

Pravni aspekti svojine i preduzetništva u Crnoj Gori

DRAGOLJUB DRAŠKOVIĆ
JEP "Elektroprivreda Crne Gore", Nikšić

Uvod

Svojina, kao istorijski trajna kategorija, u značajnoj mjeri uslovljava i determiniše sistem produkcionih odnosa. Svojinski odnosi prožimaju sve segmente privrednog i društvenog sistema u cjelini, određujući njihov karakter i način manifestovanja.

Dugo prisutna dominacija društvene svojine u društveno-ekonomskom sistemu SFRJ, kao jedne od osnovnih poluga samoupravnih produkcionih odnosa, sa nesvojinskim konceptom poimanja njene suštine, dovela je do slabljenja motivacione osnove privređivanja, opadanja zainteresovanosti za razvoj i veću efikasnost privrednih subjekata i time do onemogućavanja razvoja tržišnog načina privređivanja. Sve to je, u sklopu cjelovite privredne i društvene reforme kod nas, nametnulo i potrebu promjene svojinskih odnosa i svojinskog prestrukturisanja. I u Republici Crnoj Gori otpočeo je ovaj proces na osnovu posebnog zakona kojim je uređen način i postupak svojinske transformacije.

Polazeći od takvog globalnog stanja svojinskih odnosa i opredjeljenja za njihovu transformaciju u postojećim društveno-ekonomskim i političkim uslovima, u ovom radu će se analizirati institucionalno-pravni model pluralizma oblika svojine nad sredstvima za proizvodnju i njihova ustavna i zakonska garancija i ravnopravnost. Razmatraće se, zatim, i neki pravni aspekti svojinske i upravljačke transformacije društvene svojine u Crnoj Gori. Sagledaće se i upravljanje preduzećem i njegovi oblici u zavisnosti od identifikacije subjekata svojine na kojoj se preduzeće osniva. Posebno, govoriće se o opštem položaju i organizaciono-pravnim formama preduzetništva, pravnom statusu preduzetnika, menadžera i radnika u uslovima uvođenja tržišnog načina privređivanja i njihovim garancijama od strane države.

I Teorijska analiza institucionalno-pravnog modela pluralizma svojine u Crnoj Gori

Ustavom SFRJ iz 1974. godine ustanovljena je društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju. Tim Ustavom je svakom građaninu zagantovano i pravo na rad koje predstavlja jedini osnov prisvajanja rezultata rada. Time je Ustav pledirao nesvojinskoj koncepciji društvene svojine na kojoj će se kasnije dugo temeljiti privredni i društveni sistem Jugoslavije. Prema ustavnoj definiciji društvena svojina je nesvojina i njeni subjekti su svi radni ljudi, odnosno društvo u cjelini. Društvena svojina je i danas imovina na kojoj niko nema pravo svojine što je dovelo do pojave njenih različitih oblika, kao što su kolektivna ili grupna svojina privrednih subjekata pod kontrolom države, državna svojina, privatna svojina, lična svojina itd. dok se faktički u svojstvu njenih kvazititulara pojavljuju različiti subjekti kao što su privredni subjekti (preduzeća), država (opština i druge društveno-političke zajednice), pojedinci itd. Ona je, dakle, ničija, a time i svačija, a prividni njeni subjekti koje je takvima označila praksa, raspoložu društvenim sredstvima bez obaveza i odgovornosti, a naročito bez motiva da njima domaćinski posluju i vode računa o očuvanju njihove vrijednosti i njenom daljem reprodukovanju.

Zato je u okviru ukupne privredne reforme i prelaska na tržišni način privređivanja posebno značajna transformacija svojinskih odnosa i njihovo definisanje u smislu jasnog određenja subjekta, objekta i sadržaja, odnosno samog čina prisvajanja, kao i pluralizam, konkurencija i ravnopravnost različitih svojinskih oblika, odnosno pretvaranje društvene svojine u privatnu i javnu i druge oblike svojine izvedene iz ta dva osnovna svojinska oblika. Donošenjem Ustavnih amandmana IX do XLVII iz 1988. godine na Ustav SFRJ otpočelo je stvaranje uslova za uvođenje tržišne privrede kod nas. Rješenja utvrđena ovim Ustavnim amandmanima nijesu, međutim, u potpunosti uvela koncept tržišnog načina privređivanja iako su predstavljala krupan zaokret u pravcu napuštanja dogovorne ekonomije utvrđene Zakonom o udruženom radu. Svojinski karakter društvene svojine je i dalje ostao neodređen.

Da bi se kako tako obezbijedili uslovi za početak funkcionisanja tržišne privrede Federacija je, ne čekajući na dalje ustavne promjene, intervenisala donošenjem Zakona o preduzećima i Zakona o prometu i raspolaganju društvenim kapitalom.¹ Rješenja sadržana u reformskim zakonima koji priličnoj mjeri su izrazila uvođenje pluralizma i ravnopravnosti različitih svojinskih oblika. Zakon o preduzećima je napustio model privređivanja koji počiva na monopolu društvene svojine i uveo konkurenciju više različitih i ravnopravnih svojinskih oblika u privređivanju na slobodnom tržištu (privatna, mješovita, zadružna svojina) koji su u potpunosti izjednačeni u pogledu uslova privređivanja i ostvarivanja dobiti. U skladu sa tipovima svojine predviđena je široka lepeza organizacionih oblika subjekata.

Prema Zakonu o preduzećima u društvenoj svojini su: društveno preduzeće, javno preduzeće, kao i dioničko društvo i društvo sa ograničenom odgovornošću kada posluju sredstvima u društvenoj svojini.

