kompanije iz pasivnih područja (Italija), podstičući na taj način investiranje kapitala u takva geografska područja.

### 4. Poreski izvor

Za određivanje poreske jurisdikcije kod plaćanja poreza na dobit korporacija, takođe je značajan pojam "izvora" dohotka. Izvor dohotka se može shvatiti na dva načina: on predstavlja geografsko područje na kojem se dohodak ostvaruje, a takođe označava i poreklo određene kategorije dohotka.

Postoje zemlje koje kao odlučujuću činjenicu za plaćanje poreza uzimaju izvor dohotka, u značenju geografskog područja njegove realizacije. To su na primer Argentina i Venecuela. (Ibid, str. 6).

Rezidentne kompanije uglavnom plaćaju porez na dohodak ostvaren iz celog sveta, imaju neograničenu poresku obavezu, dakle, izvor nije bitan. Nerezidentne kompanije plaćaju porez na dobit samo iz određenih izvora (Belgija, Francuska, Nemačka, Irska, Italija, Japan, Luksemburg, Holandija, Španija). U svoj poreski sistem hrvatska je tek sada, Zakonom o prezumu dobiti, uvela za rezidente world-wide koncept oporezivanja.

Kod određivanja izvora dohotka opet je zanimljiv Hong Kong. Budući da se oporezuju samo hongkonški izvori dobiti, od krucijalne je važnosti da se utvrdi geografsko poreklo određenog prihoda. U pravnoj legislativi nije precizno definisano kako se to utvrđuje, ali

semburg, Holandija, Španija). U svoj poreski sistem hrvatska je tek sada, Zakonom o prezu na dobit, uvela za rezidente world-wide koncept oporezivanja.

Kod određivanja izvora dohotka opet je zanimljiv Hong Kong. Budući da se oporezuju samo hongkonški izvori dobiti, od ključalne je važnosti da se utvrdi geografsko poreklo određenog prihoda. U pravnoj legislativi nije precizno definisano kako se to utvrđuje, ali određeni principi nastaju na temelju slučajeva. Tako u pogledu prihoda od trgovine ili poslovanja, prihod će se smatrati nastalim iz hongkonških izvora, samo ako se delatnosti obavljaju u Hong Kongu. U odnosu na trgovinu koja uključuje kupovinu i prodaju, u određivanju da li prihod potiče iz hongkonških izvora, ili ne, od značaja je mesto zaključenja ugovora. Ako su ugovori zaključeni u Hong Kongu, dobit koja odatle nastaje smatraće se kao dobit iz honghoških izvora. Ipak, mesto zaključivanja ugovora i mesto isporuke robe u pitanju izvan Hong Konga neće automatski značiti da profit ne može biti iz hongkonškog izvora, ako se ostali bitni elementi ugovora obavljaju unutar Hong Konga. Problem "izvora" dohotka kao merodavne činjenice za određivanje poreza, značajan je i kod međunarodnog dvostrukog oporezivanja.

U ukupnim državnim izvorima prihoda, porez na dobit korporacija predstavlja bitan izvor prihoda. Značjni su i drugi direktni porezi, porez na dohodak fizičkih lica, porez na naslede, itd.

Pored poreza na dobit korporacija, kompanije su opterećene i nizom drugih dažbina.

#### POREZ NA DOBIT KORPORACIJA U REPUBLICI SRBIJI

Kada je reč o današnjem sistemu oporezivanja pravnih lica u Srbiji, prelazni period predstavlja 1991. godina. Izmene iz kraja 1990. godine i one iz prve polovine 1991. nisu suštinski izmenile karakteristike fiskalnog sistema u kome su preovladavala obeležja dogovorne ekonomije. U sistemu su ugrađene različite dažbine, pa njihov veliki broj čini sistem netransparentnim. Snalaženje u propisima otežavaju brojna oslobođenja i olakšice, te različite poreske stope.

Porez na dobit korporacija sa rešenjima koja postoje u savremenim poreskim sistemima uvodi se u poreski sistem Jugoslavije, kako Srbije, tako i Crne Gore, od 01.01. 1992. godine, stupanjem na snagu Zakona o porezu na dobit korporacija, (Službeni glasnik Srbije, br. 76, 1991, odnosno Zakona o porezu na dobit preduzeća, Službeni list Crne Gore, br. 3, 1992.)

Zakon o prezu na dobit korporacija Srbije povećava krug potencijalnih obveznika, a poseko opterećenje po obvezniku smanjuje. Osim toga, on kroz ubrzani amortizaciju i grupno oporezivanje, te sistem poreskih podsticaja pokušava da stimuliše tehnološki razvoj, u čemu se vidi njegov osnovni kvalitet.

Prema Zakonu o porezu na dobit korporacija, OBVEZNIK poreza je pravno lice organizованo kao korporacija - društvo kapitala. To je preduzeće organizованo kao akcionarsko društvo, društvo s ograničenom odgovornošću, komanditno društvo na akcije, društveno preduzeće, javno preduzeće u društvenoj i državnoj svojini, kao i banka i druga finansijska organizacija, organizacija osiguranja i reosiguranja imovine i lica, zadružno preduzeće i ustanova, koja prodajom proizvoda i usluga na tržištu ostvaruje dobit. (Zakon o porezu na dobit korporacija, Sl. glasnik RS, br. 76, 1991. čl.1). Obveznik poreza je i pravno lice razvrstano u neprivredne delatnosti, koje prodajom proizvoda i usluga na tržištu ostvaruje dobit, osim komanditnog društva i društva s neograničenom solidarnom odgovornošću. Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit korporacija, (Sl. glasnik RS br. 20, 1992. čl.1.).

76, 1991. čl.5.) Ona se utvrđuje uskladivanjem dobiti obveznika na način predviđen u Zakonu o porezu na dobit korporacija. Za utvrđivanje oporezive dobiti priznaju se iznosi prihoda od prodaje proizvoda, usluga, robe, materijala, kao i finansijski i vanredni prihodi obračunati u bilansu uspeha. Zakonom je tačno navedeno šta se i u kom iznosu priznaje kao poslovni rashod, te se za taj iznos utvrđena dobit smanjuje. Poreski bilans se koriguje za deo rashoda koji su uračunati u poslovnom bilansu, a koji se sa aspekta oporezivanja dobiti ne priznaju kao poslovni rashod, pa se tim razlikama u poreskom bilansu povećava (poslovnim bilansom) utvrđena dobit.

STOPA poreza na dobit korporacija je proporcionalna i jednoobrazna, te iznosi 40%, a za preduzeća sa statusom malog preduzeća, 30%. Preduzeće koje upravlja slobodnom zonom i korisnici ove zone plaćaju porez na dobit korporacija po stopi od 25%.

U cilju ostvarivanja pojedinih mera ekonomske politike i podsticanja privrednog rasta, ulaganja stranog kapitala i poboljšanja ekoloških uslova, Zakon je za obveznike uveo PORESKE PODSTICAJE. (Zakon o porezu na dobit korporacija, Sl. glasnik RS, br. 76, 1991. čl. 35 - 42) Oni su postavljeni restiktivno i odnose se na: stimulisanje privrednog rasta, ulaganje stranog kapitala, poboljšanje ekološke situacije, te stimulisanje zapošljavanja. Tri su načina na koja se vrši politika poreskih podsticaja:

- a) ubrzanom amortizacijom,
- b) umanjenjem poreske obaveze,
- c) poreskim oslobođenjima.

Pravo na ubrzani amortizaciju ostvaruje poreski obveznik u odnosu na stalna sredstva koja služe za: poboljšanje ekološke situacije, naučno istraživački rad, školovanje i obuku kadrova, računarsku opremu. Ubrzana amortizacija sprovodi se po stopama koje mogu biti do 25% više od propisanih.

Umanjenje poreske obaveze može ostvariti poreski obveznik koji: osniva preduzeće i zadrugu, osniva proizvodnu ili uslužnu poslovnu jedinicu u nedovoljno razvijenim opštinama, izvrši ulaganje oporezive dobiti u investicije, u svoje preduzeće primi uloženi strani kapital.

