

МИЈАТ ШУКОВИЋ*

КОНЦЕПЦИЈА ЗАКОНА - АДМИНИСТРАТИВНА, А НЕ ТРЖИШНА ПРИВРЕДА

Тема овог скупа је анализа и оцјена *законских и других нормативних рјешења о приватизацији друштвене својине и новој савезној Предлога закона о предузећима*. О томе говорим са правним и социолошко-правним приступом, иако је ово скуп економиста.

Концепција, садржина и квалитет закона о приватизацији друштвене својине, савезних и обје републике које чине нашу савезну државу, могу се разматрати и оцјењивати на више начина. Могу се анализирати и вредновати *сами за себе, само по њиховој нормативној садржини и изреци*. Такво вредновање, међутим, само је релативно корисно и употребљиво. *Јер, нијесу добри они закони који су добри сами по себи, него су добри они који одговарају конкретно - историјским датостима и потребама друштвеног развоја*. Само закони који томе одговарају могу давати резултате са доминантно цивилизацијским вриједностима.

То не значи да је непотребан нормативни приступ анализи концепције и садржине предметних закона. Напротив, методолошка правила налажу да се свака анализа закона и других прописа отпочне анализом и спознајом њихове нормативне садржине. Речено значи да се пуна и права вриједност било којег закона, или групе закона и других правних прописа, не може сазнати само из њиховог нормативног исказа. Да то *није довољно*. Јер, пуна оцјена концепције и садржине закона, и других прописа, подразумејева неизоставно њихову оцјену и са социолошко-

* Академик проф. др Мијат Шуковић, Црногорска академија наука и умјетности Подгорица

политичког, развојног и културно-историјског становишта. Без оцјене и са тих становишта, није цјеловито вредновање ни једног закона.

Вредновати се могу и компарацијом са законским рјешењима о својинској и управљачкој трансформацији у другим државама. То упоређење доводи до резултата: квалитет законских рјешења о приватизацији друштвене својине у Црној Гори, вреднованих нормативно, није ни испод ни иза квалитета одговарајућих закона других. *У више појединоссти је испред других.*

То је користан показатељ. Но, то није прави показатељ њихове историјско-ситуационе вриједности.

Праву вриједност законских и других прописа о приватизацији друштвене својине, савезних и Црне Горе, могуће је утврдити једино *сјављањем у однос њихове садржине, концепцијске и изведбене, са својинском, социјалном, пољитичком, културном, моралном и укућном збиљом Црне Горе и Југославије. И у однос са конкретним ефектима њихове досадашње примјене у пракси. Јер, цијела истина није садржана ни у нормама, ни у било којем друћом сећменити сјварности, ни у било којој чињеници, ни у било којој зруји чињеница, ма колико да их је. Цијела истина се увијек налази у односима релеванних чињеница.*

Анализирајући у тим односима, први налаз о законима о приватизацији друштвене својине, савезним и Црне Горе, садржан је у констатацији: сви ти закони имају и *усјавни лејалијет и историјско-ситуациони лејитимитет.* Утврђењем да је друштвена својина тржишна категорија, уставни су утврдили и да се она може приватизовати. Њихов историјско-ситуациони легитимитет произлази из чињенице да је приватизација друштвене својине израз и начин остваривања суштине и циљева преокрета оријентације југословенског друштва, извршеног крајем осамдесетих и почетком деведесетих година. То законима о приватизацији даје и историјско-ситуациони легитимитет, без обзира да ли је то, у дугорочном историјском смислу, развојна инверзија или није. Историјска ситуација у којој се налазе црногорско и југословенско друштво, дакле, *одређује приватизацију као смјер, као ојредјељење. Тај смјер, по ојредјељење одређује тако чврсто да не ојсавља просјор за расјраву о томе да ли или не приватизација као моћућности, као оријентација. Одређује, приватизација - да.*

Анализа разматраних закона, у означеним односима, међутим, открива да законима *ојројисани начин и ојроцедуре приватизације нијесу јакви да, у дајим југословенским и црногорским околностима, моћу резултирати појзитивним ефектима.*

Њихова концепција, свих без изузетка, има неколико крућних мањкавости, које чине да су у нескладу са социјалном, пољитичком, економском, моралном, културном и укућном збиљом црногорској и југословенској друштва. *Зато не моћу, ујркос свега појзитивној шито*

у себи имају, давају резултате у којима би доминирали позитивни садржаји. Та збиља изражи законе који би и по премисама и по концепцији били другачији. Који ни дејством не би доводили у питање приватизацију друштвене својине, али који би другачије прописали начин и процедуре приватизације.