U mješovitoj svojini su: dioničko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, komaditno društvo, društvo sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova i javno preduzeće, kada su u njih uložena sredstva u različitim oblicima svojine - društvenoj, zadružnoj, svojini građana, građanskih pravnih lica ili u svojini stranih lica.

U privatnoj svojini je privatno preduzeće, kao i dioničko društvo, društvo sa ograničenom odgovornošću, komaditno društvo, društvo sa neograničenom solidarnom odgovornošću članova, javno preduzeće, ako su u njih uložena sredstva u privatnoj svojini.

Dalju razradu ovog koncepta dao je Zakon o prometu i raspolaganju društvenim kapitalom, koji je regulisao i pitanje odnosa raspolaganja društvenom imovinom sve do njenog otuđenja ili transformacije preduzeća u mješovito preduzeće.

Ustav Republike Crne Gore,² u skladu sa Ustavom Savezne Republike Jugoslavije, garantuje ravnopravnost svih oblika svojine. U odjeljku o ekonomskim, socijalnim i kulturnim slobodama i pravima, u članu 45. stav 1. "jamči se pravo svojine", a u stavu 2. istog člana se kaže da "niko ne može biti lišen prava svojine niti mu se pravo svojine može ograničiti osim kada to zahtijeva javni interes utvrđen zakonom ili na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne".

U dosadašnjem periodu, a i još uvijek u Republici Crnoj Gori, u realizaciji navedenih ustavnih odredbi u praksi, dominantna je društvena svojina.

¹ Zakon o preduzećima, "Sl. list SFRJ", br. 77/88., 40/89., 46/89. i 61/90.; Zakon o prometu i raspolaganju društvenim kapitalom, "Sl. list SFRJ", br. 84/90.

² "Sl. list RCG", br. 48/92.

Istina, po broju dominiraju privredni subjekti koji su osnovani i posluju sredstvima u privatnoj svojini (privatna preduzeća, mješovita preduzeća, dionička društva i društva sa ograničenom odgovornošću u privatnoj svojini) ali sredstva sa kojima ovi subjekti raspolažu kreću se između 15-20% od ukupnih sredstava. Treba, međutim, imati u vidu da se broj zaposlenih u privatnim preduzećima stalno povećava, a povećavaju se i sredstva uložena u njih čime se najavljuju organizacione promjene koje se kreću ka privatizaciji društvene svojine.

II Pravni putevi promjene svojine - pretvaranje društvene svojine u druge oblike

Donošenjem Zakona o prometu i raspolaganju društvenim kapitalom krajem 1989. godine otvoren je proces transformacije društvenih preduzeća u Jugoslaviji iz jednog svojinskog (društvenog) oblika u preduzeća sa različitim oblicima svojine. Međutim, ograničeni domet tog Zakona rezultirao je donošenjem nekoliko republičkih zakona o transformaciji društvenih preduzeća. I u Republici Crnoj Gori ocijenjeno je da bi bilo korisno da se donese zakon kojim bi se utvrdio način i postupak sprovođenja svojinske transformacije. Tako je 1992. godine donijet Zakon o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji kojim je za područje ove republike uspostavljen novi normativni režim svojinske transformacije.³

Zakon o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji donijet je u vrijeme krupnih društvenih promjena, socijalnih previranja i nacionalnih sukoba na prostorima bivše Jugoslavije. U stanju privrede koja je bila u agoniji pristupilo se sprovođenju svojinske i upravljačke transformacije društvenih preduzeća. U takvim uslovima, i pored definisanih zakonskih rješenja, svojinsko prestrukturisanje nije u Crnoj Gori šire zaživjelo. Primjećuje se takođe da je Zakon o prestrukturisanju uglavnom izazvao interesovanje kod uspješnih preduzeća, ali mnogo manje ili skoro nikako kod prosječnih, a naročito loših preduzeća, kod kojih se transformacija najčešće obavlja kroz stečaj ili konverzijom duga u ulog. Na osnovu Zakonom utvrđene koncepcije izvršena je transformacija uglavnom jednog manjeg broja društvenih preduzeća. U toku je postupak transformacije u jednom, takođe manjem, broju preduzeća, a u jednom broju preduzeća pristupilo se sprovođenju pripremnih radnji za procjenu vrijednosti imovine nakon čega bi trebalo da budu transformisana. Transformacija se odvijala prvenstveno po modelu akcionarstva. Posmatrano prema obimu, transformacija je uglavnom zastala na granici, u teoriji poznate, male privatizacije. Ali, iako manjeg obima, ostvarena privatizacija nerijetko je uzrokovala podozrenje, određene socijalne napetosti i nezadovoljstva u pojedinim preduzećima, pa i društvu. Osnovni razlog bojazni nalazi se u činjenici da postoji opasnost da se u žurbi za što bržom transformacijom društvene svojine ona rasproda ispod njene ekonomske vrijednosti, što bi značilo njeno rasipanje. Nezadovoljstvo pojačava činjenica da ni do sada provedena transformacija nije rezultirala jasnom i čistom svojinskom situacijom u privatizovanim preduzećima, niti je dovela do značajnijeg poboljšanja u uspješnosti i racionalnosti poslovanja preduzeća.⁴

Nije jednostavno odrediti cilj transformacije, pogotovo kada ciljeva ima više, pri čemu se neki međusobno isključuju. Moglo bi se, najkraće, reći da je cilj sprovođenja transformacije društvene svojine da se odredi njen titular, a da se istovre-

³ Zakon o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji, "Sl. list RCG", br. 2/92.