Plaćanja poreza na dobit korporacija oslobođena su preduzeća za radno ospozobljavanje, profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalidnih lica. Nadalje, oslobođa se plaćanja ovog poreza ustanova i drugo pravno lice razvrstano u neprivredne delatnosti pod uslovom da je prihod obveznika poreza ostvaren prodajom proizvoda i usluga na tržištu manji od 25% u odnosu na ukupno ostvareni prihod, u periodu za koji se vrši obračun poreza. (Zakon o izmenama i dopunama (Zakona o porezu na dobit korporacija, Sl. glasnik RS, br. 20, 1993. čl.42a).

Da bi se otklonilo dvostruko oporezivanje dobiti rezidenata, ostvarene u drugim republikama i u instranstvu, uvedena je institucija PORESKOG KREDITA. Pod ovim terminom podrazumeva se iznos za koji se umanjuje obračunati porez na dobit korporacija.

Zakon poznaje i PORESKO KONSOLIDOVANJE. Naime, ukoliko postoji grupa kompanija (matična i njene filijale) koje su svi rezidenti Republike, te ukoliko među njima postoji posredna ili neposredna kontrola nad najamnje 90% deonica, matična kompanija ima pravo nadležnom poreskom organu podneti zahtev za poresko konsolidovanje. (Zakon o porezu na dobit korporacija, Sl. glasnik RS, br. 76, 1991. čl.46) Svaki član grupe podnosi svoj poreski bilans, a matična kompanija, konsolidovani. Ovde je veoma bitno da se u konsolidovanom bilansu gubici jedne ili više kompanija prebijaju na račun dobiti ostalih kompanija u grupi. Jednom odobreno, poresko konsolidovanje primenjuje se najmanje pet godina.

Zakon o porezu na dobit korporacija bio je na snazi do januara 1994. g. Usvajanjem Programa ekonomskog oporavka Jugoslavije, Vlada Republike Srbije donela je Uredbu o visini i načinu utvrđivanja poreza na dobit korporacija u poreskom bilansu i rokovima za plaćanje mesečnih akontacija poreza za vreme primene sankcija međunarodnih organizacija, (Službeni glasnik RS, br. 8, 1994.), koja je 24. 02. 1994. godine zamenjena Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit korporacija iz 1992. U odnosu na Zakon iz 1992. godine, rešenja novog Zakona su različita u više elemenata.

PORESKA OSNOVICA je ostala ista kao i u osnovnom zakonu, iako je prema Uredbi bilo razlika u utvrđivanju oporezive dobiti. Naime, Uredbom je bilo propisano da se pri sastavljanju konačnog poreskog bilansa za prošlu godinu, pa i nadalje, uvede obaveza da se u prihod korporacija, uz prihod od prodaje roba, usluga, materijala, i finansijskih i vanrednih prihoda uračunava i potražni saldo revalorizacionih rezervi po godišnjem obračunu, godine za koju se sastavlja poreski bilans. Uredba o visini i načinu utvrđivanja poreza na dobit korporacija u poreskom bilansu i rokovima za plaćanje mesečnih akontacija poreza za vreme primene sankcija međunarodnih organizacija, (Sl. glasnik, br.8, 1994. čl. 2.).

Stavljanjem van snage navedenog rešenja i Uredbe, otklonjena je opasnost višestruko većeg oporezivanja preduzeća iz nerealno naduvanih prihoda.

STOPA POREZA je smanjena u odnosu na prethodno rešenje i sada ona iznosi 30% za sve kategorije preduzeća. Smanjenje se zapravo odnosi samo na velika preduzeća. Budući da je ukinuta odredba kojom se mala preduzeća oporezuju po nižoj stopi, to je stanje za njih (a većina privatnih preduzeća spada u ovu kategoriju) ostalo nepromjenjeno. Preduzeća u slobodnim zonama dobila su dodatno poresko opterećenje od 5%, jer se do sada njihova dobit oporezovala stopom od 25%.

I u pogledu PORESKIH PODSTICAJA, kod umanjenja poreske obaveze ima izmena. Naime, obvezniku koji izvrši ulaganja u osnovna sredstva u sopstvenu proizvodnu ili naučno istraživačku delatnost, ili u takvu delatnost drugog obveznika, umanjuje se osnovica za celokupno to ulaganje. Po prethodnom rešenju poreska se osnovica umanjivala za visinu ulaganja, a najviše za 30%. Sada takvog ograničenja nema, ali postoji uslov zabrane otudivanja takvih osnovnih sredstava u narednih pet godina.

Mesečna akontacija poreza na dobit korporacija plaća se u roku od osam dana po isteku svakog meseca. Isto rešenje bilo je i u Zakonu o porezu na dobit korporacija iz 1992. godine. Uredbom ovaj je rok bio smanjen.

Zaustavljanjem hiperinflacije nastali su i uslovi za bitno snižavanje kamata kod zakasnih uplata poreza. U doba inflacije na zakasnele uplate poreza obveznik je bio u obavezi da plaća kamatu po stopi od 10% dnevno, za svaki dan zakašnjenja. Stabilizacijom dinara ovo je izmenjeno, tako da poreski obveznik koji nije u propisanom roku platio svoje obaveze, plaća kamatu po stopi od 36% godišnje.

Došlo je i do promena iznosa novčanih kazni za poreske obveznike, za odgovorno lice kod poreskog obveznika i za odgovorno lice u nadležnom poreskom organu.

Zakon je stupio na snagu u februaru 1994. godine, a primenjuje se retroaktivno, od 01. 01. 1994. godine.

#### POREZ NA DOBIT KORPORACIJA U REPUBLICI CRNOJ GORI

Oporezivanje korporacija u Crnoj Gori u nekim se elementima razlikuje u odnosu na Republiku Srbiju.

Razlika se uočava već u samom nazivu poreza - u Crnoj Gori je to porez na dobit preduzeća, uveden Zakonom o porezu na dobit preduzeća. (Službeni list Republike Crne Gore, br. 3, 1992.)

**PORESKI OBVEZNIK** (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća, Sl. list RCG, br. 30, 1993. čl.1) je društvo kapitala, društveno preduzeće, javno preduzeće, banke i druge finansijske organizacije, organizacije za osiguranje i reosiguranje imovine i lica, zadruge i zadržne organizacije i druga pravna lica koja ostvaruju dobit prodajom proizvoda i vršenjem usluga, osim komanditnog društva i društva s neograničenom solidarnom odgovornošću koji podležu plaćanju poreza na dohodak građana.

Obveznik rezident plaća porez na dobit ostvarenu iz svih izvora, a nerezident samo od delatnosti obavljene na teritoriji Republike.

Rezidentnost se određuje prema mestu osnivanja preduzeća i njegovom sedištu uprave.

**OSNOVICA** poreza na dobit preduzeća je oporeziva dobit, koja se utvrđuje u poreskom bilansu, uskladivanjem prihoda i rashoda preduzeća.

**STOPA** poreza je proporcionalna i iznosi 35%, (Zakon o porezu na dobit preduzeća, Sl. list RCG, br. 3, 1992. čl.32) dok obveznik koji ima status malog preduzeća plaća porez po stopi od 30% (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća, Sl. list RCG, br. 30, 1993., čl. 17).

**PORESKI PODSTICAJI** uvedeni su ovim Zakonom kako bi se ostvarili ciljevi ekonomskе politike, podstakao privredni razvoj, poboljšali ekološki uslovi i pospešilo ulaganje stranog kapitala.

U tom smislu, pravo na ubrzanu amortizaciju ima poreski obveznik u odnosu na osnovna sredstva koja služe za sprečavanje zagadivanja, naučno istraživački rad, školovanje kadrova i računarsku opremu.

Pravo na oslobođenje od plaćanja poreza na dobit preduzeća imaju novoosnovana preduzeća - u određenim procentima za prvih nekoliko godina, zavisno od razvijenosti opština na čijoj se teritoriji nalaze, zatim preduzeća koja upravljaju slobodnim zonama i korisnici slobodne zone, za period od deset godina.

Treći vid poreskih podsticaja - procentualno smanjenje poreske osnovice - pripada obvezniku u taksativno navedenim slučajevima - obvezniku kod koga strano lice učestvuje u osnivanju, kupovini ili ulaze dodatni kapital sa najmanje 20% učešća od ukupno uloženog trajnog kapitala (za period od pet godina), zatim obvezniku koji izvrši ulaganja u investicije za svoju delatnost ili u proizvodnu delatnost drugog preduzeća, obvezniku koji na neodređeno vreme zaposli nove radnike, itd.

