

Stiepo Andrijić*

UDK 347.23

Izvorni znanstveni rad

RESTITUCIJA NEODVOJIVA SASTAVNICA VLASNIČKOG UTEMELJENJA DRUŠTVENE IMOVINE, &-VUDI MODELA

Autor smatra da privatizacija teče izvan izgrađenog i prihvaćenog modela. Stvorena je pravna nesigurnost. Nastali su značajni utjecaji nenadležnih tijela i pojedinaca. Tako se, primjerice, u dijelu "restitucije", provode pojedinačna vraćanja otete imovine u posjed izvornim vlasnicima, posebice vjerskim zajednicama i nacionalnim društvima. No, to čine lokalne vlasti izvan svojih ovlasti, bez zakonske osnove i sustava, ovisno o pritisku izvornih vlasnika i "dobroj" volji politike i lokalnih dužnosnika.

Uvod

Vrsnoća vlasništva osnovica je svake ljudske zajednice i na vlasništvu počivaju svi ostali sadržaji društva. O načinu utvrđivanja i uređenja vlasništva ovisе stabilnost i vremensko trajanje društvene zajednice i državne tvorevine. Gospodarski sustav utemeljen na "društvenom vlasništvu", društvenoj imovini, iskazao je slabu djelotvornost i na dugi rok zanemarivu, bolje kazano, nikakvu moć vlastite reprodukcije. To je glavna osobina biti umjetnih pojava, procesa i sustava, što ih čini neživotnima. Zato je za zemlje u tranziciji osnovni zahtjev i preduvjet za političku i društvenu stabilnost i za gospodarski oporavak i stvaranje temelja za budući rast i razvitak transformacija vlasništva, a posebno njezino vlasničko utemeljenje.

Dalje, povijest ljudskog društva i ekonomske znanosti u biti je povijest oblika vlasništva i proistječe iz naravi vlasništva. Socijalizam se sa stajališta vlasništva, iskazao kao povijesno zastranjivanje. Tranzicijom takvu grešku učinjenu u gospodarstvu valja ispraviti; potreban je povratak društva u tijekove pretežitog

* S. Andrijić, redoviti profesor Ekonomskog fakulteta u Splitu. Članak primljen u uredništvu: 05. 03. 2001.

privatnog vlasništva, povratak razvitku svih institucija i instituta integralnog tržišta i demokratskih institucija primjerenih višestranačkoj parlamentarnoj demokraciji. Stabilan gospodarski, društveni i politički razvitak ostvarit će samo one zemlje u tranziciji u kojima političke i društvene snage osiguraju promaknuće privatnog vlasništva.

Privatno je vlasništvo bilo i ostalo u biti ljudske naravi, opstanka i razvitka ljudskoga društva. Zaštita vlasništva u njegovom izvornom značenju glavna je, da ne kažemo jedina zadaća države. Time se osigurava politička stabilnost i otklanjaju se i sukobi. Država koja se zasniva na otetom vlasništvu, povijest je izrekla, mora propasti.

Model vlasničkog utemeljenja društvene imovine, & - VUDI model

Dva osnovna modaliteta privatizacije u zemljama u tranziciji

Način tranzicije vlasništva ovisi o zadanim političkim i gospodarskim ciljevima svake državne zajednice. Ipak, sintetički promatrano, postoje dva osnovna opća modela tranzicije vlasništva: 1) prodaja za gotovinu i 2) masovna prodaja, “masovna” privatizacija. Analiza iskorištenja tih dvaju osnovnih modela privatizacije u zemljama u tranziciji polučila je korisne spoznaje za donošenje odluke o načinu vlasničkog utemeljenja društvene imovine u Federaciji Bosne i Hercegovine.

(1) *Prodaja za gotovinu*¹ kao način privatizacije primjenjivan je u zemljama koje su glavnim ciljem privatizacije proglasile prodaju državne i (ili) društvene imovine za pribavljanje gotovoga novca, prije svega konvertibilnog, za državni proračun za financiranje različitih potreba: poticaji proizvodnji, otplata inozemnog i domaćeg duga, javna potrošnja, obnova društvenih fondova i slično, pa i ratne potrebe. Iskustva govore o izostanku očekivanih rezultata u pribavljanju gotovoga novca državnoj blagajni, a izostao je i efekt u poslovnom dinamizmu. No, iako čist, model prodaje za gotov novac nije uporabljiv u našim uvjetima, takav način privatizacije valja iskoristiti za priljev inozemnog kapitala u restrukturiranju, dokapitalizaciji, “maloj” privatizaciji i stvaranju novih gospodarskih subjekata.