⁴ Vidjeti: Dr Mijat Šuković, Upravljanje transformacijom društvene svojine, "Luča", br. 1/93, str. 10.

meno društvena preduzeća, zbog prilagođavanja tržišnim uslovima privređivanja i boljeg poslovanja, organizuju kao dionička društva ili društva sa ograničenom odgovornošću u mješovitoj svojini. Nesumnjivo je da se radi o krupnim i dalekosežnim ciljevima koji se neće brzo niti jednostavno ostvarivati. Transformacija društvene svojine je uslovljena karakterom i suštinom društvenog uređenja, cjelinom odnosa u društvu i pravcem njihovog razvoja. To znači da se ne može posmatrati kao izdvojen i nezavisan proces. Nasuprot tome, čini se da se transformacija društvene svojine u njenoj praktičnoj realizaciji najčešće tretira autonomno, nezavisno od stanja u društvu i drugim procesima na različitim područjima društvenih odnosa. U skladu sa tim, transformacija se više posmatra kao cilj, nego kao put i sredstvo da se dođe do jasno postavljenih ciljeva.⁵ U takvim uslovima mora se stalno imati na umu da transformacija ne može biti put mnogim zloupotrebama i način neosnovanog bogaćenja pojedinih privrednih subjekata koji su u povlašćenom položaju. Transformacija mora doprinositi oživljavanju privrede, a ne njenom gašenju, jačanju i učvršćivanju položaja radnika, a ne dovođenju do prestanka potrebe za njihovim radom i gubitka radnih mjesta. Drugim riječima, transformacija društvenog kapitala mora voditi izlasku iz krize.

Zakon o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji predviđa više modela promjene svojinske strukture i upravljačke transformacije od kojih su pojedini veoma efikasno primijenjeni i u razvijenim zemljama tržišne privrede (predaja preduzeća licima koja preuzimaju rukovođenje preduzećem, npr.), uz mogućnost korišćenja kombinacije različitih modela. Treba, međutim, reći da je samo mali broj u značajnijoj mjeri prisutan u praksi. Štaviše, moglo bi se reći da je proces transformacije sveden na samo jedan od više mogućih vidova njegovog ostvarivanja - na privatizaciju društvene imovine. Time je suštinski znatno osiromašen proces transformacije društvene svojine, a njegov rezultat učinjen prilično problematičnim i neizvjesnim.

Osnovno polazište Zakona o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji, kao što je već rečeno, jeste da preduzeća i drugi subjekti sa društvenim kapitalom vrše transformaciju društvenog kapitala i pretvaraju se u dionička društva ili društva sa ograničenom odgovornošću (član 1. Zakona). Iz tako koncipirane odredbe mogao bi se, na prvi pogled, izvući zaključak da se Zakonom stvara obaveza za preduzeće da se mora transformisati. No, nije tako. Svojinska transformacija i primjena Zakona stvar je opredjeljenja samog preduzeća koje u skladu sa svojim procjenama samostalno odlučuje o pristupanju svojinskoj transformaciji. Takav stav je u potpunosti u skladu sa zakonitošću slobodnog odlučivanja u uslovima tržišnog poslovanja. Uostalom, u postojećem ustavnom i pravnom sistemu, kao što je rečeno, sva preduzeća, bez obzira na oblik svojine, imaju ravnopravan položaj na tržištu, što znači da se bez promjene tog sistema društvena preduzeća ne mogu uslovljavati niti ograničavati vrijeme njihovog postojanja, pa ni bilo kojim vremenskim rokom koji bi Zakonom bio utvrđen. Osim toga, provođenje Zakona nije samo sebi cilj, već treba da dovede do stabilizovanja uslova privređivanja, veće zainteresovanosti vlasnika kapitala i radnika da se obezbijedi efikasniji i racionalniji rad. Zato Zakon i ne sadrži rješenja koja bi obavezivala društvena preduzeća koja dobro i efikasno posluju i u postojećoj svojinskoj strukturi da pristupaju obaveznom svojinskom prestrukturisanju, već prepušta da ih na to usmjerava tržište i njegove zakonitosti.

Iz iznijetog se može zaključiti da predstoji donošenje brojnih, krupnih i složenih, za dalji razvoj društva veoma značajnih odluka o načinu i putevima transformacije postojeće društvene svojine. Jer, u društvenoj svojini su i dalje, makar formalno-

⁵ Dr Mijat Šuković, op. cit., str. 7.

-pravno, gotovo sva preduzeća sa velikim obimom društvenog kapitala, sva preduzeća koja gazduju prirodnim bogatstvima i dobrima u opštoj upotrebi i sva javna preduzeća. Prelazak u tržišnu privredu zahtijeva transformaciju društvene svojine u čiste oblike: privatnu i državnu, kao osnovne, uz mogućnost različitih njihovih kombinacija. Pri tome, transformacija društvene svojine u državnu svojinu treba da se vrši na tržišnim principima, a to znači da država stiče svojinska prava u preduzeću na osnovu uloženi sopstvenih sredstava. Osim toga, preuzimanje od strane države uloge subjekta svojinskih odnosa podrazumijeva i njenu transformaciju u smislu moderne i efikasne države koja će adekvatno ispunjavati sve svoje funkcije. Ne postoji još uvijek efikasan državni mehanizam koji bi privatizaciju društvene svojine zadržavao u granicama društveno-opravnane i cjelishodne privatizacije. Jer, privatna svojina sama po sebi ne predstavlja efikasan svojinski oblik. U predratnoj Jugoslaviji postojala je privatna svojina, tržište i strani kapital, ali sve to nije moglo da spriječi ekonomsku stagnaciju i socijalne nemire. Slična situacija danas postoji u mnogim zemljama Azije i Južne Amerike u kojima već dugo postoje i tržište i privatna svojina.⁶

Nalazimo se neposredno pred donošenjem novog zakona o preduzećima. Za razliku od postojećeg Zakona o preduzećima, u kome su trgovačka društva uređena kao izuzetak, koji je, međutim, procesom svojinske transformacije postajao sve više pravilo, u Nacrtu novog Zakona o preduzećima, trgovačka društva su predviđena kao pravilo. U njemu su, pak, kao izuzetak predviđena društvena preduzeća. Nacrt napušta uvijek problematičnu podjelu preduzeća u zavisnosti od oblika svojine na kojima se osnivaju i zasniva je na organizacionoj osnovi.