Zakon poznaje instituciju **PORESKOG KREDITA**, u svrhu otklanjanja mogućnosti dvostrukog oporezivanja.

**PORESKO KONSOLIDOVANJE** predstavlja oporezivanje grupe preduzeća, matičnog i njegovih filijala, ukoliko među njima postoji neposredna ili posredna kontrola nad najmanje 90% akcija. Jednom odobreno, poresko konsolidovanje se primenjuje najmanje pet godina.

Mesečne akontacije poreza na dobit preduzeća plaćaju se u roku od osam dana po isteku svakog meseca.

Zakonom o izmenama i dopunama, iz januara 1994. godine, koji se primenjuje od 01.01. 1994., data su nova rešenja u pogledu nekih elemenata.

Za utvrđivanje **PORESKE OSNOVICE**, prilikom sastavljanja poreskog bilansa, u prihode za utvrđivanje oporezive dobiti za 1993. godine i naredne periode uračunava se, pored prihoda od prodaje proizvoda, usluga, robe, materijala, finansijskih i vanrednih prihoda

obračunatih u poslovnom bilansu, i potražni saldo revalorizacionih rezervi po godišnjem obrađunu godine za koju se sastavlja poreski bilans, izuzev revalorizacije amortizacije, sirovina, materijala, nedovršene proizvodnje i gotovih proizvoda proizvodnih preduzeća. (Zakon o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit preduzeća, Sl. list RCG, br. 3, 1994., čl.67b). PORESKE STOPE su snižene na 30% za sve obveznike, bez obzira na veličinu preduzeća.

Mesečne akontacije poreza plaćaju se do 15-og u mesecu za tekući mesec.

Ukoliko porez nije plaćen na vreme, obveznik je dužan da plati kamatu, shodno odredbama Zakona kojim se uređuje porez na promet.

INEX - INTEREXPORT a. d. , preduzeće za međunarodno poslovanje

Pored poreza na dobit koprorationa (30%), Inex-Interexport plaća i niz drugih dažibna:

- porez na imovinu (prema rešenju),
- porez na dohodak građana (30% na bruto osnovicu),
- porez na promet nepokretnosti i prava (6%),
- porez na promet proizvoda i usluga (7% i 25%),
- proviziju Službi za platni promet (0,0022%):

Za vreme trajanja sankcija, Inex-Interexport plaća i neke dodatne namete:

- poseban porez na finansijske transakcije (0,5%),
- akcize, kao poseban oblik poreza na promet,
- posebnu republičku taksu (prema Uredbi o uvodenju posebne republičke takse, koju je Ustavni sud Srbije, na svojoj sednici od 31.03. 1994. godine proglašio neustavnom).

Donedavno se plaćao i poseban porez na dohodak građana i poseban porez na zalihe, što je od 01.03. 1994. godine ukinuto.

### ZAKLJUČAK

U cilju što uspešnijeg uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata na svetsko tržište i postizanja njihove konkurentnosti, u materiji neposrednih poreza potrebno je:

- uvesti proporcionalnu stopu na lična primanja, s tim što će se progresivni učinak postizati određenim neoporezovanim minimumom;
- proširiti poreske zahvate na dodatna primanja u novcu i naturi;
- revalorizovati katastarski prihod i paušalno utvrđenu osnovicu poreza na prihod od samostalne delatnosti i skratiti rokove naplate poreza;
- ujednačiti stope poreza na pojedine vrste prihoda;
- pojednostaviti porez na kapitalne dobitke;
- skratiti rokove za utvrđivanje i naplatu poreza na dobit korporacija;
- povećati olakšice na ime reinvestiranja dobit i ponovo omogućiti da ona pripada obveznicima u svim delatnostima;
- revalorizovati, a onda redovno indeksirati porez na imovinu, zatim takse, naknade i novčane kazne.

U drugoj fazi treba da se uklone indeksacioni mehanizmi i da se prede na sintetičko oporezivanje dohotka građana.

Što se tiče poreza na dobit korporacija, poslednjim izmenama i dopunama Zakona o porezu na dobit korporacija, koje se primenjuju od 01.01. 1994. godine, ujednačeni su neki bitni elementi poreza na teritoriji Republike Srbije i Republike Crne Gore, pre svega poreska

stopa. U drugim elementima, međutim, još uvek postoje razlike, što predstavlja jedan od najvećih nedostataka postojećeg poreskog sistema.

Stoga bi saveznim zakonom trebalo harmonizovati celokupni poreski sistem i poresku politiku i time obezbediti jedinstvene uslove poslovanja na celom privrednom prostoru Jugoslavije.

#### LITERATURA

1. Andrijanić: Vanjskotrgovinsko poslovanje, Mikrorad, Ekonomski fakultet, Zagreb, 1993.
2. Kosovac: Novi poreski sistem, propisi i praksa, Ekonomika, Beograd, 1992.
3. Lovčević: Institucije javnih finansija, Zavod za izdavanje udžbenika SRS, Beograd, 1963.
4. Popović: Međunarodno poresko planiranje, Finansije 5-6, Beograd, 1989.
5. Popović: Oporezivanje preduzeća, Pravni život 5-7, beograd, 1991.
6. Popović: Osnovni principi reforme oporezivanja dobit preduzeća, Ekonomika preduzeća 1-2, Beograd, 1992.
7. Rilke: Utjecaj finansijskih otterećenja na reproduktivnu sposobnost individualnih poljoprivrednih gospodarstava, doktorska disertacija, Osijek, 1991.
8. Ross: The Management of Corporate Taxes, Euromoney Publications, London, 1989,
9. Rozmarić: Javne financije, Informator, Zagreb, 1973.
10. Stanković: Preduzeća i društva i društvena zajednica, Pravni život 11 - 12, Beograd, 1991.
11. Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, "Sl. List SFRJ", 1978.
12. International Business Lawyer, Nov. 1988.
13. Leksikon marketinga, Privredni pregled, Beograd, 1997.
14. Leksikon prava medunarodnih privrednih odnosa, Beograd, 1982.
15. Porez na dobit korporacija, Poreski sistem u Republici Srbiji, Savremena praksa, br. 6, Beograd, 1993.
16. Porez na dobit u 1994. godini, časopis "Računovodstvo i financije", Zagreb, 1993.
17. Predlog Zakona o preduzećima, Beograd, 1993.
18. Privredni savetnik br. 6, Beograd, 1994.
19. Taxation in the Single Market, European Documentation, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1990.
20. Tax Law and Cross-border Cooperation between Companies, European File, Commission of the European Communities 1 - 2, 1991.

*Mr Gordana Ilić-Popov, asistent Pravnog fakulteta u Beogradu*

## OPOREZIVANJE ZARADA U NOVOM PORESKOM SISTEMU SRBIJE

### 1. NEKE UVODNE NAPOMENE

Značajne mere u okviru Programa rekonstrukcije monetarnog sistema, sa čijom se primenom na teritoriji Jugoslavije počelo krajem januara 1994. godine tiču se, između ostalog, oporezivanja zarada<sup>1</sup> zaposlenih. U tom smislu, izmenjen je sistem njihovog obračuna. Raniji sistem raspodele zarada bio je postavljen tako da se vodilo računa samo o neto veličinama. "Bruto lični dohodak" koji je značio zbir neto plate i odgovarajućih fiskalnih dažbina predstavljao je samo obračunsku kategoriju. Zaposleni su svoj dohodak doživljavali isključivo kao neto zaradu pa ih zbog toga nisu interesovale izmene stope poreza, odnosno doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, pošto se ove promene nisu neposredno odražavale na veličinu njihove neto plate. Međutim, porast poreskih dažbina dodatno je teretio fondove preduzeća. Poreski sistem se, pre svega, zasnivao na porezima i doprinosima iz ličnih dohodaka, kao i na porezu na promet. Jednom rečju, raniji sistem oporezivanja ličnih primanja bio je u velikoj meri netransparentan.