(2) Bit modela “*masovne*” *prodaje*² jest ostvarenje procesa kojim se “postojeca” vlasnička prava formaliziraju. U biti provodi se vlasnička personalizacija društvene imovine. Emitiranjem i distribucijom kupona kojima se osigurava ostvarenje vlasništva nad društvenom i (ili) državnim imovinom stvara se potražnja. Sa

¹ Kao način privatizacije primijenjen je, pored ostalih, u Poljskoj i u Mađarskoj.

² Primijenjen u Češkoj, u Sloveniji i u nekim zemljama.

druge strane, stoje vrijednost imovine koja se privatizira. Istraživanja pokazuju da su sve zemlje u tranziciji, s većim ili manjim kašnjenjem, kao osnovnu primijenile tu metodu privatizacije; nisu je mogle izbjeći. Neke se zemlje bile natjerane³ čak na naknadno uključivanje ovog modela u proces privatizacije, a razlog je njegovo ubrzanje. Takvo ponašanje proizlazi iz činjenice da djelotvornost cjelokupnog procesa privatizacije ovisi o stupnju dominantnosti iskorištenja modela “masovne” prodaje. On osigurava i “pravičniju” privatizaciju.

Osnovna načela &-VUDI modela

Obavljena istraživanja, koja su uključila teorijske spoznaje i praktična iskustva zemalja u tranziciji, povijesne spoznaje i zakonomjernosti o vlasništvu socijalističkih zemalja, a posebno na našim prostorima i u bivšoj državnoj zajednici, specifičnosti uvjeta tranzicije i zahtjev za ostvarenje postavljenih ciljeva, daju osnove i naputke za utvrđivanje osnovnih načela koja se moraju poštovati u procesu vlasničkog utemeljenja društvene imovine u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ona, načela, sažeto se mogu iskazati: a) Istodobno je potrebno rješavati problem cjelokupnog vlasništva; mora se, i to u istom trenutku, uključiti u proces tranzicije društvena imovina kojom se koriste gospodarski subjekti, naravno i banke, društveni stanovi i restitucija. b) Vlasništvo se mora uzeti kao neotuđivo i nepovredivo pravo; vlasnik se ne može mijenjati silom zakona, već isključivo voljom vlasnika, a sva ostala prava proizlaze iz prava vlasništva. Vlasništvo se može ostvariti, steći, na legitiman način samo (1) stvaranjem, (2) valjanom kupnjom i (3) nesumnjivim nasljeđivanjem. c) Proces mora biti sveobuhvatno osmišljen, počevši od definiranja načela, do izvedbenoga dijela, uz vođenje procesa sukladno s utvrđenom politikom, zakonskim rješenjima, s metodologijom i zahtjevima konačnog cilja tranzicije gospodarstva. d) Potrebno je osigurati uvjete za izvedbu procesa vlasničkog utemeljenja društvene imovine: političke, kadrovske, financijske, gospodarsku infrastrukturu i institucionalnu državu.

Strategijski ciljevi

Filozofija odabira strategijskih ciljeva i način uređenja vlasništva može biti iskazana načelom poštovanja sustava slobodnog tržišta. Privatna inicijativa, koje nema bez privatnoga vlasništva i načela slobodnoga tržišta, bila je i ostala životno važna za razvijene zemlje. Zato, kada se razmišlja o ciljevima vlasničkog utemeljenja društvene imovine, kao glavni politički cilje valja promovirati demokratizaciju

³ To je i primjer Hrvatske.

ukupnih odnosa u društvu i stvaranje pune slobode i pravne sigurnosti vlasništva. Dalje je opći i osnovni cilj tranzicije vlasništva ostvarenje pune ekonomske i društvene efikasnosti postojećeg “društvenog kapitala”.