III Upravljanje, rukovođenje i samoupravljanje preduzećima po važećim propisima

Svojina je nesumnjivo jedan od osnovnih elemenata za izgradnju sistema upravljanja. Karakter svojine i putevi njene transformacije objektivno se odražavaju na sistem upravljanja. I analiza transformacije društvene svojine prema Zakonu o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji Crne Gore jasno pokazuje da se upravljanje u cjelini zasniva na svojini kao prostom posjedovanju kapitala, odnosno dionica. Učešće radnika koji ne posjeduje dionice ili kapital u preduzeću u upravljanju preduzećem nije dobilo odgovarajuće mjesto.⁷ Međutim, iako su svojina i upravljanje međusobno povezani ipak nijesu uzajamno toliko uslovljeni da bi svojina sama po sebi apsolutno određivala ko će i na koji način vršiti upravljačku funkciju i kakvo će upravljanje biti u cjelini. Naprotiv, njihova međusobna veza je takva da svojina ne isključuje, posebno na apsolutno, da preduzećima upravljaju i nevlasnici, izabrani od vlasnika i njima odgovorni za svoj rad.

Postojeći sistem upravljanja društvenim preduzećima kombinacija je elemenata više različitih koncepcija upravljanja preduzećem, odnosno upravljačkih sistema. Prvo, prisutan je dio elemenata upravljačkog sistema zasnovanog na principu da preduzećem upravljaju isključivo zaposleni u njemu. Drugi broj elemenata preuzet je iz upravljačkog sistema u kome država ima pravo da određuje upravljanje preduzećem. A treći koncept predstavlja prisustvo upravljačkog sistema po kome vlasnici upravljaju preduzećem. U pitanju su raznorodni sistemi upravljanja čija

⁶ Dr Rajko Jelić, Svojinske promjene u bivšim socijalističkim zemljama, "Pravo i privreda", br. 1-2/93, str. 59.

⁷ Dr Slobodan Vukićević, Sociološki pogled na nekoherentnost programa svojine i upravljačke transformacije, "Luča", br. 1/93, str. 28.

međusobna kombinacija se u praksi pokazala neefikasnom, neadekvatnom da odgovori na pitanje ko i na kojim principima zaista upravlja društvenim preduzećem. To je nametnulo potrebu korjenite zamjene sistema upravljanja društvenim preduzećima novim i kvalitetno drugačijim sistemom upravljanja zasnovanom na principima i zahtjevima preduzetništva i tržišnog poslovanja.

Transformacijom postojećih društvenih preduzeća u mješovita preduzeća mijenja se i sistem upravljanja. To omogućava da se utvrdi kakve će razlike nastupiti u upravljanju preduzećem u zavisnosti od oblika svojine u određenom preduzeću. U mješovitom preduzeću, naime, upravljanje se veže za vlasnika kapitala. Organi upravljanja su sastavljeni od vlasnika ili njihovih predstavnika, zaposlenih u preduzeću, ili izvan preduzeća. U dijelu društvenog kapitala u tim preduzećima upravljačku ulogu imaju izabrani stručnjaci izvan preduzeća. U takvom sistemu upravljanja mijenja se i položaj poslovnog organa kojeg biraju i razrješavaju vlasnici kapitala. Skupština i upravni odbor, kao organi upravljanja, vode poslovnu politiku, donose investicione i sve druge značajnije odluke i snose rizik za poslovanje, u ime vlasnika kapitala, odnosno dionica. Ti organi, tako postavljeni, predstavljaju, može se reći, jedan vid preduzetnika, koji su u čvrstoj vezi sa državnim. Ali tada se postavlja pitanje odgovornosti i mogućnosti snošenja rizika takvog preduzetnika ako on nije predstavnik svog kapitala, već predstavnik državnog kapitala ili kapitala državnih institucija.

U cilju činjenja procesa upravljanja što racionalnijim i njegovog prilagođavanja potrebama tržišne privrede Zakon o preduzećima je znatno proširio nadležnost organa upravljanja i istovremeno, iako je zadržao sva četiri oblika ličnog izjašnjavanja (zbor radnika, referendum, potpisivanje i davanje posebne izjave u pismenom obliku), ipak značajno suzio njihovu primjenu. Racionalizacija samoupravnog odlučivanja sastoji se i u odvajanju funkcije upravljanja (radnički savjet ili drugi organ upravljanja) od funkcije poslovođenja, odnosno rukovođenja (poslovodni organ). Upravljačka funkcija radničkog savjeta, odnosno drugog organa upravljanja, sadržana je u njegovoj nadležnosti u okviru koje on ima značajna ovlašćenja, kao što su da donosi opšte akte organizacije, kao i da imenuje i razrješava poslovodni organ i da kontroliše i ocjenjuje njegov rad.