To je bio jedan glavnih razloga koji je uticao da poreski zakonodavac u sistem oporezivanja plata, odnosno zarada zaposlenih lica unese bruto veličine. Namera zakonodavca je bila da se, prelaskom na bruto princip u sistemu obračuna obezbedi da poreski obveznik u svakom momentu tačno zna koliki deo njegove bruto zarade odlazi na poreze, doprinose i druge fiskalne obaveze prema državi. Sa uvodenjem bruto principa u obračun, normalno je bilo očekivati veću zainteresovanost obveznika za promene u poreskom sistemu, pogotovo kada su u pitanju stope poreza na lična primanja, odnosno stope obaveznih doprinosa. Očekivalo se da će poreski obveznici tako, najzad, postati svesni stvarnih promena u poreskom sistemu što bi, u određenoj meri, moglo da doprinese razvoju poreske svesti a, sem toga, bila bi im pružena mogućnost da, kroz odgovarajuće institucije pravnog sistema, utiču na izmene poreskog sistema u pravcu njegove veće pravičnosti i efikasnosti. Sa druge strane,

---

1 Misli se na sistem obračuna zarada pre 1992. godine, odnosno pre reforme celokupnog poreskog sistema Republike Srbije.

ovakvom promenom trebalo je rasteretiti privedu, odnosno poslodavce, i određen deo poreskog tereta prebaciti neposredno na zaposlene.

## 2. OBJEKT OPOREZIVANJA - ZARADE I DODATNA PRIMANJA

Pod ličnim primanjima u smislu Zakona o porezu na dohodak građana Republike Srbije podrazumevaju se, prvenstveno, prihodi koje obveznik ostvari po osnovu radnog odnosa, odnosno po osnovu ugovora o povremenom ili privremenom obavljanju poslova, pod uslovom da Zakonom nisu izuzeti od oporezivanja.<sup>1</sup> To su: zarada (plata) za redovan rad, zatim zarada članova upravnog ili nadzornog odbora preduzeća, zarada funkcionera, pripravnika, naknada članovima akademije nauka i umetnosti, naknada za rad van redovnog radnog vremena i u neradnim danima, naknada za vreme bolovanja ili odsustva sa posla, primanja profesionalnih sportista i dr. Pošto veliki broj preduzeća, u svrhe izbegavanja ili smanjivanja poreza, jedan deo zarade isplaćuje u naturi, poreski propisi nalažu da se oporezivanju izlože ne samo redovna lična primanja zaposlenih, već i sva dodatna primanja koja obveznik, u vidu robe ili na drugi način, primi od poslodavca. Ovakvo rešenje je, iz istog razloga, prisutno u najvećem broju savremenih poreskih zakonodavstava. Potpuno je očigledno da je ekomska, a time i poreska snaga, odnosno sposobnost zaposlenog lica uvećana ukoliko on, pored redovnih novčanih primanja, jedan deo zarade dobije u obliku tzv. fringe benefits.

Različite naturalne naknade i dodaci mogu se isplaćivati zaposlenima bez ikakvog ograničenja u pogledu njihovog iznosa, s tim što se na iznose preko onih utvrđenih Opštih kolektivnim ugovorom plaćaju porezi i doprinosi. Plaćanja poreza i doprinosa oslobođene su samo taksativno nabrojane naknade iz člana 16. Uredbe o zaradama za vreme primene sankcija međunarodnih organizacija (u kasnijem tekstu: Uredba o visini zarada)<sup>2</sup>, i to u utvrđenim iznosima:

- naknada troškova prevoza u javnom saobraćaju radi odlaska na rad i povratka sa rada ..... do visine cene prevozne karte;
- mesečna naknada za ishranu u toku rada ..... do 50% GNZ (tj. do 10,00 dinara);
- dnevnička za službeno putovanje ..... u visini do 12% GNZ (do 2,40 din. dnevno);
- dnevna naknada za povećane troškove rada i boravka na terenu ..... do 5% GNZ (do 1,00 dinar);
- otpremnina kod odlaska u povetu ..... u visini šestostrukog GNZ (do 120 dinara).
- regres za korišćenje godišnjeg odmora .... do visine najniže cene rada koju utvrdi poslodavac za mesec u kome se vrši ispitna.

Ukoliko je neko od navedenih primanja isplaćeno u iznosu iznad onog koji je predviđen Opštим kolektivnim ugovorom, osnovicu za obračun poreza, odnosno doprinosa čini samo razlika isplaćenog dodatnog primanja i visine istog primanja iz Opštег kolektivnog ugovora, odnosno iz člana 16. Uredbe o visini zarada. Primera radi, ukoliko se topli obrok isplati u iznosu od 20 dinara, osnovica za oporezivanje je 10 dinara (20-10).

Posebna dilema se javlja u vezi sa (ne)oporezivanjem otpremnina.<sup>3</sup> Do nedavne izmene člana 21. Zakona o porezu na dohodak građana otpremnina se smatrala ličnim primanjem

1 Član 9. Zakona o porezu na dohodak građana, "Službeni glasnik RS" br. 76/91, 9/92, 20/92, 20/93, 29/93, 48/93, 67/93, 19/94.

2 "Službeni glasnik RS", br. 10/1994.

3 Gordana Kesić, "Obračun poreza i doprinsa iz primanja zaposlenih i iz drugih primanja građana",

u novcu. Ali otpremnina je isto predvidena članom 28. stav 1. tačka 2. prečišćenog teksta Opštег kolektivnog ugovora te se iznosi zaključak da se, na osnovu člana 2. stav 2. Uredbe o visini i načinu plaćanja poreza i člana 16. Uredbe o visini zarada, na otpremninu u visini šestostrukе garantovane zarade (120 dinara) ne obračunavaju porezi i doprinosi.

Zaposleni, takođe, imaju pravo na još neke dodatke i naknade, koji im se isplaćuju u skladu sa posebnim, odnosno pojedinačnim kolektivnim ugovorima. Ova primanja se, međutim, u celini oporezuju, i na njih se plaćaju doprinos za socijalno osiguranje. Primera radi, to mogu biti sledeća primanja: upotreba službenog automobila u privatne svrhe, jubilarne nagrade po osnovu rada u preduzeću, besplatan avionski ili železnički prevoz, letovanje u odmaralištima firme po privilegovanim cenama, odobravanje beneficiranog stambenog kredita, plaćanje računa za telefon ili struju, odnosno stanarine, naknada za nabavku lekova za određene bolesti, solidarna pomoć zaposlenom u slučaju duže bolesti, odnosno zdravstvene rehabilitacije, davanje novogodišnjih paketića i poklon čestitki za osmi mart i dr. U savremenim zemljama-članicama OECD, najveći broj dodatnih primanja povrgnut je oporezivanju, i to kao deo zarade od rada.<sup>1</sup> Jedino su Australija i Novi Zeland uvele poseban porez na fringe benefits.

Mišljenja smo da se isplatom fringe benefits, doista, može obezbediti veću elastičnost u strukturi plata, i poslodavac njihovom isplatom dobija mogućnost da snizi troškove rada. U finansijskoj literaturi su često prisutna mišljenja da dodatna primanja znače veću motivaciju za zaposlene, što podiže produktivnost na viši nivo. Na ovaj način, po mišljenju velikog broj autora, zaposleno lice uspostavlja tešnju vezu sa kompanijom.<sup>2</sup> Najzad, sasvim je očigledno da dodatna primanja uvećavaju ekonomsku snagu zaposlenog lica te je, stoga, u potpunosti opravdano da se takva primanja obuhvate poreskom osnovicom.<sup>3</sup>

Sa druge strane, činjenica je da, pogotovo za neke vrste fringe benefits, nije ni malo jednostavno utvrditi njihovu pravu vrednost. U poreskoj teoriji se navode različiti metodi obračuna njihove vrednosti ali je, među njima, svakako najprihvatljiviji i najpouzdaniji metod tržišne vrednosti, kada se vrednost dodatnog primanja određuje na osnovu cene koja za tu vrstu primanja važi na tržištu.<sup>4</sup> Pored ove metode, u teoriji se navode i metod poslodavčevih

---

PRIVREDNI SAVETNIK, 6/1994. str. 15-16.