Naveden osnovni strategijski cilj vlasničkog utemeljenja društvene imovine uvijek prate i drugi redoviti specifični strategijski ciljevi koji su osobiti za dano društvo, prostor, vrijeme, pa ako hoćete, i ljude. U utvrđivanju koncepta, u izgradnji modela i zakona, sukladno danim naznakama, u procesu vlasničkog utemeljenja društvene imovine uzeti su strategijski ciljevi: (a) u proces je istodobno uključena cjelokupna društvena imovina; to su poduzeća, banke stanovi i restitucija, (b) bezuvjetno i dosljedno je poštovano vlasništvo stečeno redovitim pravno uobičajenim načinima stjecanja vlasništva, (c) osigurana je disperzija vlasništva; u proces je uključeno cjelokupno pučanstvo, (d) načelo “pravičnosti” poštovano je na način kojim se neće umanjiti značenje i efekti ekonomskog cilja privatizacije i istodobno na razini koja neće stvarati socijalne i političke probleme (socijalne nemire i slično), jednako kao i sa stajališta onoga tko je stvorio imovinu (e) poštovana su vlasnička prava ostvorena vlasničkom pretvorbom imovine prije rata, (f) proces se može obaviti u “kratkom” roku, (g) dovoljan poticaj i puno sudjelovanje stranog kapitala, (h) država kao izvorni vlasnik ili potencijalni vlasnik ima jednakopravni položaj kao i ostali sudionici u procesu, (i) uključeni su na zadovoljavajući način, s posebnim parametrima, obitelji poginulih branitelja i invalidi domovinskog rata, (j) osobitosti političkog, društvenog i državnog ustroja Federacije; poštovani su; dva jednakopravna državotvorna naroda i federalne jedinice sa svojim pravima i ovlastima i (k) osigurana je decentralizacija izvedbe procesa vlasničkog utemeljenja društvene imovine; obavljaju je županijske agencije za privatizaciju.

Model

Istraživanjima, utvrđenim principima, danim osobnostima i strategijskim ciljevima rezultirala su rješenja i model vlasničkog utemeljenja društvene imovine, &-VUDI model⁴, za tranziciju vlasništva u Federaciji Bosne i Hercegovine. On je polazište i na njemu se zasnivaju sva zakonska rješenja, kojima se regulira proces privatizacije u Federaciji. Model je stvaran na spoznajama dobrih i loših rješenja i prakse privatizacije u ostalim zemljama u tranziciji, političkih ciljeva sadržanih u predizbornim programima iz godine 1990., tada i sada, vladajućih stranaka u Federaciji i na spoznajama, osobitosti vremena i prostora za koji je napravljen; a to je poslijeratna federalna državna tvorevina u Bosni i Hercegovini. Strategijski ciljevi

⁴ VUDI znači “Vlasničko Utemeljenje Društvene Imovine”, Potpunije vidjeti: S. Andrijić i dr: “Vlasničko utemeljenje društvene imovine”, Privatizacija, HKD “Napredak”, Agencija za restrukturiranje i razvoj, Split, Mostar, 1996.

i principi na kojima su građeni svi elementi modela i model u cjelini rezultat su znanstvenog i stručnog istraživanja vlasništva u netržišnom gospodarstvu i osobitosti državne zajednice, prostora i vremena, za koju je građen.

Model, a time i zakoni, iskazuju povezan i zaokružen proces tranzicije cjelokupne društvene imovine; poduzeća i banaka, stanova i restituciju. Dalje, to je model "masovne" privatizacije, ali kojim je, što je bitno za izvedbu procesa, osigurana mogućnost iskorištavanja svih poznatih metoda koje su prakticirane u procesu privatizacije u drugim zemljama u tranziciji. Takvim je pristupom i rješenjem model učinjen u velikom stupnju fleksibilnim, čime je ostavljena velika širina i sloboda sudionicima u izvedbenom procesu za izbor najboljih, racionalnih, odluka.