Polazeći, međutim, od činjenice da različiti oblici preduzeća u zavisnosti od učešća pojedinih svojinskih oblika kapitala angažovanih u njima, nužno zahtijevaju i različiti položaj i ulogu organa upravljanja, kao i različit model poslovnog organa, Zakon o preduzećima nužno predviđa određene razlike u pogledu položaja tih organa u pojedinim preduzećima. Tako:

1. U društvenim preduzećima

Društvena svojina je i dalje povjerena radnicima, koji zasnivanjem radnog odnosa u društvenom preduzeću stiču neotuđivo pravo da sa tom imovinom rade, upravljaču i da je otuđuju, što znači da oni i dalje upravljaču društvenim preduzećem i to neposredno ili preko delegata. Za nastale gubitke, međutim, ni jedan radnik ne odgovara svojom imovinom, a ako preduzeće padne u stečaj štetu snosi društvena zajednica, a to praktično znači da niko ne trpi posljedice od toga. Samoupravljanje putem delegata radnici vrše preko radničkog savjeta ili drugog organa upravljanja koji je obavezni organ u društvenom preduzeću preko kojeg radnici ostvaruju svoju upravljačku funkciju. Radnički savjet odgovara za svoj rad radnicima koji su ga izabrali, pri čemu je i svaki delegat pojedinačno odgovoran za obavljanje svojih samoupravljačkih funkcija u radničkom savjetu. Zakon, međutim, ne predviđa

druge oblike odgovornosti radničkog savjeta, pa ni materijalnu odgovornost ovog organa.

U društvenom preduzeću poslovodni organ je i dalje obavezni organ preduzeća koji obavlja funkciju rukovođenja (poslovođenja) preduzećem. Od posebnog značaja za novi profil poslovodnog organa je neposredno zakonsko određivanje funkcije rukovođenja (poslovođenja), koja objedinjuje dvije značajne funkcije: unutrašnju sferu koja se izražava u poslovođenju i spoljašnju oblast koja obuhvata zastupanje preduzeća prema trećim subjektima. Jasno razgraničenje funkcije poslovođenja od funkcije upravljanja napravljeno je u cilju obezbjeđenja potrebne samostalnosti poslovodnog organa u obavljanju svih poslova koji spadaju u njegovu nadležnost, u pogledu kojih poslovodni organ samostalno donosi odluke, dok drugi organi u tome ne mogu imati učešće, niti u dijelu odlučivanja niti u dijelu odgovornosti.

2. U mješovitim preduzećima

Za razliku od društvenog preduzeća kojim upravljaju radnici koji u njemu rade, mješovitim preduzećem upravljaju vlasnici kapitala uložnog u to preduzeće, srazmjerno visini uložnih sredstava, odnosno njihovi predstavnici.

Upravljanje radnika u mješovitom preduzeću ostvaruje se u skladu sa zakonom, statutom preduzeća i kolektivnim ugovorima.

Organi upravljanja u mješovitom preduzeću nijesu jedinstveni kao što je to slučaj kod društvenih preduzeća, već su uslovljeni vrstom mješovitog preduzeća.

Tako, u dioničkom društvu i društvu sa ograničenom odgovornošću organi društva su skupština društva i upravni odbor, a takođe i direktor kao poslovodni organ, ako je to pravilima društva predviđeno.

Skupštinu mješovitog društva čine vlasnici kapitala unijetog u to preduzeće ili njihovi predstavnici. Delegati radnika društvenog preduzeća koje je u mješovito preduzeće uložilo određeni iznos društvenog kapitala imaju pravo glasa u skupštini srazmjerno visini uložnih sredstava.

Upravni odbor mješovitog preduzeća postavlja i razrješava direktora mješovitog preduzeća i donosi opšte akte koji nijesu zadržani u nadležnost skupštine. Upravni odbor je organ upravljanja.

Radnici mogu osnovati i radnički savjet u mješovitom preduzeću ali on nije organ upravljanja ovog preduzeća. Uloga ovog organa je prilično ograničena tako da se on uglavnom stara o ostvarivanju samoupravnih prava radnika koja su im garantovana zakonom, kolektivnim ugovorom i opštim aktima preduzeća.

3. U privatnim preduzećima

Obavezni organ u privatnim preduzećima je samo poslovodni organ. Funkciju upravljanja u ovim preduzećima vrše vlasnici preduzeća. Radnici mogu samo učestvovati u upravljanju, ako je takva mogućnost predviđena kolektivnim ugovorom.

Kolektivni ugovor predstavlja novinu uvedenu Zakonom o preduzećima i Zakonom o osnovnim pravima iz radnog odnosa kao i zajedničkim osnovama za zaključivanje kolektivnih ugovora koji su početkom 1991. godine zaključili Vijeće SSJ i Privredna komora Jugoslavije. Ovim propisima je predviđeno da se kolektivnim ugovorima mogu bliže urediti prava i obaveze radnika ako zakonom nijesu u potpunosti uređeni. U skladu sa tim i u Republici Crnoj Gori su Vijeće Saveza

samostalnih sindikata Crne Gore i Vlade Crne Gore zaključili opšti kolektivni ugovor kao dopunski instrument za uređivanje prava i obaveza radnika u radnom odnosu.

4. Učešće radnika u upravljanju preduzećem

Iz sagledavanja načina upravljanja u preduzećima osnovano se nameće pitanje kakvo je učešće radnika u upravljanju u pojedinim svojinskim oblicima preduzeća. Kakva je dalja sudbina i uloga samoupravljanja radnika u preduzeću? Ovo utoliko prije što je realno pretpostaviti da će nakon definisanja svojinskog karaktera društvene svojine samoupravljanje radnika još više biti potisnuto u drugi plan, obzirom na istaknuto pravo vlasnika kapitala da upravlja preduzećem. Tada će se samoupravljanje radnika u preduzeću svesti na izbor delegata u radnički savjet koji ne odlučuje o poslovanju preduzeća niti o pravima radnika, kao i u organ upravljanja čiji se rad, međutim, ne zasniva na samoupravljanju i u kojem bi radnici mogli imati pravo upravljanja srazmjerno vrijednosti svoga rada i, eventualno, srazmjerno uloženom svom kapitalu u to preduzeće.

