

POJAM I PRAVNE POSLEDICE RASKIDA UGOVORA O PRIVATIZACIJI

REZIME: Sve zemlje tzv. Istočnog bloka su prošle proces privatizacije i tranzicije sa mnogo problema, ni Srbija nije izuzetak. Ovaj proces se bliži kraju, međutim, problemi su i dalje prisutni. Zakonodavstvo, uprkos nekoliko reformi, i dalje je neadekvatno. Agencija za privatizaciju kao nadležni organ izaziva brojne parnice kao posledicu lošeg rada i planiranja. Nakon najnovijih promena u privatizaciji u proces je uključena nova savezna institucija, Deonički fond, što je donekle ograničio nadležnost Agencije.

Ova situacija daje malu nadu za uspešan tok privatizacije, ali s druge strane, možemo videti da su mnoge od zemalja u našem regionu prošle ovaj put, i postale zakonite članice Evropske unije.

Ključne reči: privatizacija, Agencija za privatizaciju, Akcijski fond Republike Srbije, društvena preduzeća.

UVOD

U Republici Srbiji proces privatizacije je započeo još krajem 90-tih godina prošlog veka,² kada je pokušano, istina na veoma bojažljiv način, da se izvrši tranzicija u tada još uvek socijalističkoj republici.³ Ovaj pokušaj privatizacije je naravno u startu bio neuspešan, jer se pod privatizacijom podrazumevalo da tadašnje organizacije udruženog rada izvrše promenu svoje pravne forme u deonička društva i eventualno druge oblike privrednih društava – tadašnjih preduzeća. Tačnije, privatizacija društvene svojine ovim vidom privatizacije uopšte nije ni vršena, jer se samo menjala pravna forma društava, dok je svojina na njima i dalje bila u društvenoj svojini. Praktično je to značilo da su bivše organizacije udruženog rada menjale pravnu formu u deonička društva gde su deonice bile u društvenoj svojini.

¹ Asistent-pripravnik na predmetu privredno pravo, Ekonomski fakultet Subotica, Univerzitet u Novom Sadu

² Zakon o društvenom kapitalu, 1989. godine;

³ Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine: 1991. godine, sa izmenama od 1991 i 1994. godine;

Sledeći pokušaj privatizacije je započeo sredinom devedesetih godina prošlog veka (1994. godine), kada se pompezno krenulo u privatizaciju i pokušaj transformisanja naše privrede kako bi mogla da konkuriše tadašnjem tržištu Evrope i sveta.⁴ Prema tadašnjem modelu privatizacije izvršena je privatizacija nad samo delom preduzeća u Srbiji. Privatizovana su samo najvažnija državna preduzeća koja su bila veoma važna za tadašnju političku elitu Srbije.⁵

Proces privatizacije koji će dokrajčiti društvenu svojinu i poslednje oblike samoupravljanja započet je 2001. godine, donošenjem Zakona o privatizaciji (u daljem tekstu Zakon).⁶ Ovaj zakon sa brojnim izmenama i dopunama i dalje je na snazi i primenjuje se u onom obimu u kojem to realno političke prilike dozvoljavaju. Ono što je veoma važno napomenuti jeste da se proces privatizacije u nekih 85% društvenih preduzeća okončao. Preostali deo privatizacije je u proceduri i biće okončan do kraja 2008. godine.⁷ Kada kažem da je okončan proces privatizacije, tu prvenstveno mislim na to da je preduzeće samo prodato posredstvom Agencije za privatizaciju.⁸

PRODAJA PREDUZEĆA U PRIVATIZACIJI

Proces privatizacije koji je započeo 2001. godine i koji je prema Zakonskim odredbama trebao da se okonča u vremenskom roku od 4 godine, još uvek je u toku ali sa velikim izgledima da se u dogledno vreme okonča. Proces privatizacije prema zakonskim odredbama počinje tako što svako preduzeće ima obavezu da donese odluku kojom ulazi u proces privatizacije. Ova odluka ima suštinski značaj za preduzeće u tom smislu što bez toga nema procesa privatizacije, ali sa druge strane Zakon izričito propisuje obavezu svakog preduzeća da uđe u proces privatizacije.⁹ U praksi ovaj problem je rešen na jednostavan način. Agencija za privatizaciju šalje dopis preduzećima koja treba da idu u proces privatizacije, sa podsećanjem preduzeća na njegovu obavezu da uđe u proces privatizacije i predočavanjem zakonskih odredaba o odgovornosti preduzeća i odgovornih lica ako tako ne postupe.¹⁰

Nakon što preduzeće donese odluku da pokreće postupak privatizacije, donosi se i odluka kojom se prihvata „nadzor“ od strane Agencije za privatizaciju prilikom

⁴ *Ibidem*.