- 1 "The Taxation of Fringe Benefits", OECD, 1988, str. 23-27; "Tax Reform in OECD Countries" by the Fiscal Affairs Secretariat, Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, str. 21 Sijbren Cnossen - Ken Messere, "Personal Income Tax Reforms in OECD Member Countries", u: "The Personal Income Tax (Phoenix from the Ashes?)", ed. by S. Cnossen - R.M. Bird, North-Holland, 1990, str. 24-25; "European Tax Handbook", International Bureau of Fiscal Documentation, Amsterdam 1992.
- 2 Upored.: S.Cnossen - K.Messere, "Income Tax Reform in OECD Member countries", BULLETIN FOR INTERNATIONAL FISCAL DOCUMENTATION, 44, 10/1990, str. 465-467; J.P. Owens, "The Taxation of Fringe Benefits", INTERTAX, Kluwer, 3/1988, str. 69-70.
- 3 Vid. opširnije: D.Williams, "Tax Systems in Central and Eastern European Economies and Recent Reform Initiatives", Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, Paris 1991, str. 4; Charles T. Clotfelter, "Equity, Efficiency and the Tax Treatment of In-Kind Compensation", NATIONAL TAX JOURNAL 23, 1/1979, str. 52.
- 4 "The Taxation of Fringe Benefits", OECD, 1988, str. 10; Avery Katz - Gregory Mankiw, "How Should Fringe Benefits Be Taxed?", NATIONAL TAX JOURNAL, 38, 1/1985, str. 37-38.

troškova, metod standardnih vrednosti, a vrednost fringe benefits se može utvrditi i u skladu sa preferencijama zaposlenog.<sup>1</sup>

### 3. NOVINE U OPOREZIVANJU ZARADA

Porez na plate, odnosno zarade u Srbiji ima karakter akontacionog poreza. Dopunski porez na zarade po stopi od 1%, koji je jedno kraće vreme postojao u našem poreskom sistemu, tačnije, od avgusta 1993. godine ukinut je februara 1994. godine. U najvećem broju razvijenih tržišnih zemalja (npr. Austrija, Belgija, Nemačka, Francuska, Holandija i dr.) nije predviđen poseban porez na zarade ali su plate, odnosno zarade zaposlenih, ipak, podvrgnute porezu po odbitku (withholding tax), koji se od strane poslodavca naplaćuje "na izvoru".<sup>2</sup> Ovaj porez (u Austriji i Nemačkoj, poznat pod nazivom Lohnsteuer, u Holandiji Loonbelasting, itd.) predstavlja akontaciono plaćanje poreza na dohodak, koji na kraju poreske godine treba da plati zaposleno lice. No, u velikom broju slučajeva, pogotovo u situacijama kada zaposleno lice nema druge značajnije prihode, niti veće rashode, porez na zarade ima karakter konačnog poreza.

Još jedna veoma značajna novina u sistemu obračuna zarada sastoji se u tome što se, sa sistema progresivnog oporezivanja, zarada prešlo na obračun poreza po proporcionalnoj poreskoj stopi od 30%.<sup>3</sup> Prema informacijama kojima raspolažemo u momentu dok pišemo ovaj rad, može se, vrlo skoro, očekivati sniženje stope poreza na lična primanja na 26%. Prelaskom na proporcionalno oporezivanje obezbeden je jednostavniji postupak obračuna ovog poreza, odnosno olakšano je sprovodenje poreske kontrole od strane poreske administracije. Glavni razlog zbog koga su, do izmena Zakona februara 1994. godine, zarade bile oporezovane progresivnim stopama bio je značaj koji se u poreskom smislu pridaje ovoj vrsti prihoda, odnosno činjenica da u uslovima hiperinflacije fiskalni efekat proporcionalnog poreza na lična primanja ne može da korespondira prihodima od progresivnog poreza na dohodak građana. Međutim, izmena tipa poreskih stopa nije uspela da otkloni neke druge teškoće prisutne u sistemu oporezivanja zarada. U pitanju je, naime, preračun neto zarade na bruto, o čemu ćemo docnije opširnije govoriti.

Po našem uverenju, od posebnog značaja je utvrđivanje osnovice za obračun poreza na zarade. Zakon o porezu na dohodak građana je u tom pogledu potpuno jasan i nedvosmislen. Osnovicu za obračun poreza na zarade čine isplaćena lična primanja, umanjena za garantovanu bruto zaradu. U Zakonu se nigde ne spominje neto zarada, dok se u praksi i dalje operiše isključivo neto iznosom. Slično je i sa Zakonom o doprinosima za socijalno osiguranje, kada je reč o obračunu doprinosu za obavezno socijalno osiguranje. Najveći broj preduzeća i drugih poslodavaca zadržao je, međutim, i dalje neto princip. Praksa je, dakle, anulirala važeća zakonska rešenja, usled čega se dobija potpuno iskrivljena slika o stvarnim poreskim obavezama, odnosno o poreskom opterećenju poslodavca.

Poslodavac je, u skladu sa poreskim zakonom, u obavezi da obračuna i naplati porez na zarade i doprinose za obavezno socijalno osiguranje iz bruto zarade. Iznos koji preostane

1 Vid. opširnije: Sijbren Cnossen - Ken Messere, "Personal Income Tax Reforms in OECD Member Countries", str. 26; J.P. Owens, op.cit., str. 78.

2 "European Tax Handbook", IBFD, Amsterdam 1992

3 "Službeni glasnik RS", br. 19/1994.

4 Vid. Komentar člana 22. Zakona o porezu na dohodak građana, "Nomos", Beograd, 1992, str. 87.

nakon plaćanja ovih obaveznih dažbina predstavlja neto zaradu obveznika. Zbog toga se promene u stopama poreza, odnosno doprinosa neposredno odražavaju na poresku obavezu zaposlenog pošto su one, isto tako, iskazane u "bruto" vrednostima.

Ali, situacija je prilično drugačija u praksi. Sindikati insistiraju na ugovaranju neto zarada, zaposlene i dalje interesuje samo ona suma koju im, u neto iznosu, isplaćuje poslodava. Poslodavci deluju po inerciji starih rešenja te neto iznose ličnih primanja preračunavaju u bruto zarade kako bi, potom, izvršili obračun poreza i doprinosa. Postupak (tehnika) preračuna sa neto na bruto nigde nije propisan. Jedino je važno da polazno neto primanje preračunato u bruto bude jednak neto primanju (bez uticaja olakšica za izdržavana lica) obračunato iz bruto primanja.<sup>1</sup>

Očigledno je da se u praksi ne operiše bruto veličinama, iako je to bila jasna namera zakonodavca. Na taj način je, praktično, u praksi, zadržan stari način obračuna poreza na zarade. To je glavni razlog zbog koga zaposleni nemaju poseban interes za promenu stopa poreza na zarade, odnosno doprinosa za socijalno osiguranje. Poslodavcu je prepusteno da, uz pomoć svojih računovoda i dalje sam "rešava" pitanje poreza i doprinosa. Problem nastaje zbog toga što teret nekih fiskalnih obaveza (poreza na zarade i dela obaveznih doprinosa) pada na račun poslodavca, umesto na poreskog obveznika. Podatke o iznosu bruto plate, odnosno o fiskalnim dažbinama zaposleno lice dobija samo iz izvoda za obračun plate koji mu, pri isplati, dostavlja poslodavac.

Nedostatak je, dakle, u tome što se kod obračuna plate ide obrnutim putem, tj. umesto od bruto (kako predviđa Zakon) polazi se od neto plate. Računovodstvene službe preduzeća i drugih poslodavaca najčešće koriste tablice za preračun neto na bruto zarade, čije je sastavljanje i objavljivanje, uveliko, komercijalizovano i za neke firme i agencije postalo vrlo unosan izvor prihoda. Već mesecima pokušavamo da odgovorimo sebi na pitanje zbog čega je svesno izigrana intencija Zakona o porezu na dohodak građana. Iz kojih razloga su se preduzeća i drugi poslodavci opredelili za neto princip obračuna, iako im to ide direktno na teret? Koji su to razlozi koji mogu da opravdaju povećanje poreskog opterećenja privrede u, ionako, lošoj privrednoj situaciji, do koga dolazi usled isplata već utvrđenih neto plata zaposlenim, na koje se zatim nadograđuje porez i doprinosi?