Sve izloženo nameće jasan zaključak o mjestu i ulozi samoupravljanja radnika u uslovima tržišnog privređivanja. U mješovitim i privatnim preduzećima nema mjesta samoupravljanju radnika u pogledu uređivanja radnog odnosa, jer to čini upravni odbor kao organ upravljanja u mješovitom preduzeću koji se osniva, kao što je rečeno, na svojinskom principu, odnosno poslodavac u privatnom preduzeću. Radnici mogu imati određeni uticaj samo u dijelu društvenog kapitala i to, takođe, preko svojih predstavnika koji, zajedno sa predstavnicima privatnog kapitala u organu upravljanja, a ne u svojoj radnoj zajednici, učestvuju u uređivanju ovih odnosa. Samoupravljanja u ovim preduzećima nema ni kod donošenja odluka kojima se ostvaruju prava radnika, jer to čini direktor, kao poslovodni organ preduzeća, odnosno poslodavac ako u svom preduzeću nije postavio direktora kao poslovnog organa. U ovim preduzećima nema potrebe, u principu, ni za donošenjem opšteg akta kojim se uređuje radni odnos i način i postupak ostvarivanja prava radnika iz tog odnosa, već radnici svoja prava ostvaruju neposredno na osnovu zakona i kolektivnog ugovora.

Iznijeti zaključci, gotovo u cjelosti se, izgleda, mogu primijeniti i na društvena preduzeća. Prisutne razlike koje proizilaze iz prirode i karaktera društvene svojine na sredstvima kojima radnici rade i upravljaju nijesu toliko krupne da bi činile bitnije odstupanje od izloženog koncepta. Naime, i na radnike u društvenim preduzećima primjenjuju se propisi kojima su uređeni radni odnosi u drugim oblicima preduzeća, kao i kolektivni ugovor, pa i pojedinačni kolektivni ugovor u preduzeću, što znači da radnici nijesu obavezni da donose posebne samoupravne opšte akte u ovoj oblasti. Napušten je koncept radnog odnosa u kome radnici sami sebe primaju na rad i samim zasnivanjem radnog odnosa stiču neotuđivo pravo da upravljaju društvenim sredstvima i njima raspolažu do otuđenja, bez ikakve odgovornosti za štetu koja bi iz takvog rada proizašla i umjesto toga uveden sistem po kome radni odnos postaje dvostrani pravni odnos u kome preduzeće, kao poslodavac, prima radnika na rad i odlučuje o prestanku njegovog radnog odnosa.

Predlog novog Zakona o preduzećima pokušava da izbjegne krajnosti u uspostavljanju sistema upravljanja, bilo po osnovu rada ili samo po osnovu kapitala. Ali, dublji uvid omogućava da se utvrdi da takav koncept u zakonu nije do kraja dosledno sproveden. Ponovo, naime, prevladava koncepcija da se potpuno i precizno definišu prava vlasnika kapitala, tj. upravljanje po osnovu kapitala, dok se

upravljačka prava radnika zaposlenih u preduzeću regulišu samo načelno, a dalje njihovo uređivanje prepušta kolektivnim ugovorima i drugim opštim aktima preduzeća, što im daje drugorazredni značaj.

IV Položaj i uloga preduzetništva i menadžmenta u uslovima uvođenja tržišnog privređivanja

Poslovanje preduzeća u tržišnim uslovima privređivanja nužno zahtijeva, između ostalog, i efikasno, stručno i odgovorno donošenje odluka u procesu rukovođenja. To pretpostavlja primjenu savremenog preduzetništva i modernog menadžerskog sistema u preduzećima, kao jednog od preduslova uspješnog tržišnog poslovanja. Preduzeće u savremenoj privredi ne može biti dobro organizovano i prilagođeno uslovima tržišta bez njegovog profesionalnog vođenja od strane menadžera, tj. lica koja posjeduju znanje i iskustvo iz različitih oblasti (ekonomije i organizacije preduzeća, marketinga, finansija, planiranja itd.), duboku intuiciju, maštu, inicijativnost, talenat, hrabrost, okrenutost budućnosti i bezrezervnu predanost poslu koji treba da donese uspjeh u poslovanju preduzeća. Efikasnost menadžera i menadžmenta⁸ predstavlja jedan od bitnih faktora koji determinišu poslovanje preduzeća, naročito u uslovima krupnih promjena u sistemu, a pogotovo i svojinske transformacije i promjene svojinske strukture preduzeća uz izlazak na tržište na kome vladaju konkurencija i neizvjesnost, kao što je to upravo slučaj kod nas.

Pod preduzetništvom se, uopšteno posmatrano, podrazumijeva privredna djelatnost čija je suština u donošenju odluka i na osnovu toga i snošenju rizika po osnovu uloženog kapitala. To je takva poslovna aktivnost koja u sebe "uključuje: upravljanje, nadzor i kontrolu, poslovnu odgovornost, rizik, ostvarivanje novih tržišnih mogućnosti, formiranje novih poslovnih subjekata i sl."⁹ Iz tako određenog preduzetništva proizilazi da se preduzetnik može označiti kao lice koje raspolaze sredstvima potrebnim za obavljanje određene privredne djelatnosti, koje samostalno donosi poslovne odluke u obavljanju te djelatnosti, organizuje i kombinuje proizvodne činioce, koordinira njihovo djelovanje i upravlja i rukovodi cjelokupnim radom i poslovanjem, vršeci pri tome i potreban nadzor nad njihovim ostvarivanjem. Preduzetništvo se pokazuje kao skup preduzetnikovih upravljačkih, rukovodećih, organizatorskih, usmjeravajućih i nadzornih funkcija i aktivnosti. Te aktivnosti za rezultat imaju preduzetničku dobit, tj. dio profita koji ostaje preduzetniku, što je i osnovni cilj poslovanja privrednog subjekta. To dalje znači da je preduzetnička djelatnost prvenstveno vođena kapitalom i njegovim ulaganjem u određeni posao radi uvećanja. Jedan od osnovnih elemenata preduzetništva je i rizik, jer je ishod ulaganja sredstava najčešće neizvjestan, a ne rijetko pozitivan rezultat može i potpuno izostati. Očigledno, preduzetnička aktivnost je prihvatljiva samo za one privredne subjekte koji imaju kapital i koji su spremni da podnesu njegov gubitak.