Овај налаз темељи се на следећим резултатима извршене анализе:

Прво. Концепцију свих означених закона испуњава административни, а не тржишни принцип приватизацији друштвене својине. Приступ који не искључује, него подразумева, нетржишно утврђивање цијене имовине која се приватизује, политичко-административно, а не искључиво тржишно, одређивање динамике приватизације.

Тржишни начин приватизације једино је примјерен приватизацији друштвене својине. Једино тај начин приватизације води њеном остваривању на принципу економске еквивалентности и здравој приватизацији. До извјесне мјере приближава је начелу праведности. У сваком случају више него административни.

Унутрашњој логици и природи приватизације, такође, једино одговара њен тржишни начин остваривања.

Тржишни начин приватизације једино је досљедан уставним одређењима. Јер, ни Савезни ни републички уставни не дају никоме овлашћење да друштвену својину "извлачи" из тржишних односа, да мимо и изван одређења тржишта одређује динамику приватизације. И вријеме њеног трајања. Њено постојање и њено трајање уставни ничим не условљавају, сем законитостима тржишта и њеним својствима.

Друго. Приватизација друштвене својине има социјалну, политичку, етичку, моралну, историјско-развојну страну, а не само економску. Ефекти и конзеквенце приватизације разливају се на свим подручјима живота - од људских слобода и права, па до концепције државе и вршења њених функција. Зато је приватизација примарно цивилизацијско питање, а не само економско.

Концепција и свеукупна изведбена садржина закона, међутим, редуцирана је искључиво на економски дио односа приватизације. Редуцирани су и њени циљеви само на један - на економску ефикасност и рационалност. Социјални циљеви нијесу одређени. Ако се и "подразумијевају", нијесу идентификовани.

Концепцијска и садржинска редуцираност огледају се у томе што је законима уређено само преношење власништва са једног власника на другог. У њима нема ниједног начела, ниједног рјешења, ниједног појма, ниједне ријечи - којима би се, макар само упућујуће, макар само асоцијативно, указивало на изванекономски аспект приватизације. Којима би се усмјеравало да се начином и процедурама приватизације предупређују негативни социјални, политички, етички, морални и други њима слични ефекти приватизације. Или којима би се утврђивали путеви, начини, инструменти отклањања или умањивања насталих нег-

ативних социјалних или других посљедица. Све је сведено на ефикасност и рационалност. А никада у историји и нигдје у садашњости, у свијету, нијесу успјешно рјешавани и ријешени својински проблеми када су рјешавани искључиво на економском пољу. То потврђују и досадашњи резултати приватизације у нашој земљи. На социјалној, политичкој, културолошкој, образовној, моралној, етичкој равни, доминирају негативни резултати приватизације. Резултати који су утицали, поред осталог, да се снизи значај вриједности рада и знања у друштву, а повећају улога и значај "сналажења" и манипулисања. Који су утицали да се младе генерације усмјере на оспособљавање за лако и брже зарађивање новца и уживања које новац омогућава, а да занемарују оријентацију за стицање ширих и продубљених високошколских знања, за усвајање хуманистичких вриједности. А снижавање значаја вриједности рада и усмјерење младих генерација да занемарују високошколско образовање и усвајање хуманистичких вриједности као примарних, има дугорочне посљедице које деградирају квалитет свеукупног друштвеног развоја, па и ако има позитивних ефеката у економији. Чињеница да сами начин приватизације не условљава ове двије појаве у југословенском друштву, него да им амбијентално само доприноси у извјесној мјери, не доводи у питање исказани закључак.

Ефикасност и рационалност се и не могу обезбиједити приватизацијом самом по себи. И то из два разлога:

а) Приватна својина одговара природи човјека. Залога је за економску ефикасност. *Али, сама за себе није довољна да обезбиједи економску ефикасност. Она и није економски ефикасна у свим условима. Њена економска ефикасност зависи од тога колико је мотивацион чинилац у коме приватна својина егзистира.* Доказ за то је и стање у Југославији од 1918. до 1941. године. Савремени доказ за то су све латиноамеричке земље;

б) Она је ефикасна само под условом постојања читавог низа друштвених чинилаца који погодују њеној продуктивној употреби.