Sa druge strane, poslodavci su nezadovoljni zbog svog fiskalnog opterećenja. Primenom neto principa, njihov fiskalni teret jeste zaista uvećan. Ali, mišljenja smo da su, najvećim delom, upravo oni sami krivi za to. Za izlazak iz ovakve situacije, dovoljno bi bilo samo da se jezički protumačen zakonski tekst primeni u praksi. A u Zakonu o porezu na dohodak građana doslovno stoji:<sup>2</sup>

"Porez na lična primanja plaća se po stopi od 30% na osnovicu koju čine isplaćena lična primanja umanjena za iznos garantovane bruto zarade."

Garantovanom bruto zaradom smatra se garantovana neto zarada uvećana za doprinose za obavezno socijalno osiguranje koje plaćaju na zarade odnosno plate osiguranici po zakonu kojim se uređuju doprinosi za obavezno socijalno osigurajće."

1 Drugim rečima, N1 = N2, gde N1 označava polazno neto primanje, a N2 predstavlja obračunato neto primanje iz bruto primanja (odnosno bruto primanje umanjeno za iznos doprinosa za socijalno osiguranje i poreza na zarade). Vid.: "Informator", 3/94, "Cekos", Beograd, str. 24.

2 Član 3. stav 1. i 2. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o porezu na dohodak građana, "Službeni glasnik RS", br. 19/1994.

Ukoliko bi se, prema tome, zakonski tekst dosledno primenjivao očigledno je da bi situacija na planu poreskog opterećenja poslodavaca bila sasvim drugačija. Uredba o zaradama za vreme primene sankcija međunarodnih organizacija, u članu 1. stav 1. posebno izdvaja četiri grupe poslodavaca: (a) preduzeća i ustanove (bez obzira na karakter svojine - privatna, deonička, društvena), (b) javna preduzeća, (c) javne službe u kojima se sredstva za zarade obezbeduju iz budžeta, i (d) državni organi i organizacije.

Ali zbog toga što sindikat, poslodavci i država ugovaraju fiksirane neto zarade potpuno se gubi iz vida zakonsko rešenje da osnovicu za obračun poreza i doprinosa čini bruto, a ne neto zarada. Stope poreza na lična primanja, kao i stope doprinosa za socijalno osiguranje iskazane su u zakonima u "bruto" vrednostima. Zbog toga nastaju problemi u praksi, u slučajevima kada je zarada obračunata u neto iznosu.

Potpuno pogrešna slika o sistemu oporezivanja zarada u Srbiji dobija se, po našem uverenju, prvenstveno zbog insistiranja sindikata na neto zaradama. Realizacija takvih zahteva sindikata, gledano u praksi, zaista stvara utisak da na planu oporezivanja plata zaposlenih nisu učinjene nikakve značajne promene, odnosno da, ne samo da nije olakšan položaj poslodavca već da je on, u značajnoj meri, čak, novim rešenjem otežan. Stiče se utisak da poslodavac treba da na jedan dinar neto zarade plati otprilike oko 1,82 dinara poreza, obaveznih doprinosa i drugih fiskalnih naknada. Do takvog poreskog opterećenja dolazi jer se preračunata stopa poreza i doprinosa primenjuje na fiksirane neto zarade.

Namera zakonodavca je, međutim, da poslodavac plati samo svoj deo doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (po zbirnoj stopi od 23%), kao i neke druge fiskalne dažbine (naknada za korišćenje komunalnih dobara, doprinos za stamenu izgradnju, doprinos Privrednoj komori). Sa druge strane, zaposleno lice je u obavezi da plati svoj deo doprinosa za obavezno socijalno osiguranje (takođe, po zbirnoj stopi od 23%), kao i, po odbitku, proporcionalni porez na zarade po stopi od 30% (odnosno, prema očekivanjima 26%). Poslodavac bi, po slovu Zakona, trebala da interesuje isključivo bruto plata. Međutim, u praksi se dogada da poslodavac mora da obezbedi fiksiranu neto platu, tako da kao vlastiti trošak doživljjava ne samo svoj deo doprinosa za socijalno osiguranje, već i porez i doprinose koji su, po Zakonu, dužni da plate zaposleni. To razara ne samo sistem obračuna poreza na zarade, već i ceo poreski sistem. Alokacija resursa u privredi je, usled toga, značajno narušena. U ekonomskoj teoriji opšteprihvaćen je koncept Pareto optimalne efikasnosti, po kome "realokacija resursa ne može poboljšati položaj jedne grupe ljudi, a da se pri tome ne pogorša položaj druge grupe, u meri u kojoj je ukupan neto efekat negativan."<sup>1</sup>

U tom pogledu, da bi se poresko opterećenje poslodavaca svelo na okvire koje postavlja Zakon, nužno je da se ovakva praksa eliminiše, odnosno krajnje je vreme da se prekine sa prevajljanjem poreskog tereta na poslodavca, jer to direktno guši privrednu, odnosno svaku inicijativu za zapošljavanje novih radnika. Ukoliko su radnici nezadovoljni sa iznosom neto zarade koja im preostaje nakon što su iz bruto zarade platili porez i deo doprinosa za obavezno socijalno osiguranje, svoje nezadovoljstvo treba da izraze na odgovarajućim mestima, tj. u Republičkom Parlamentu. Samo tako se može napraviti dobar i efikasan poreski sistem,

---

1 Richard Musgrave, "Allocation, Distribution and the Theory of Public Finance", u: "Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus", Heransgegeben von Heinz Haller, Lore Kullmer, Carl S. Shoup, Herbert Timm, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1970, str. 29-31.

koji bi to bio ne samo u teorijskom smislu, već i u pogledu praktičnih implikacija koje ima na ukupna privredna kretanja.

Osnovicu poreza na lična primanja čine isplaćena lična primanja, umanjena za iznos garantovane bruto zarade. Garantovano bruto zarada predstavlja, dakle, neoporezivu zaradu. Pravna teorija je zauzela različite stavove u pogledu neoporezivog minimuma. Može se, ipak, zaključiti da se najveći broj autora slaže sa ovakvim opštim poreskim oslobođenjem. Među njima su, između ostalih, Sanchez, Suarez, Schafle, Justi, Sonnenfels, J. Bentham, Wagner, Kaspar Klocke, Montesquieu i dr.<sup>1</sup> Taj tzv. "poreski prag" čine granično potrebitni troškovi reprodukcije obveznika.<sup>2</sup>

U članu 7. Uredbe o visini zarada predviđeno je da visinu garantovane zarade utvrđuje Vlada Republike Srbije, na osnovu prethodno pribavljenog mišljenja Veća Saveza sindikata Srbije i Privredne komore Srbije. Razlika u odnosu na dosadašnje rešenje je u tome što su, do donošenja ove Uredbe, sva tri subjekta zajedno utvrđivala minimalnu neto zaradu. Garantovana bruto zarada se, sa stanovišta obračuna poreza na zarade, izračunava na osnovu garantovane neto zarade i propisanih stopa doprinosa za socijalno osiguranje. Prema važećem Sporazumu o garantovanoj zaradi visina garantovane neto zarade iznosi 20 novih dinara.<sup>3</sup> Ona predstavlja mesečni iznos zarade, što ukazuje da je napušteno doskorašnje nedeljno utvrđivanje minimalne cene rada. Iznos garantovane bruto zarade ostaje isti, bez obzira da li je u pitanju isplata plate za redovan rad, bolovanje od 60 dana, odnosno bolovanje preko 60 dana. Ovo je vrlo značajna pozitivna novina u odnosu na dosadašnji sistem obračuna, u kome je za svaku vrstu primanja važila posebna minimalna neto zarada. Uvodjenjem jedinstvene garantovane zarade za sve vrste ličnih primanja, postupak obračuna poreza na zarade, odnosno plate je zatno pojednostavljen.

Osnovica za obračun doprinosa za socijalno osiguranje se razlikuje od one koja služi za obračun poreza na zarade, pošto se ona ne umanjuje za iznos garantovane bruto zarade.

#### 4. OLAKŠICE KOD OPOREZIVANJA ZARADA

Kod obračuna poreza na zarade poreskim obveznicima se priznaju odredene poreske olakšice. Obračunati porez na zaradu se umanjuje obvezniku koji izdržava članove svoje porodice, za sledeće iznose:

- 7% od garantovane bruto zarade kada izdržava jednog člana porodice;
- 14% od garantovane bruto zarade za dva i više izdržavanih lica, i
- 20% od garantovane bruto zarade za dete sa smetnjama u fizičkom ili psihičkom razvoju.