Najvažniji, operativni dio preduzetničke funkcije predstavlja menadžment koji se ispoljava u profesionalnom, visoko stručnom upravljanju i rukovođenju imovinom privrednog subjekta, a za račun vlasnika kapitala, tj. radom i poslovanjem takvog

⁸ Menadžment, prema jednoj od većeg broja definicija, predstavlja "proces planiranja, organizovanja, usmjeravanja i kontrole aktivnosti zaposlenih u kombinaciji sa drugim organizacionim resursima, kako bi se postigli postavljeni organizacioni ciljevi", S. Teers, R. M., G. R. Ungson, R. T. Mowdan: *Managing effective organization: an introduction*, Boston, 1985. str. 29.

⁹ Miroslava Glas, Bogomir Kovač, Zoltan Reić, *Ekonomija i politika tržišnog društva*, Ljubljana-Split, 1987, str. 282.

subjekta u cjelini, zasnovanom na znanju, vještini i sposobnostima. Iz takvog pojma menadžmenta proizilazi i pojam menadžera pod kojim se podrazumijeva savremeni privredni rukovodilac. To su lica sa visokim upravljačkim sposobnostima koja određuju organizaciju, utvrđuju strategiju i ciljeve razvoja privrednog subjekta. U ranijem sistemu vlasnik je upravljao svojim preduzećem i u tome je bio slobodan i samostalan i mogao, uz pomoć svojih znanja i iskustava, ostvarivati što veći profit. Preduzetništvo u savremenim uslovima postaje značajnije i od samog vlasništva, jer vlasnik najčešće nije u mogućnosti da kvalitetno upravlja kapitalom čiji je vlasnik i zbog nedostatka znanja i umijeća ne obezbjeđuje efikasnost i racionalnost u poslovanju. A preduzetnik to zna i umije da obezbijedi iako nije vlasnik. U nedostatku potrebnih znanja i iskustava vlasnici su primorani da preduzimaju specifične oblike poslovne saradnje koji su se razvili u privrednom životu SAD: franšizing, leasing i menadžment ugovor.

Očigledno da savremeno rukovođenje zahtijeva visoko profesionalne stručnjake na čelu preduzeća, kao što je to slučaj i sa nužnošću postojanja eksperata na svim drugim odgovornim funkcijama u društvu. To znači da je našoj privredi potreban novi profil direktora i to direktora kao preduzetnika i menadžera. Direktor u novim uslovima ne može biti samo rukovodilac koji naređuje, već organ koji svojim visokostručnim znanjem, sposobnostima, vještinom i idejama stvara mogućnosti za rješavanje svih problema i uslove za uspješan rad čitavih timova saradnika. Od lične sposobnosti, preduzimljivosti i umješnosti direktora zavisi i ukupno poslovanje preduzeća. Zato je u novom konceptu upravljanja i rukovođenja i odgovornost direktora potpuna tako da on, ukoliko se utvrđeni zadaci preduzeća ne ostvaruju, gubi ukazano mu povjerenje.

Predlog novog Zakona o preduzećima pored preduzeća uvodi i kategoriju preduzetnika, fizičkih lica koja obavljaju privrednu djelatnost. čime se prvi put poslije 1939. godine izjednačavaju fizička i pravna lica kao privredni subjekti. To predstavlja razradu ustavne norme o ravnopravnosti svih subjekata u obavljanju privredne djelatnosti. Novi Zakon o preduzećima najavljuje i novu instituciju - povjeravanje upravljanja preduzetnicima, putem ugovora o povjeravanju upravljanja, na principu obligacionih odnosa. Te ugovore bi zaključivali određeni kadrovi profesionalno osposobljeni za upravljanje i preduzeća koja rade sredstvima u društvenoj svojini, povjerioci i drugi subjekti koji imaju određena prava u preduzeću, uz neophodnu kontrolu zakonitosti koju bi vršili nadležni državni organi. Ne radi se o obliku promjene društvene imovine u drugi tip svojine, ni o njenom prenošenju sa jednog subjekta na drugi. U pitanju je institut obligaciono-pravnog ili sličnog karaktera kojim se transformiše značajan broj socijalnih i političkih funkcija koje društvena svojina ima.

Zaključak

Na kraju razmatranja pravnih aspekata svojine i njene transformacije u Crnoj Gori može se konstatovati da je društvena svojina, i pored Ustavom garantovane ravnopravnosti različitih oblika svojine nad sredstvima za proizvodnju, još uvijek dominantni svojinski oblik u našem društveno-ekonomskom sistemu. Međutim, društvena svojina kakva je dugi period vremena bila preovladavajući oblik svojine u priličnoj mjeri je transformisana i promijenila svoj karakter. Ona je postala tržišna kategorija, približivši se svojim karakteristikama tipovima svojine u razvijenim zemljama tržišne privrede. U zakonskom određenju njene suštine dobila je status i tretman društvenog kapitala.