Друштвени чиниоци без којих она не може бити дугорочније економски ефикасна су: социјална стабилност, лична и имовинска сигурност, правна сигурност у пословању, дистрибуција друштвеног богатства адекватно бројним људским стваралачким потенцијалима у друштву, висок ниво људских слобода и права, развијено тржиште, квалитетно образовање, системско уважавање социјалне функције својине, либерализација економије, квалитетан и мотивационо подстицајан економски систем у свим његовим унутрашњим и међународним компонентама, и читав низ других друштвених чинилаца.

Приватизација која доводи до екстремног социјалног поларизовања и која тиме ствара услове за социјалну нестабилност, која практичним радњама приватизације смањује улогу тржишта а јача улогу административних чинилаца, која дјелима доказује успјешност

"намјештаљки", "сналажења", тумачења права сагласно конкретном дневном интересу или дневно-политичким потребама, која помаже да се учвршћује етатистички начин управљања економијом као цјелином, - доприносити да се шири и јача ауторитаризам, не може дугорочније давати позитивне резултате ни на подручју економије. Јер, све то ограничава успостављање ефикасне и рационалне економије, па и када за основу има само приватну својину.

Трећа мањкавост означених закона састоји се у томе што су апсолутизирали неспорно велики значај својине и својину издигли на ниво јединог чиниоца од кога све зависи, и тиме појцијенили и деградирали управљање, предузетништво и менаџерство - чиниоце од којих у тржишној привреди примарно зависи успјешности пословања. Говорећи филозофско-политичким категоријама, они својину иако и колико уздижу да јој дају мјесто испред и изнад слободе људи, друштва. А историја и савремени процеси, иако својини дају огроман значај, не дају јој мјесто испред и изнад слободе. Они слободу усполичавају као врхунску друштвену вриједност.

Предлог закона о предузећима има дјелова који могу бити спорни, за расправу и критику. Али, он нема ни једну од три напријед означене мањкавости. Својину не издиже изнад мјеста које јој припада. Надраста административну логику. Управљању даје одговарајуће мјесто. Установљава дјелотворнија начела о управљању. Интерпретације његових одређења о предузећима у друштвеној својини, у уводном излагању и расправи на овом скупу, нијесу сагласне са оним што је у Предлогу закона написано. Те одредбе у њему нијесу прочитане по правилима правне науке. Ни по оном Вуковом - читај како је написано, ни контекстуално. Њима је само прописано како се управља друштвеним предузећима док постоје. Њима се не прописује ништа што може да предодреди њихово прањање. А то што је прописано, нужно је прописати, када је евидентно да таквих предузећа има у реалности. Ни једна његова одредба не "овјековјечује" друштвену својину. Оне само уважавају реалност и прописују како се њоме управља док је има и колико је има. Уважавају и уставни налог о њеној равноправности са другим облицима својине.

Из дијела резултата који утврђују начин ситуираности ових закона у југословенски законодавни систем, издвајам само један сегмент. Он казује: закони о приватизацији друштвене својине у систему су изоловани и осамостаљени. Режулишу дјелове друштвених односа, са позиције гледања њих самих за себе, а не њих у оквиру глобалне визије цјелине друштвених шокова, без визије конзеквенци њиховог остваривања на цјелину друштва. И свих његових сегмената. Са игнорисањем чињеница да је својина и социјална функција. Усмјерени су да се осамостаљено примјењују, независно од стања либерализације

економије, развијања свих компоненти иржииша, финансијске способности становништва, успостављања правне државе, демократизације друштвених односа нивоа ошће моралности друштва, и стања на свим другим подручјима.

Примјењивани изоловано и осамостаљено од свега шта, па чак да немају ни један једини други недостатак, не могу даћи позитивне резултате. Нарочито не на социјалној равни.

Њихова изолованост и осамостаљеност у нескладу је и са начином настанка приватизације, и са њеном природом и сврхом. Она није настала као изолована потреба. Нити ради приватизације као циља. Настала је као саставница комплекса путева и начина изградње друштва. Комплекса који је саздан од више саставница, међу којима је она само једна од њих. Комплекса чија се једна саставница може успјешно остваривати само ако се остварује синхронизовано и усклађено са другима са њом повезаним, ако њено остваривање помаже остваривање других, ако њене негитивне ефекте предупређује или неутралише остваривање других.