⁵ Zakon o svojinskoj transformaciji, 1997.godine.

⁶ Zakon o privatizaciji („Službeni glasnik RS“ br.38/01, 18/03, 45/05).

⁷ Zakon o privatizaciji („Službeni glasnik RS“ br. 38/01, 18/03, 45/05), član 14. „Privatizacija društvenog kapitala sprovodi se najkasnije u roku od četiri godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona“. (Ovaj član je već dva puta menjan, tako da je krajnji rok prema poslednjim izmenama kraj 2008. godine).

⁸ Uredba o prodaji kapitala i imovine javnom aukcijom („Službeni glasnik RS“ br.45/01, 45/05, 19/03).

⁹ Zakon o privatizaciji („Službeni glasnik RS“ br. 38/01, 18/03, 45/05).

¹⁰ Zakon o Agenciji za privatizaciju („Službeni glasnik RS“ br. 38/01, 135/04).

celokupne procedure. Ove odluke se dostavljaju Agenciji za privatizaciju i tada zvanično započinje procedura privatizacije preduzeća.¹¹

Agencija za privatizaciju tada preuzima inicijativu i počinje proces procene stanja i uslova u samom preduzeću koje se sprema za privatizaciju. Osnovna obaveza preduzeća je da Agencija za privatizaciju dostavi svu neophodnu dokumentaciju kako bi se mogla izvršiti prodaja preduzeća. Nakon što Agencija za privatizaciju dobije kompletan izveštaj i dokumentaciju od privrednog društva, sastavlja se prospekt za prodaju preduzeća. Prospekt predstavlja prikaz celokupnog stanja imovine, prava i obaveza preduzeća. U prospektu se nalaze svi podaci koji su relevantni za svako preduzeće. Nalaze se podaci koji se odnose na pravni status preduzeća, zatim su nabrojani sporovi koje preduzeće vodi, zatim se navodi imovina preduzeća, navode se dugovanja preduzeća, pa zatim potraživanja, eventualni tereti na imovini i svi drugi podaci koji odražavaju stanje u preduzeću i koji su veoma važni za potencijalnog kupca. Veoma važan dokument koji se nalazi u svakom prospektu jeste akt o oslobođenju od odgovornosti Agencija za privatizaciju. U samom aktu se navodi da podaci koji su dati u prospektu predstavljaju sliku i stanje koje je dobijeno od samog preduzeća i od njegovih rukovodilaca. Agencija „skida“ svaki oblik odgovornosti sa sebe i za svaki eventualni netačan i pogrešan podatak u prospektu, isključivu odgovornost snosi lice koje je takav podatak dalo.

PRIVATIZACIJA U PREDUZEĆU

Nakon što se preduzeće proda na aukciji, što je najčešći slučaj prodaje subjekta privatizacije, za preduzeće počinju novi dani života. Ovo podrazumeva da preduzeće počinje da se menja i to drastično. Promene počinju od samog menadžmenta koji se u celosti menja. Talas promena obavezno zahvata i finansijsku službu i službu obezbeđenja a eventualno i magacin zaliha. Naravno novi vlasnik kapitala, „ulaskom“ u preduzeće vrši i promenu sistematizacije radnih mesta, sa naravno drugim opisom i obimom poslova za zaposlene. Sve ove promene u samom preduzeću dovode do velikog broja nedoumica samih zaposlenih, ali i novog vlasnika. Najveća nedoumica radnika je da li će preduzeće opstati ili je kupljeno radi rasprodaje imovine. Sledeći i takođe veoma bitan problem zaposlenih jeste da li će im biti smanjene plate i da li će biti otpušteni.

Ukoliko posmatramo proces privatizacije u našoj zemlji izvodi se zaključak da je broj privatizacija u kojima je sve uspešno okončano i nastavljeno sa radom preduzeća veoma mali. Kad kažem da je privatizacija uspešno okončana, tu se prvenstveno misli na to da je preduzeće privatizovano i da je nakon toga nastavilo da radi i privređuje. Nije bilo drastičnih otpuštanja radnika, otuđenja imovine i smanjenja plata zaposlenih. Preciznije rečeno, održan je kontinuitet rada i proizvodnje.