Uprkos izraženoj potrebi i nastojanju da se transformacija društvene svojine izvede brzo, nesumnjivo je da će ovaj proces dalje dugo trajati. Izraženi problemi i početna iskustva ukazuju da se još uvijek nijesu stekli uslovi za njenu potpunu i sveobuhvatnu transformaciju. Radi se o tako širokom i obuhvatnom procesu da, posmatrano na republičkom nivou, ne može biti brzo završen. Jer, za to je potreban bitno drugačiji privredni sistem, novi sistem upravljanja i poslovođenja, novi način rada i poimanja stvaralaštva. Pretpostavka transformacije je prethodna ili makar paralelna stabilizacija privrednog sistema. Osim toga, za uspješno sprovođenje transformacije potrebno je i mnogo novih znanja koja se stiču postupno i sa kojima se još uvijek ne raspolaže.¹⁰ Taj proces zahtijeva dublju i temeljitiju pripremu i zasnivanje na jasnim i čvrstim, teorijskim i praktičnim osnovama.

Jedan od osnovnih ciljeva prestrukturisanja je i jačanje efikasne menadžerske strukture. Može se reći da je sa promjenama u našem društvu, odnosno sa orijentacijom na tržišnu ekonomiju, naglo porastao interes za menadžmentom. Zakon o preduzećima i drugi zakonski propisi utvrđuju osnovne pretpostavke za djelovanje tržišne privrede, a time i za primjenu preduzetništva u poslovanju privrednih subjekata. Ustanovljavanje sistema upravljanja društvenim preduzećima zasnovanog na načelima i zahtjevima preduzetništva i tržišnog poslovanja podrazumijeva i ustanovljavanje i permanentno učvršćivanje novih upravljačkih principa, institucija i instrumenata primjerenih preduzetništvu i tržišnom privređivanju. Pored istovetnog pravnog položaja svih preduzeća i njihovih prava, obaveza i odgovornosti na tržištu, veoma je izražena samostalnost preduzeća i izvršeno njegovo reafirmisanje kao osnovnog privrednog subjekta, što mu omogućava da se razvija u punoj mjeri i upotpunjuje svoju poslovnost i efikasnost u statusnom, organizacionom, poslovnom i svakom drugom pogledu. Sve to treba da doprinese uspješnom funkcionisanju tržišta (robe, usluga, rada i kapitala), kao i uspostavljanju i razvoju preduzetništva.

Rezime

Pravni aspekti svojine i preduzetništva u Crnoj Gori

Razmatraju se svojina i preduzetništvo u Republici Crnoj Gori u svijetlu ustavnih i zakonskih odredbi i konstatuje još uvijek dominantna uloga društvene svojine i pored Ustavom garantovane ravnopravnosti različitih svojinskih oblika u društveno-ekonomskom sistemu. Društvena svojina je, međutim, u priličnoj mjeri promijenila svoj karakter postavši tržišna kategorija, a u zakonskom određenju je dobila status i tretman društvenog kapitala.

Analiziraju se pravni aspekti dalje transformacije društvene svojine u Crnoj Gori u svijetlu rješenja Zakona o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji. Konstatuje se da je u pitanju dogotrajna aktivnost koja se ne može realizovati u kratkom roku. Pretpostavka uspješne svojinske i upravljačke transformacije društvenih preduzeća je prethodna ili makar paralelna stabilizacija privrednog sistema. Osim toga, zapaža se da se u primjeni Zakona o svojinskoj i upravljačkoj transformaciji nameće nužnost dogradnje njegovih rješenja.

Razmatra se i stanje zakonodavstva i prakse u upravljanju, rukovođenju i samoupravljanju preduzećima u Crnoj Gori i konstatuje da je u toku korjenita zamjena sistema upravljanja društvenim preduzećima novim i kvalitativno dru-

¹⁰ Ljubomir Madžar, Putevi privatizacije u Jugoslaviji - zakonski modaliteti i neke prepreke, referat, Okrugli sto "Transformacija svojinskih odnosa", SANU, Beograd, 1992, str. 2.

gačijim sistemom upravljanja zasnovanim na principima i zahtjevima preduzetništva i tržišnog poslovanja. Transformacijom postojećih društvenih preduzeća u mješovita preduzeća mijenja se i sistem upravljanja i upravljanje sve više veže za vlasnika kapitala. Vlasnik, međutim, ukoliko nije u mogućnosti da kvalitetno upravlja kapitalom čiji je vlasnik, profesionalno vođenje preduzeća prepušta preduzetnicima, tj. licima koja posjeduju znanje i iskustvo iz različitih oblasti i obezbjeđuju efikasnost i racionalnost u poslovanju.

Summary

Legal aspects of property and entrepreneurship in Montenegro

Property and entrepreneurship in Montenegro are considered in the light of constitutional and legal regulations and it is found that social property is still dominant in spite of constitutionally guaranteed equality of different kinds of property in our social-economic system. The social property has, however, rather changed its character by turning to a market category, and according to its legal definition, it has gained the status and has been treated as a social capital.

Legal aspects of further social property transformation in Montenegro according to the Law on Transformation of Ownership and Management are also considered. It is stated that it is a long-term activity which cannot be carried out within a short period of time successful ownership and management transformation of social enterprises presumes previous, or, at least, parallel stabilization of economic system. Besides, applying the Law on Transformation of Ownership and Management, the necessity of improving its solutions in noticed.

The state of legislature and practice in management, directing and self-management in enterprises in Montenegro is, also, considered and, it is stated that radical changes of management of social enterprises by a new and a different system of management based on the principles and the demands of entrepreneurship and market business has been going on. By transformation of existing social enterprises into joint ventures, the system of management has been changed and management has been conferred on the owner of capital. In case the owner is not capable to manage his capital successfully, he confers management on the entrepreneurs - those who possess the knowledge and the experience in different fields and who are able to provide the business efficiency and economy.