Карактер ове расправе не омогућава ми да казано даље развијам и више елаборирам. Изводим само закључак, који је резултат моје шире анализе (у писаном облику она је обима око 50 страница текста).

Закључак овом приликом овако формулишем:

а) Сада важећи закони о приватизацији у Југославији донесени су крајем осамдесетих и почетком деведесетих година, када је ситуација иражила да се изврши нагли и радикални преокрет у друштвеној свијести и оријентацији, када је требало нагло мијењати менталитет људи и друштва, када је требало одстранити идеолошку одбојност према приватној својини. Може се разумјети што су у тој друштвено-историјској ситуацији донесени закони са концепцијом административног присиуа приватизацији, без искључивања и могућности пресије на динамику остваривања приватизације. Закони са таквим карактером у таквој ситуацији најшозуданији су иуи да се у пракси остваре иакви нагли преокрети.

б) Садашња друштвено-историјска ситуација је дружачија. Данас она омогућава и иражи законе чију ће концепцију испунавати само иржиини начин приватизације. Који ће давати легалитет једино иржииној приватизацији. Који ће уиврдити да је легална само иржиина цијена имовине која се приватизује. И иромјена власника само иуишем слободне иржиине куйовине и иродаје или друге иржиине оиерације. Који ће изричито ироисати: ироивусиавно је и ироивзаконито свако иречавање или ишежавање приватизације било које дијела друштвене својине које се остварује ио ироисаној ироцедури, било да се ишежавање или иречавање чини ироисима, било иолиитком, економским или другим мјерама, а ишто иако да је ироивзаконито свака пресија да се било који дио друштвене својине приватизује ио нечијој иолиитчкој вољи, у роковима и на

начин које нијесу тржишни. Укључујући и пољитичку вољу законодавца.

Суштини и природи приватизације примјерена је само слободна тржишна еволутивност, а не пресија "одозго". Па ни пресија законодавца путем закона. И да се та еволутивност динамизира развијањем финансијског тржишта, а не на административни начин.

То подразумева доношење нових закона. То се не може постићи поправкама садашњих закона, пошто они почивају на другачијој филозофско-пољитичкој матрици. Има концепција које се не могу исправити, већ се морају испашити или замијенити.

Тврдња да постојање друштвене својине спречава настајање тржишта, када се очисти од реторике, остаје без доказа. Њу негира сама стварност. Више десетина хиљада предузећа у друштвеној својини већ је приватизовано. Тиме је друштвена својина и динамизирала тржишне односе и доказала да она није препрека развоју тржишних односа.

Друштвена својина у ранијем систему, када је била свеобухватна, када су се према њој пројектовали и одређивали сви правни и системски институти, са системским статусом какав је јој био дат, имала је снаге да спречава развијање тржишних односа.

Садашња друштвена својина није свеобухватна, него је само један од облика својине; након приватизације стамбеног фонда, претварања у државну својину привредне инфраструктуре и предузећа комуналне дјелатности путем оснивања јавних предузећа и убрзаног нарастања приватне својине, друштвена својина више није преовлађујућа или што неће бити убрзо; она више није ни оријентир у систему према коме се одређују други јавни институти; тржишна је кашегирија, као и сваки други облик својине, а не нетржишна; није једина основа друштвено-државног уређења, као што је била она раније; нема државну заштиту од пропадања; као и сваки други облик својине, ситуирана је у тржишне односе и судбински стављена у зависност од тржишних законитости; ситуирана је у услове привређивања потпуно једнако са другим облицима својине; без је, дакле, амбијента договорне, доходовне, самоуправне економије.

Упослени у предузећима са друштвеном својином, у садашњем систему, у истом су положају као и упослени у приватним предузећима.

Држави није дато ни право управљања њоме, ни право коришћења, ни право присвајања по основу својине; никоме, па ни запосленима, није дат монопол управљања њоме.

Њен уставно утврђени карактер и статус у поретку, уставно изједначени положај упослених у друштвеним предузећима са положајем упослених у приватним предузећима, чини је квалитативно другачијом од друштвене својине у ранијем систему.