Bitna je osobina modela i zakona odvijanje procesa vlasničkog utemeljenja društvene imovine na globalnom tržištu. Tome je potrebno dodati da je osigurana potpuna pravna regulativa za funkcioniranje tržišta kapitala i novca⁵. Na tom će nedjeljivom tržištu biti sučeljeni: (a) potražnja iskazana sumom: (1) potraživanja građana iz osnova stvaranja društvene imovine, (2) potraživanja iz ostvarene restitucije (u slučaju kada nije moguća restitucija u naravi), (3) stare devizne štednje, (4) ostalim potraživanjima građana od države preuzetim zakonom (vojnici, umirovljenici i sl.) i (5) gotovim novcem i b) ponuda koju čini: društvena imovina u poduzećima i bankama iskazana u vrijednosti dionica, udjela ili kao dijelovi imovine i društveni stanovi. **Potražnju** čine, dakle, pet platnovažećih sredstava plaćanja u procesu privatizacije. Potraživanja građana iz osnova stvaranja društvene imovine⁶ vlasnička su prava iskazana u općem kuponu i ostvaruju ih svi punoljetni državljani Bosne i Hercegovine koji su taj status imali na dan posljednjeg popisa stanovništva, dana 31. ožujka godine 1991., i sa prebivalištem, stalnim boravkom, na teritoriju Federacije. Zaposleni i umirovljenici dobivaju temeljnu vrijednost kupona uvećanu koeficijentom 0,1 (to jest za 10%) za svaku godinu radnog staža. Uz uvažavanje spoznaja zasnovanih na uključivanju objektivno danih principa i kriterija, znanstvenim istraživanjima i praksi, potreban je zaključak da je vlasnik "društvenog kapitala" cjelokupno radno stanovništvo dane državne zajednice: svi su sudjelovali i pridonijeli svojim radom u stvaranju društvene imovine⁷.

⁵ Federacija ima, Parlament je donio: Zakon o registru vrijednosnih papira, Zakon o komisiji za vrijednosne papire, Zakon o vrijednosnim papirima, Zakon o društvima za upravljanje fondovima i o investicijskim fondovima, Zakon o osiguranju depozita, Zakon o gospodarskim društvima, a uskoro se očekuje i usvajanje Zakona o koncesijama.

⁶ Članak 21. Zakona o privatizaciji poduzeća, Službene novine Federacije BiH, br. 27/97.

⁷ Ne može se instituciji obveznog otkupa ili sličnoj, ni politici niskih cijena poljoprivrednih proizvoda na kojima se gradila niska cijena rada i često visokim porezima, poreći da nisu stvarali "društveni kapital" po vrijednosti iznad "tržišnih" cijena. Nije mala vrijednost "društvenog kapitala" to što rezultira iz narodnih i sličnih zajmova (državni za obnovu, putove, zapošljavanje i sl.), a koji su vraćeni u neprihvatljivo niskoj stvarnoj vrijednosti. Tome valja dodati radne akcije, samodoprinos i ostale slične izvore.

Restitucijom koja mora biti ostvarena prije nego što započne "redoviti" proces vlasničkog utemeljenja društvene imovine, ostvarit će se povrat izvornim vlasnicima, i to u naravi, sve imovine i ostalih prava koja su oduzeta ili oteta, na osnovi prisilnih propisa, njih šesnaest⁸, donesenih i primjenjivanih nakon godine 1945. Tu se uključuje i imovina koja je postala državna bez pravne osnove, izvan navedenih propisa, a koji su zaključeni pod prisilom ili prijevaram državnih institucija ili organizacija političke moći. Kada postoje objektivni razlozi za nemogućnost restitucije, povrata imovine u naravi, izvorni vlasnik dobiva vrijednosnu kompenzaciju u obliku restitucijskih kupona. Ti su kuponi jednakopravno platno sredstvo u procesu vlasničkog utemeljenja društvene imovine.

Stara devizna štednja pretvara se u kupone po paritetu njezine nominalne vrijednosti iskazane u izvornoj valuti. Tako utemeljenim kuponima osigurava se štedišama, nakon desetgodišnje blokade, korištenje njihove uštedevine u iznosu stvarne nominalne vrijednosti. Osobna prava iskazana kao novčana potraživanja od države koja su dana, emitirana, u ratnom, pa i u poratnom, razdoblju utvrđena su kao kuponi i uključuju se u globalno tržište u procesu privatizacije.