Za razliku od ovakvih slučajeva veoma veliki broj slučajeva u praksi je da su preduzeća prošla veoma loše nakon dolaska novog vlasnika. Razlozi za to su dvostruke

¹¹ *Ibidem.*

prirode. Najpre preduzeće je i pre same privatizacije bilo u veoma teškoj situaciji. Bilo je prezaduženo i u dugovima. Bivše rukovodstvo je najčešće pre same privatizacije preduzeće zadužilo do te mere da budući vlasnik to ne može da ispravi. Druga grupa razloga leži na drugom kraju, i to iz razloga jer je preduzeće kupljeno jedino iz razloga kako bi bilo rasprodato, tačnije nepokretna imovina.

Rezultat svih aktivnosti preduzeća se na kraju svede na to da preduzeće biva prezaduženo i ne može da izmiruje svoje obaveze. Dolazi do blokade računa i do prestanka rada i poslovanja preduzeća, tačnije dolazi do diskontinuiteta rada i poslovanja. Presanak rada i poslovanja predstavlja povredu ugovorne obaveze i razloga za raskid ugovora. Takođe i novi vlasnik više ne ispunjava svoju obavezu plaćanja kupoprodajne cene što isto predstavlja razlog za raskid ugovora.¹²

RASKID I POSLEDICE RASKIDA UGOVORA

Od početka procesa privatizacije naše privrede, veoma veliki broj preduzeća je uspešno okončao privatizaciju. Ovo podrazumeva da je u celosti izmirena kupoprodajna cena, da je održan proces proizvodnje i rada. Broj slučajeva uspešne privatizacije je veoma dobro prikazan u javnosti. Negativna strana ovog leži u tome što svi žele i misle da su uvek moguće takve privatizacije, pogotovo mali akcionari. Iz ovog razloga nastala su mnoga nezadovoljstva radnika samom privatizacijom ali i novim vlasnicima kapitala, što naravno realno nema nikakvog osnova.

Međutim, veliki broj privatizacija je okončan na potpuno suprotan način. Tačnije došlo je do raskida ugovora o privatizaciji. Broj raskinutih ugovora je do kraja 2007. godine bio zanemarljivo mali. Nakon toga, dolazi do obrta u postupanju i radu Agencije za privatizaciju. U toku meseca avgusta 2007. godine raskinuto je preko 300 ugovora o privatizaciji. Osnovni razlog za raskid ovih ugovora je neplaćanje kupoprodajne cene u roku. Razlog za ovakvu ažurnost Agencije za privatizaciju nije do kraja ostao poznat stručnoj i naučnoj javnosti. Naime, od početka procesa privatizacije u Srbiji, u velikim broju privatizacija, sa sigurnošću u preko 95% slučajeva, dolazilo je do kašnjenja u plaćanju kupoprodajne cene. U jednom trenutku Agencija za privatizaciju počinje da raskida ugovore o privatizaciji u kojima je kupac kasnio sa uplatom cene, a u prethodnom periodu od par godina je sve to tolerisano. Logično pitanje koje se tu javlja jeste šta je to nagnalo Agenciju za privatizaciju na ovakvo postupanje kada je i sama tolerisala nepostupanje druge ugovorne strane po odredbama ugovora.

Sama procedura raskida ugovora o privatizaciji nije baš tako jednostavno postavljena jer je u okviru same Agencije napravljena procedura koja se poštuje prilikom raskida ugovora. Prvi korak u raskidu ugovora je da se najpre najavi kontrola od strane Agencije za privatizaciju u samom subjektu privatizacije. Nakon toga dolazi

¹² Na osnovu čl.15.st.2.tač.2 i 8. Zakona o Agenciji za privatizaciju („Službeni glasnik RS“ br. 38/01, 135/04), a u vezi sa članom 41a st.2 Zakona o privatizaciji („Službeni glasnik RS“ br. 38/01, 18/03, 45/05).

inspekcija i vrši kontrolu poslovanja preduzeća i kontrolu poštovanja ugovornih odredaba. Pošto se izvrši kontrola, komisija koja je vršila nadzor sastavlja izveštaj i konstatuje kako se poštuju ugovorne odredbe. U jednoj od tačaka izveštaja je i konstatovanje u kojoj meri se poštuju ugovorne odredbe. Komisija u ovoj tački konstatuje nepoštovanje ugovornih odredaba, ukoliko ih ima.¹³