Garantovana bruto zarada se dobija primenom formule:

$$\text{Garantovana bruto zarada} = \text{Garantovana neto zarada} \times 1,29801299.$$

1 Ljubomir Dukanac, "Osnovni problemi porezivanja", Beograd 1938, str. 204-207; Barbara Jelčić, "Razvoj ideje o nekim nefiskalnim ciljevima oporezivanja", FINANSIJE, 7-8/1971, str. 427-428.

2 L. Dworin, "The Taxation of Low-Income Families: The US Experience", Economies in Transition: The Role of Tax Reform in Central and Eastern European Economies, OECD, 1991, str. 4; "Fiscal Aspects of Social Policies", Part II, u: "Taxation and Social Policy" ed. by Cedric Sandford, Chris Pond & Robert Walker, London 1980, str. 65

3 "Službeni glasnik RS", br. 10/1994.

Koefficijent 1,298701298 je obračunat na osnovu zbirne stope obaveznih doprinosa za socijalno osiguranje od 23%, po sledećem obrascu:

$$\frac{1+23}{100-23}$$

Pošto je, prema važećem propisu, garantovana neto zarada predviđena u iznosu od 20 novih dinara,

Garantovana bruto zarada iznosi 25,97 novih dinara ( $20 \times 1,29801299$ ).

Garantovana bruto zarada, kao i poreske olakšice se odnose na zaradu za jedan mesec.

Izdržavanim članovima porodice, u smislu odredbe člana 12. Zakona o porezu na dohodak gradana, smatraju se: maloletna deca odnosno usvojenici, deca odnosno usvojenici na redovnom školovanju i za vreme nezaposlenosti, ako sa obveznikom žive u zajedničkom domaćinstvu, unuci koje roditelji ne izdržavaju pod uslovom da su sa obveznikom u istom domaćinstvu, bračni drug i roditelji, odnosno usvojenici. Ukoliko u porodici ima nekoliko obveznika koji plaćaju porez na zarade (npr. kada su oba supružnika zaposlena), olakšicu za istog izdržavanog člana porodice može da ostvari samo jedan obveznik.

Navedene poreske olakšice, po našem uverenju, nisu u stanju da ostvare nameravani cilj. Naime, ukoliko podamo od demografskog cilja oporezivanja, jasno je da iznosi navedenih olakšica ne mogu da stimulišu natalitet u Srbiji. Pošto je garantovana bruto zarada u Republici Srbiji 25,97 novih dinara, olakšica za jedno izdržavano lice iznosi 1,82 dinara, 3,64 dinara za dva i više izdržavanih članova porodice, odnosno 5,19 dinara kada obveznik izdržava dete sa smetnjama u razvoju. Više nego očigledno je da se radi o, zaista, marginalnim iznosima. Zbog toga nam se, čak, čini deplasiranim da se uopšte govori o nekakvim "olakšicama". S obzirom na njihove iznose, koji se manifestuju kroz umanjenje poreza ne vidimo na koji način bi, njihovom primenom, položaj obveznika mogao da se olakša. Zbog toga smatramo da zakonodavac treba da preispita ovakvo rešenje pošto se, po našem mišljenju, sa pravom, može reći da poreske olakšice trenutno samo formalno postoje u sistemu obračuna zarada.

Pošto se poreska olakšica utvrđuje s obzirom na bruto iznos garantovane zarade možda bi, najpre, trebalo preispitati njenu visinu. Iznos od nepunih 26 dinara čini nam se nedovoljnim da pokrije najosnovnije troškove života u psotojećim uslovima. Garantovana bruto zarada je fiksna veličina, koja se menja tek ukoliko dođe do promene garantovane neto zarade, odnosno ako se promeni propisana stopa obaveznih doprinosa za socijalno osiguranje. Pri tome, u situaciji kada bi se samo snizila stopa obaveznih doprinosa došlo bi do suprotnog efekta, tj. iznos olakšice bio bi još manji. Pri tome, u situaciji kada bi se samo snizila stopa obaveznih doprinosa došlo bi do suprotnog efekta, tj. iznos olakšice bio bi još manji. Primera radi, u slučaju kada bi garantovana neto zarada ostala u iznosu od 20 dinara, a zbirna stopa doprinosa se smanjila sa 23% na 18%, garantovana bruto zarada iznosila bi 24,39 dinara ( $20 \times 1.2195121$ ), te bi olakšica za jedno izdržavano lice bila 1,70 dinara. Povećanje olakšice moglo bi da se obezbedi jedino istovremenim povećanjem, sa jedne strane, iznosa garantovane neto zarade i, sa druge strane, snižavanjem zbirne stope doprinosa. Na primer, u slučaju kada je garantovana neto zarada 30 dinara, a zbirna stopa obaveznih doprinosa 18%, garantovana bruto zarada bila bi 36,59 dinara, a olakšica za jedno dete 2,56 dinara.

Naglasak smo, dakle, stavili na preipitivanje veličine koja služi za obračun garantovane bruto zarade. No, svesni smo da prilikom odmeravanja iznosa garantovane neto zarade treba biti vrlo oprezan i obazriv, imajući u vidu ekonomski i druge odnose na širem planu. Zbog toga, drugu mogućnost za povećanje značaja poreskih olakšica vidimo u načinu na koji se izražavaju olakšice. Naime, stopa poreskih olakšica propisana je u procentu (7% i 14%) pa nam se, kao moguće rešenje, nameće ideja da se iznosi poreskih olakšica utvrde u određenim fiksnim iznosima.

## 5. OBRAČUN POREZA NA ZARADE U PRAKSI

Pre nego što na konkretnom primeru pokažemo koliko je stvarno poresko opterećenje poslodavca, odnosno zaposlenog lica u važećem sistemu poreza na zarade u Srbiji, ukratko, ćemo se osvrnuti na doprinose koji, takođe, predstavljaju značajnu dažbinu na plate. Treba, najpre, ukazati na razliku između, s jedne strane, doprinosa koji se plaćaju IZ BRUTO PLATE, odnosno doprinosa koji se plaćaju NA BRUTO PLATE.

DOPRINOSI IZ BRUTO PLATE, koje plaća osiguranik, tj. zaposleno lice su: zdravstveno osiguranje (10,1%) i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (1,2%).

Zbirna stopa ovih doprinosa za redovan rad je 23% dok u slučaju bolovanja do 60 dana ona iznosi 10,1% (plaća se samo doprinos za zdravstveno osiguranje).

DOPRINOSI NA BRUTO PLATU, koje obračunava i plaća poslodavac, tj. doprinosi i naknade na teret poslodavca su:

Doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje (11,7%), doprinos za zdravstveno osiguranje (10,1%) i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (1,2%). Zbirna stopa doprinosa za socijalno osiguranje iznosi, isto, 23%.

Poslodavac takođe, ima obavezu da plati:

Doprinos za solidarnu stambenu izgradnju, po stopi od 1,3%;

Naknadu za korišćenje komunalnih dobara od opštег interesa (za Grad Beograd ona se obračunava po stopi od 5%).

Doprinos Privrednoj komori Jugoslavije (0.068%). Doprinos Privrednoj komori Srbije (0.068%). Zbirna stopa doprinosa na bruto platu iznosi 29.44%.

Naše je mišljenje da su stope doprinosa za socijalno osiguranje u nas izrazito visoke, te da bi na tom planu zakonodavac u što skorijoj budućnosti morao da preduzme određene korake. Po našem uverenju, mnogo veći problem, kada je reč o ukupnom fiskalnom teretu kako poslodavca, tako i zaposlenih, čine enormno visoki doprinosi. Ukoliko se prihvati predložena stopa poreza na plate od 26%, to će značiti da su stope poreza, odnosno doprinosa gotovo izjednačene, što nam se čini potpuno neprihvatljivim, posebno, imajući u vidu da doprinose plaćaju i zaposleni, i poslodavac, dok porez na zarade neposredno pogada samo zaposlene. Ovom prilikom se nećemo zadržavati na analizi odnosa koji postoje između, s jedne strane, Fonda za socijalno osiguranje i, sa druge strane, osiguranika, tj. da li su visoke stope obaveznih doprinosa, na neki način, iskazane kroz bolji, odnosno viši kvalitet usluga fondova. Pogledajmo, ukratko, na primeru nekih razvijenih evropskih zemalja kako su uređeni doprinosi za socijalno osiguranje.