Gotov novac, a posebno iz inozemstva, nema nikakvih ograničenja za uključivanje u proces privatizacije. Naprotiv, osigurani su ekonomski i drugi poticaji za njegovo snažnije i potpunije ulaženje u taj proces. Tako će primjerice, dokapitalizacija biti čest način privatizacije poduzeća, privatizacija banaka obavlja se isključivo s gotovim novcem, postoji dodatni popust kada se u otkupu stanovi odmah plaćaju gotovim novcem.

Dodajmo, platna sredstva utvrđena u kuponima jednako su vrijedna u plaćanjima svih kupnji u procesu privatizacije, a bit će uknjižena na računima građana u jedinici Zavoda za platni promet u mjestu stalnog boravka građanina. Imat će, dakle, nematerijalizirani oblik. Sredstva su, unutar skupa Jedinstvenih računa građana, prenosiva bez ikakvih ograničenja.

Cjelokupna društvena imovina ulazi u proces vlasničkog utemeljenja; imovina u poduzećima, uključivši i javna i banke. Model zagovara, a zakoni osiguravaju, njezinu imperativnu privatizaciju, ne postoji mogućnost izuzimanja ni jednoga dijela društvene imovine iz procesa vlasničkog utemeljenja. Jednokratni proces privatizacije osiguran je odrednicom kojom se onemogućuje kupnja društvene imovine subjektu koji se i sam privatizira, ne može se kupovati društvena imovina društvenim sredstvima. To je rješenje logično, ali se mora spomenuti da takvog ograničenja nije bilo u procesu privatizacije mnogih zemalja u tranziciji, čime je "privatizacija" bila pretvorena u reorganiziranje poduzeća. Vlasnička je tranzicija u tom slučaju izostala.

⁸ Članak 4. Zakona o restituciji - Prilog 1.

Društveni su stanovi specifična i pravno - društvena imovina i zato se uključuju u cjelinu modela vlasničkog utemeljenja društvene imovine na osobit način. U otkupu društvenih stanova izostale su, nisu potrebne, metode javne ponude, jer je nositelju stanarskog prava omogućeno da postane vlasnik "svoga" stana izravnim zaključivanjem ugovora o kupnji s "vlasnikom" stana. Nositelj stanarskog prava ima isto tako neotuđivo pravo otkupa. Nitko nema mogućnost, a to znači ni vlasnik, ograničenja tog prava.

Tržištem u procesu vlasničkog utemeljenja društvene imovine upravljat će Agencija za privatizaciju u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dana platna sredstva, privatizacijski kuponi i gotov novac, bit će realizirani, pretvoreni u dionice poduzeća, posredovanjem privatizacijskih investicijskih fondova. Završetkom tih transakcija bit će završen proces vlasničkog utemeljenja društvene imovine; društvena će imovina dobiti poznatog vlasnika.

Model vlasničkog utemeljenja društvene imovine, &-VUDI model, a to znači i pravna regulativa privatizacije u Federaciji Bosne i Hercegovine, ima najbitnije značajke: (1) u proces privatizacije uključena je cjelokupna društvena imovina, (2) država se oslobađa preuzetih i novostvorenih dugova, (3) obavljat će se poravnanja između dužnika i vjerovnika korisnika društvene imovine, (4) država preuzima reguliranje i servisiranje stranih dugova, (5) stranom su kapitalu osigurani dobri preduvjeti i prostor za sudjelovanje u procesu, (6) provest će se "čišćenje" poduzeća i banaka od nedjelotvorne imovine i kapitala, (7) iskazan je visok stupanj socijalne komponente, (8) osigurana su fleksibilna i poticajna izvedbena rješenja i (9) proces je decentraliziran, a izvedbu vrše županijske agencije za privatizaciju.

Restitucija bitna i obvezna sastavnica modela⁹

Zakoni iz područja privatizacije proizlaze iz modela zasnovanih na cjelovitom konceptu privatizacije i čine cjelinu. Zato postoji samo mogućnost njihove istovremene izvedbe, ostvarenja. Proces privatizacije sveobuhvatan je i jedinstven. Osnovni je princip koji je dosljedno i bez iznimke poštovan, ugrađen i sadržan u ovom skupu zakona, da je vlasništvo osnovno pravo i nedodirljivo i da sva ostala prava proizlaze iz prava vlasništva.