Са ранијим типом друштвене има континуитет само у имовини, а дисконтинуитет у садржини, карактеру, статусу, позицији уполслених. Са таквим карактером и статусом у поретку, када није једини облик својине, тенденцијски непреовлађујући, *садашња друштвена својина није инкогнитивна са тржишним начином привређивања; не може му бити препрека.*

Развој тржишних односа у Југославији више ограничавају друге појаве. Јачање (а не смањивање) етатизације управљања економијом у цјелини, стално гомилање административних мјера, несигурност пословања, затварање економије у уже националне локалитете, ригидни систем економских прописа, непривлачан систем прописа за страна улагања, неразвијеност финансијског тржишта, изолованост југословенске економије од свјетских економских и финансијских токова.

Тачно је да неразвијеност *финансијског тржишта* не погодује природном динамизму тржишне приватизације. Али, то казује само да је *примарно и приоритетно - не само ради приватизације него и из других разлога - усредсредити и снаге и средства, знање и умјеће, да се развије и унаприједи финансијско тржиште.* Није доказ против установљења само тржишног начина приватизације. *Развијање и јачање финансијског тржишта је неопходно и због квалитета приватизације и због стварања услова за њено динамично одвијање. Без њега и нема здраве приватизације. Са њим, развијеним, нема никакве потребе за административним пресијама да се врши приватизација.*

Тврдња да тржишна динамика приватизације одлаже њено остваривање и тиме лишава предузећа додатног капитала и спречава страна улагања такође није увјерљив доказ против одређења да приватизација може бити само тржишна. Јер, досадашња приватизације није битније обогатила привреду додајним капиталом. А да ли би то успорило ритам остваривања приватизације, зависи од тога којим ће се темпом развити и оспособити *финансијско тржиште и југословенска економија укључити у међународне економске шокове.*

Препрека страним улагањима, судећи по свему, није примарно у облику својине. Примарне препреке су: правна нестабилност и несигурност, веома ригидан и несавремен систем прописа о страним улагањима и о пословању са иностранством, технолошка заосталост, недовољно мотивациони економски систем у цјелини; затвореност пословања у локалне оквире и друге карактеристике нашег амбијента. Да је тако, доказ је чињеница да нема ни најаве улагања страног капитала у десетине хиљада потпуно приватних предузећа у Југославији. Да са учешћем страног капитала нема ни стварања нових фирми, што је и најбољи пут за реструктурирање привреде и за увођење нових технологија.

Нема утемељење, ни у нашим искуствима ни у искуствима најразвијенијих капиталистичких земаља, тврдња да од облика својине при-

марно зависи профитабилност пословања. Напротив, у капиталистичком свијету је доказано да су предузетништво и менаџерство главне покретачке снаге пословања и примарни чиниоци профитабилности привређивања. И то са свим облицима својине. У тим привредама доминира и аксиом: фирма је онаква какви су њени менаџери.

Нема ниједног разлога који доказује да за тип друштвене својине који постоји у садашњем југословенском уставном уређењу мора да важи сасвим другачије правило. Напротив, све говори да се то правило успјешно може прилагодити и примијенити и на предузећа са типом друштвене својине који је утврђен у нашем садашњем уставном систему. Типом који је *квалитативно другачији по карактеру и саставу* од типа друштвене својине који је постојао у ранијем југословенском систему.

Такав карактер и статус друштвене својине омогућава да се њена *ефикасност и рационалност, док је има и колико је има, рјешавају креирањем новог, квалитетног система управљања њоме. Система који би замијенио сада важећи, хибридни, недјелотворни систем управљања друштвеном својином. Који, уз то што је недјелотворан, даје органима власти право да чланове управног одбора друштвених предузећа именују по критеријуму послушности и оданости политичким моћницима, а не по критеријуму професионалне особљености, доказане и резултатима, и интенцијалних могућности. Систем којим је управљање деградирано и поцијењено.*

Нови систем управљања који би се засновао на начелу раздвајања функције управљања и руковођења пословањем и функције власника. Који би утврдио да пословима предузећа у друштвеној својини руководе особљени професионални менаџери, на принципима савременог менаџерства. Принципима који не занемарују ко је власник, али који њоме не робују.

Сваки стваришки подухват има само једно своје вријеме. За доношење нових закона којима ће се само тржишна приватизација учинити легалном - сада је вријеме. Како због тога што предстоји отварање процеса приватизације великих предузећа тако и због тога што предстоји слободније повезивање југословенске привреде са привредама у свијету, а што може да побољша услове за развијање финансијског тржишта.