U Nemačkoj, doprinose za socijalno osiguranje plaćaju i poslodavac, i zaposleno lice, u istom iznosu na bruto platu.<sup>1</sup> To du: doprinos za penzijsko osiguranje po stopi od 8.85%, doprinos za zdravstveno osiguranje (7.1%) i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (3.4%). Zbirna stopa doprinosa u Nemačkoj je, dakle, 19.35%.

U Holandiji se doprinosi za socijalno osiguranje, takođe, obračunavaju na bruto platu, ali su iznosi različiti za zaposlene, odnosno poslodavce.<sup>2</sup> Poslodavac plaća sledeće doprinose: doprinos za osiguranje u slučaju teže bolesti (4%), doprinos za osiguranje od nezaposlenosti

1 "European Tax Handbook", IBFD, Amsterdam 1992, str. 127-128.

2 ibid., str. 241.

(.,2%) i doprinos za zdravstveno osiguranje (5.15%). Zbirna stopa doprinosa za socijalno osiguranje je 10.35%. Sa druge strane, zaposleni plaćaju doprinose po zbirnoj stopi od 16.60%. Oni su obveznici doprinosa za osiguranje u slučaju bolesti (1.2%), doprinosa za nezaposlenost (1.2%), doprinosa za osiguranje za slučaj nesposobnosti za rad (13%) i doprinosa za zdravstveno osiguranje (1.2%).

U Belgiji, doprinose za socijalno osiguranje plaćaju samo zaposleni.<sup>1</sup> To su: doprinos za penzijsko osiguranje (7.50%), doprinos za osiguranje u slučaju bolesti (1.15%), doprinos za zdravstveno osiguranje (2.55%) i doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (0.87%). Zbirna stopa doprinosa koja pogoda zaposlene je 12.07%. Osnovicu za obračun doprinosa za socijalno osiguranje čini bruto zarada zaposlenog.

Na sledećem primeru ćemo pokazati koliko je stvarno fiskalno opterećenje zaposlenog, odnosno poslodavca u postojećem sistemu oporezivanja zarada u Srbiji.

Sa aspekta ZAPOSLENIH,

PRIMER 1: dinara

1. Bruto zarada		320,00
a) Garantovana bruto zarada		25,97
b) Iznos iznad garantovane bruto zarade		294,03
2. Porez na zarade (30%)	88,21	(27.57%)
3. Doprinosi za socijalno osiguranje (23%)		73,60
a) Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje (11.7%)		37,44
b) Doprinos za zdravstveno osiguranje (10.1%)		32,32
c) Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (1.2%)		3,84
4. Ukupni fiskalni teret		161,81
5. Neto plata za isplatu		158,19

#### 6. UKUPNO FISKALNO OPTEREĆENJE

\*) U situaciji kada zaposleni izdržava dvoje dece, umanjenje poreza po osnovu poreske olakšice iznosi 3,64 dinara, te je njegova neto plata 161,83 dinara. Fiskalno opterećenje zaposlenog je u tom slučaju, isto, 50.57%.<sup>2</sup>

PRIMER 2:

Na istom primeru ćemo pokazati koliko bi bilo fiskalno opterećenje zaposlenog u situaciji kada bi se stopa poreza na lična primanja snizila na 26% (umesto 30%).

1. Bruto zarada		320,00
a) Garantovana bruto zarada		25,97
b) iznos iznad garantovane bruto zarade		294,03
2. Porez na zarade (26%)	76,45	(23.89%)
3. Doprinos za socijalno osiguranje (23%)		73,60 (23%)
a) Doprinosi za penzijsko i invalidsko osiguranje (11.7%)		37,44
b) Doprinos za zdravstveno osiguranje (10.1%)		32,22
c) Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (1,2%)		3,84

1 Ibid., str. 56-57.

2 Fiskalno opterećenje zaposlenog je, dakle, isto, bez obzira na okolnost da li obveznik ima obavezu da izdržava decu ili druge članove porodice. Ovo samo potkrepljuje našu primedbu o marginalnom značaju poreskih olakšica u sistemu obračuna zarada u Srbiji.

4. Ukupni fiskalni teret	150,04
5. Neto plata za isplatu	169,95

**6. UKUPNO FISKALNO OPTEREĆENJE 46.90%**

Sa stanovišta POSLODAVCA, kalkulacija fiskalnih dažbina na istom primeru je sledeća.<sup>1</sup>

1. Bruto zarada	320,00
2. Doprinosi za socijalno osiguranje	
a) Doprinos za penzijsko i invalidsko osiguranje (11.7%)	73,60
b) Doprinos za zdravstveno osiguranje (10.1%)	32,32
c) Doprinos za osiguranje od nezaposlenosti (1.2%)	3,84
3. Doprinos za stambenu izgradnju (1.3%)	4,16
4. Komunalna naknada (5%)	16,00
5. Doprinos Privrednoj komori Jugoslavije (0.008%)	0,22
6. Doprinos Privrednoj komori Srbije (0.75%)	
7. Ukupni fiskalni teret	94,22
<b>8. UKUPNO FISKALNO OPTEREĆENJE</b>	<b>29,44%</b>

Iz prethodnih primera se, prema tome, zaključuje da, u situaciji kada se primenjuju zakonska rešenja, poresko opterećenje poslodavca iznosi nepunih 30%. Oslanjanjem na neto princip, što se dešava u praksi, na teret poslodavca dolazi dodatnih oko 50% fiskalnih opterećenja koje, inače, treba da snosi zaposleno lice iz svoje bruto zarade. Zato se i dobija pogrešan utisak da poslodavac plaća 1,80 dinara dažbina na 1 dinar neto zarade. Smatramo da bi za poslodavca prethodni primer trebalo da bude dovoljan motiv da se drži "bruto" principa kod obračuna zarada svojih zaposlenih.

**5. ZAKLJUČAK**

U radu smo pokušali da ukažemo na paradoks koji nastaje u vezi sa obračunom poreza na zarade u Srbiji, kao i na komplikacije koje iz toga proizilaze u praksi. Još jednom stavljamo naglasak na intenciju zakonodavca da se obračun poreza na zarade vrši po bruto principu. Na taj način poslodavac na fond plata (payroll) treba da plati samo svoj deo doprinosa za socijalno osiguranje i neke komunalne dažbine. To bi bio jedini njegov trošak, što bi se neposredno odrazilo na njegovo fiskalno opterećenje.

Sa druge strane, imali smo nameru da se kritički osvrnemo na neka zakonska rešenja u postojećem sistemu obračuna ovog akontacionog poreza u Srbiji. Na primer, izmene kod poreskih olakšica, zatim potreba da se snize stope doprinosa za socijalno osiguranje i dr. No, sasvim je jasno da redukcija dažbina zavisi, pre svega, od racionalnosti državnog aparata. Zbog toga bi, možda, najpre (ili, makar, istovremeno sa preispitivanjem važećih poreskih rešenja) trebalo da se preispitaju rashodi države, odnosno njihov obim jer, u protivnom, postoji ozbiljna opasnost od ponovnog opšteg rasta cena. Pored toga, veoma je, po nama, važno da se ne dopusti naknadno uvođenje raznih dodatnih fiskalnih dažbina i naknada na zarade jer bi to, ne samo ugrozilo pravnu sigurnost, već i narušilo poverenje obveznika u ceo poreski sistem i ugrozilo prvobitnu nameru zakondavca.

1 Pošto je obveznik poreza na lična primanja zaposleno lice, promena stope ovog poreza je irelevantna sa aspekta poslodavca.





mešovito preduzeće  
za trgovinu i štampu  
D.O.O

- GRAFIČKI MATERIJAL
- REZERVNI DELOVI  
ZA GRAFIČKE  
MAŠINE
- PRIPREMA ZA ŠTAMPU
- SPIRALNI POVEZ  
KATALOGA, KALENDARA,  
BLOKOVA  
I SVEZAKA
- DORADA PAPIRA
- PROMET NEKRETNINAMA

**Paladin &...**  
**Čika Ljubina 16, 11000 Beograd**  
**tel: 011/637-673, 636-315**  
**ž.r. 40801-603-3-35699**