Sam naziv zakonskog propisa pokazuje da je primarna restitucija, uspostavljanje prijašnjeg stanja, a tek je potom, ako povrat u naravi nije moguć, to novčana kompenzacija ili neki drugi način kompenzacije. U proces restitucije uključeni su sva imovina, stvari i prava oduzeta temeljem šesnaest pravnih akata socijalističke države, članak 4. Prijedloga Zakona. I ne samo to. U istom članku u stavcima 3. i 4.

⁹ Vidjeti: S. Andrijić: Šta nudi Prijedlog zakona o restituciji, "Vlast vlasništva", str. 113, ZIRAL, Mostar, ZORO, Zagreb-Sarajevo.

stoji da pravo na restituciju imaju i bivši vlasnici kojima je imovina oduzeta bez pravne osnove ili na osnovi besteretnog pravnog posla, koji je zaključen pod prisilom ili prijevaram bivšeg vlasnika, koju su učinili predstavnici državne vlasti, jednako kao i pravni sljednik pravne osobe čija je imovina prešla u državno vlasništvo na osnovi odluke o prestanku njezina rada. Ovim se osiguravaju prava na restituciju i osobama, pravnim i fizičkim, koje su “dragovoljno” donosile odluke o prestanku rada i ustupanja imovine državi. Dakle, propis omogućuje, bez ikakva ograničenja i iznimaka, svakoj pravnoj i fizičkoj osobi, ili pravnom sljedniku, koja smatra da joj je bivša socijalistička vlast, “komunisti”, nešto otela prema propisima te vlasti ili prijevaram, da podnese zahtjev za restituciju.

Već je rečeno da je na prvome mjestu povrat imovine, stvari i prava, a drugi se oblici kompenzacije javljaju kada nije moguće izvornim vlasnicima osigurati povrat u naravi. Ostavljena je čak i mogućnost, opcija, da izvorni vlasnik može zahtijevati kompenzaciju i u slučaju kada je moguća restitucija u naravi. Predmet su restitucije otete pokretne stvari, nekretnine, stambene zgrade i stanovi, poslovne zgrade i poslovne prostorije, poljoprivredno zemljište i neizgrađeno građevinsko zemljište i provodi se prije redovne privatizacije.

Prijedlog zakona iskazuje jednakopravnost svih pravnih i fizičkih osoba, uključujući i strane osobe uz uvjet uzajamnosti. Izuzimanjem iz cjeline procesa restitucije određenih osoba i davanjem posebnih prava, bila bi ugrožena jednakost pred zakonom i Ustavom.

Ovaj je prijedlog propisa o restituciji prema spoznajama najširi, da ne kažemo potpuno liberalan, nijedna bivša socijalistička zemlja u tranziciji nije osigurala toliku širinu u propisu o restituciji. Uzimajući specifičnost Federacije, smatram da su takav pristup, koncept i zakonsko rješenje za restituciju, potrebni, posebno kada se uključe povijesne spoznaje i mjesto restitucije u cjelini procesa vlasničkog utemeljenja društvene imovine. Ipak valja reći da nijedna restitucija, ma koliko bila liberalno postavljena, ne može ispraviti učinjene povijesne nepravde. Činjenica je, također, da su tvorci ovog rukopisa, kao i predlagatelj, bili svjesni te povijesne istine, ali su nastojali u najvećoj mogućoj mjeri udovoljiti načelu “pravičnosti”.

Urušavanje modela

Izostanak restitucije u zakonskoj regulativi

Nakon temeljitog rada Ekspertnog tima za privatizaciju, koji je imenovala Vlada u studenome godine 1995., Vlada je u prosincu godine 1996. utvrdila i dostavila Parlamentu Federacije komplet, njih šest, zakona iz područja privatizacije. Oni obuhvaćaju cjelokupnu društvenu imovnu, uključivši i restituciju, stanove i banke.