Pošto je okončana kontrola i dostavljen izveštaj subjektu privatizacije nad kojim je vršena kontrola, Agencija za privatizaciju preduzima sledeću radnju u svojoj proceduri raskida ugovora o privatizaciji. Sledeći korak je slanje opomene subjektu privatizacije da izmiri svoju dospelu ratu po osnovu ugovoru o privatizaciji. U prethodnoj praksi Agencije, ovakve opomene nisu značile i opomenu pred raskid ugovora. Najčešće, su na ove opomene preduzeća slale molbe za odlaganje plaćanja rate, što je Agencija za privatizaciju i prihvatala i odlagala plaćanje. Ali, naravno uvek postoji ono ali, u ovim konkretnim situacijama Agencija za privatizaciju nakon slanja opomene nije privrednim subjektima ništa odgovarala na njihove molbe za odlaganje plaćanje cene. Pravno formalno posmatrano to i nije bila obaveza Agencije. Agencija tada zadaje „konačan“ udarac svim preduzećima koja nisu na vreme isplatila svoju dospelu ratu po osnovu ugovora o privatizaciji.

Taj konačan udarac je slanje Odluke kojom se raskida ugovor o privatizaciji. Agencija je poslala svim preduzećima ove odluke u kojima navodi da je do raskida došlo usled neispunjenja ugovornih obaveza, tačnije neplaćanja dospele rate iz ugovora o privatizaciji¹⁴. Pošto je došlo do raskida ugovora o privatizaciji celokupan prodati kapital se ponovo vraća državi koja je i jedini ovlašćeni prodavac državne imovine. Od strane države ovlašćeni organ za prodaju državnog kapitala je Agencija za privatizaciju, međutim u situaciji kada je nakon privatizacije društveno preduzeće prešlo u akcionarsko društvo, Agencija za privatizaciju više nije nadležna za njihovu prodaju. Za prodaju preduzeća je isključivo nadležan sada Akcijski fond Republike Srbije koji raspolaže sa akcijama u društvenoj svojini. Jednostavno rečeno vruć krompir se baca u ruke Akcijskog fonda, koji treba da reši sve propuste i probleme privatizacije. Pravni osnov ovakvog postupanja Akcijskog fonda leži u Odluci o prenosu kapitala sa subjekta privatizacije na Akcijski fond koji donosi Agencija za privatizaciju Republike Srbije. U odluci se prenosi celokupan privatizovan kapital, što je u praksi oko 70% akcija privatizovanog preduzeća na Akcijski fond.¹⁵

ZAKLJUČNO RAZMATRANJE

Zaključno razmatranje se može svesti na davanje odgovora na dva osnovna pitanja. Prvo pitanje je ko je kriv za raskid ugovora o privatizaciji? Drugo pitanje na koje treba dati odgovor je ko treba da snosi posledice raskida ugovora?

¹³ Zakona o Agenciji za privatizaciju („Službeni glasnik RS“ br. 38/01, 135/04).

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Formalno o ovom kapitalu se stara privremeni zastupnik kapitala predviđen Izmenama i dopunama Zakona o privatizaciji, čl. 41d, 41đ, 41e, („Službeni glasnik RS“ br. 45/05).

Odgovor na oba ova pitanja je dosta težak i kompleksan. Jednostavan odgovor treba odmah u startu isključiti. Problem koji se pojavio raskidom ugovora o privatizaciji zaista je veoma velik i može se rešiti na više načina. Kao što je poznato sam raskid ugovora o privatizaciji je izjavila i dala drugoj ugovornoj strani Agencija za privatizaciju. Raskid je izjavljen iz razloga nepoštovanja ugovornih odredaba, konkretno jer nije na vreme plaćana kupoprodajna cena. Po mišljenju autora ovog rada, krivica za raskid ugovora o privatizaciji leži na obe ugovorne strane. Naime, Agencija je od samog starta procesa privatizacije tolerisala kupcima privatizovanih preduzeća kašnjenje u plaćanju rata po osnovu ugovora. Kupci su jedino imali formalnu obavezu da podnesu zahtev za davanje dodatnog roka za plaćanje, na šta bi Agencija davala dodatni rok. U svim ovakvim situacijama Agencija je postupala istovetno, davala je dodatni rok za plaćanje rate.