Potrebno je naglasiti da je taj komplet zakona, zapravo, jedan zakon, jer se svi ti zakoni isprepliću i čine jedan zaokruženi koncept i model.¹⁰

U jesen godine 1997. točnije u studenome počelo je njihovo polagano prihvaćenje i primjena. No loša je činjenica to što nisu svi prihvaćeni istodobno, da bi mogao početi cjelovit proces privatizacije. Među prihvaćenim zakonima nije bio zakon o restituciji, kojim se moraju otkloniti prije učinjene greške u području vlasništva.

Restitucija, uspostavljanje prijašnjeg stanja, vraćanje nelegitimno otete imovine, silom zakona oduzetog vlasništva, denacionalizacija sve je to potreban proces za ostvarenje cjeline legitimnog i legalnog reguliranja vlasništva u jednome društvu. U našoj zajednici, u Federaciji, dodatan je zahtjev za brzo prihvaćanje ovoga zakona, jer je, osim političkih razloga, on sastavnica cjeline zakonske regulative vlasničkog utemeljenja društvene imovine. Takvim se načinom restitucija može ostvariti, što model i zagovara, djelatnije, racionalnije bez novih finansijskih sredstava i generacijski pravednije, i to imovinom koja je bila oteta, a ne porezima budućih poreznih obveznika.

Naime utvrđenim se prijedlogom za nacionaliziranu imovinu, koja se neće moći vratiti izvornome vlasniku u naravi, ostvaruje naknada restitucijskim certifikatima koji su platno sredstvo isključivo u procesu privatizacije. Dakle, izvorni će vlasnici za otetu imovinu biti namireni postojećom društvenom imovinom. U suprotnome, ako se taj zakon ne prihvati i ako ne bude sastavnica kompleta zakona iz područja privatizacije, ta će se isplata, jednoga dana, morati obaviti iz budućih poreza preko državnog proračuna. To znači, od zarada budućih naraštaja. Imamo li pravo njih danas zaduživati, posebno kada to nije potrebno ni opravdano i kada svjesno propuštamo ponuđeno dobro rješenje.

Dodajmo da se restitucija mora provesti i to je obveza svih socijalističkih zemalja u tranziciji, a one to i čine. Uostalom, okosnica predizbornih programa političkih stranaka u godini 1990., osobito stranaka koje su i danas vladajuće u Federaciji¹¹, bila je obećana denacionalizacija i privatizacija. Dakle, natrag se ne može, i to je dobar razlog da se naprijed ide što prije i što brže, jer naprijed se mora.

Konačno, naša je obveza i mi se moramo zapitati što dobivamo, a što gubimo, izostavljajući restituciju iz ponuđenog cjelovitog modela privatizacije.¹² U biti ne

¹⁰ Zašto ne kazati, misija Svjetske banke nakon trojednog boravka i sagledanja cjeline političkog, društvenog i gospodarskog stanja u Bosni i Hercegovini, u svom je dijelu izvješća o privatizaciji u Federaciji napisala kao zaključnu rečenicu: "Utvrđeni set prijedloga zakona iz područja privatizacije treba prihvatiti bez ijednog amandmana. "Izvješće svjetske banke za godinu 1997.

¹¹ Članovi Vlade Federacije i narodni poslanici u Parlamentu iz Stranke demokratske akcije "zaslužni" su za izostanak ovoga zakona. Oni su spriječili donošenje Zakona o restituciji.

¹² S. Andrijić: "Naprijed se neće a natrag ne može", Vlast vlasništva, op. cit., str. 143. Također: "Imamo li pravo zaduživati buduće generacije", ibidem, str. 157.

dobiva se ništa. Naprotiv, veliki su politički, državni i ekonomski gubici za koje ne vidimo da itko ima pravo preuzeti odgovornost. Političke stranke neće ispuniti obvezu preuzetu predizbornim programima i time dalje zadržavaju glavne odrednice socijalističkog, političkog, društvenog i gospodarskog sustava. Time će gubiti povjerenje i slabiti političku vrijednost. U društvu ostaje socijalistički vlasnički odnos i ostaci shvaćanja da će se i u budućnosti moći nelegitimno doći do vlasništva nad tuđom imovinom. Državi ostaje nedovršen proces privatizacije uz propušteno relativno najjednostavnije rješenje. Ekonomske "efekte" čini usporavanje cjelokupnog procesa privatizacije (tko će kupiti poduzeće koje je opterećeno restitucijom, a koja nije zakonski regulirana), ostvarenje procesa u dvije vremenski odvojene dionice poskupljuje izvedbu, a prebacivanjem tereta restitucije na naredne generacije slabe se, i unaprijed uskraćuju, njihovi razvojni potencijali.