Mišljenja sam da su kod raskida ugovora o privatizaciji obe ugovorne strane krive. Ali, krivica Agencije je mnogo veća od krivice kupca privatizovanog preduzeća. Naime, Agencija je godinama i to obično 3 do 4 godine tolerisala kupcima društvenog kapitala kašnjenje u plaćanju rata. Ta kašnjenja su bila od 6 do 9 meseci po rati. Nakon toga u jednom momentu Agencija menja svoju ustaljenu praksu i raskida ugovore. Postavlja se pitanje savesnosti ponašanja Agencije za privatizaciju. Jer ugovori su se zaključivali na 6 godina, a nakon 3 odnosno 4 godine, Agencija raskida ugovor. Ukoliko bi se striktno primenjivala pravila obligacionog prava krivac za raskid ugovora većim delom bi se imala staviti na teret Agencije jer je svojim postupanjem dovela do ovakvog ponašanja druge ugovorne strane. Ovim se daje odgovor i na drugo pitanje koje se tu javlja, a to je da Agencija treba da snosi posledice ovakvog svog postupanja.

Privatizacija bi morala da se odvija po propisima koji bi morali garantovati pravnu sigurnost svim stranama u postupku. Postavlja se pitanje da li je to u praksi tako? Agencija za privatizaciju je najpre nestručno uradila formularne ugovore, čitav niz odredaba u Ugovorima, je u suprotnosti sa sistemskim zakonima i imperativnim odredbama koje su zbog toga ništavne.

Loše zakonsko rešenje u pogledu poveravanja kontrole privatizacije Agenciji za privatizaciju koja pokreće i sprovodi privatizaciju, što znači da je Agenciji data dvostruka uloga u kojoj jedna drugu isključuje. Naime, ako se Agencija pojavljuje u ulozi prodavca – Ugovarača onda nije dobro zakonsko rešenje da ona vrši i kontrolu nad sopstvenim ponašanjem niti da ona ocenjuje ponašanje drugog saugovarača-kupca.

Agencija isto tako ima ovlašćenje da „ocenjuje“ ispunjenje ugovora iako je i ona sama ugovarač. Ona ocenjuje savesnost kupca. Ona ocenjuje uslove za raskid ugovora. Ona raskida ugovor. Kupac nema tu nikakva prava jer Agencija presuđuje u svojoj stvari u svoju korist. Nema osnova da ovakva ovlašćenja Agencije utemeljena u zakonskom tekstu predstavljaju osnov Agenciji za neustavno ponašanje a investitorima neprestano visi omča oko vrata, što ostavlja mogućnost raznim proizvoljnim ponašanjima. Jer, ako je u rukama Agencije i nož i kolač a nema sumnje da njeni kadrovi nisu stručno osposobljavani da ocenjuju nečiju savesnost i krivicu jer po prirodi stvari to

nije profesija za koju je potrebna priprema takve vrste, onda je sasvim jasno o kakvoj pravnoj sigurnosti je reč. Zbog toga oduzimanje imovine u postupku privatizacije ne može se drugačije definisati nego ugrožavanje pravnog sistema pravne sigurnosti. A ovo posebno imajući u vidu činjenicu da se imovina oduzima samo na osnovu jednog dopisa Agencije kojim ona obaveštava kupca da raskida ugovor. Ovo ne predstavlja postupak pravne države i ne vodi pravnoj sigurnosti građana.

Valjalo bi da se Agencija delimično razvalsti, ako već ne može u potpunosti, kako bi joj se umanjila sadašnja neograničena moć i ona učinila nepristrasnijom i otpornijom na zloupotrebe. Niko ne može da bude sudija u svojoj stvari pa ni Agencija. To faktički znači da bi joj trebalo oduzeti neku od tri funkcije koje obavlja u privatizaciji – pokretanje, odlučivanje i nadzor – i poveriti nekom drugom organu.

Assist. Ozren Uzelac¹⁶

The concept and legal consequences of a privatization contract termination

A b s t r a c t

All the countries of so called „Eastern block“ have passed the process of privatization and transition with plenty of problems, and Serbia is not exception. This process is near its end, however, these problems are still present. Legislation, despite several reforms, still contains inconveniences. The Privatization Agency with its wide authorities still causes number of litigation as a consequence of poor work and planning. After the latest changes of privatization legislative, this process has included a new federal institution, Share Fund, which has rather narrow field of action and almost non authority. This situation gives small hope to successful end, but on the other hand, we can see that a lot of countries in this region have passed this road, and became rightful members of the European Union.

Key words: privatization, Privatiozation Agency, Share Fund of the Republic of Serbia, social enterprise

Literatura

1. Zakon o privatizaciji, Službeni glasnik RS, br. 38/01, 18/03, 45/05
2. Zakon o Agenciji za privatizaciju, Službeni glasnik RS, br. 38/01, 135/04
3. Zakon o društvenom kapitalu, 1989
4. Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine, 1991. godine sa izmenama od 1991 i 1994

¹⁶ Assistant at the Faculty of Economics in Subotica.