Sve to pridonosi političkoj, društvenoj i ekonomskoj nesigurnosti, a time i nestabilnosti države i nepovjerenju u društvu. Bježanjem od rješavanja postojećeg problema za koji se nudi dobro izvedbeno rješenje i odbacivanjem ponuđenih i stvarno ostvarivih pozitivnih gospodarskih efekata iskazuje se stupanj političke odgovornosti. Mi moramo biti svjesni i činjenice da natrag ne možemo, a naprijed moramo. Samo možemo gubiti vrijeme i time društvene i političke kredite, i, što je najgore gospodarske učinke. Restitucija je prijeko potreban proces za ostvarenje cjeline legitimnog i legalnog reguliranja vlasništva u cjelini društva.

Stanovi zaustavili cjelokupnu restituciju¹³

Koncept, model i zakoni zasnovani su na istraživačkom projektu koji je izradila skupina istraživača. Utvrđeni su osnovni principi i strateški ciljevi, a politički su ciljevi uzeti iz predizbornih programa iz godine 1990. i danas vladajućih stranaka. Privatizacija, koja je istaknuta sastavnica i restitucija, bila je glavna politička odrednica. Osnovno načelo u privatizaciji, koje je ugrađeno i u zakone, jest potpuno poštovanje i zaštita vlasništva. To je izvorno i osnovno pravo. Stvaranje života i pravo na život zasnovano je na vlasničkim pravima.

Utvrđeni ciljevi i načela dosljedno su poštovani u nacrtu, a i u Prijedlogu Zakona o restituciji, koji je prihvatila Vlada u studenome godine 1996. To znači da su ugrađeni i u odrednice kojima se regulira povrat oduzetih stambenih zgrada i stanova (čl. 18. Prijedlog). Dodatni je princip u ovome Zakonu ostvarenje restitucije, dovođenje u prethodno stanje u naravi, a financijska je naknada predviđena samo ako se oduzeta imovina ne može vratiti. No, u novom se prijedlogu pojavilo novo

¹³ "Novo otimanje tuđe imovine", ibidem, str. 157.

rješenje za čl.18. Prijedloga.¹⁴ Napominjem da u vrijeme podnošenja amandmana na Prijedlog Zakona o restituciji nije bilo nijednoga amandmana na taj članak.

Novim se rješenjem vlasnička prava dodjeljuju, i to silom zakona, korisniku stana, a ne izvornome vlasniku. Time se narušava osnovno načelo vlasništva i potvrđuje se, ili bolje rečeno, ponovno se otima (nacionalizira) tuđa imovine. Bitno je kazati da se u cijelom kompletu zakona iz područja vlasničkog utemeljenja društvene imovine, privatizacije, samo u ovom slučaju odstupa od osnovnog načela vlasništva. Isto se tako, novim prijedlogom povrat osigurava samo određenim subjektima (vjerske zajednice, zaklade, kulturna i prosvjetna društva), čime se diskriminiraju vlasnici. Uvjeren sam, a to je činjenica, da se time narušava ustavna odredba o jednakosti svih građana i subjekata.

Dalje, takvim se prijedlogom čini izuzeće samo u “restituciji” stanova i to nije konzistentno s ostalim odrednicama Zakona. Takvo rješenje nije zasnovano u izvornim osobitostima vlasništva; a) ne poštuje vlasnika kao stvaraoca imovine, nego se potvrđuje nacionalizacija (otimanje), b) daje prednost korisniku u odnosu na vlasnika (što je upravu nedopustivo i neprihvatljivo), c) otvoreno recimo, nema uporišta u ljudskome moralu i d) politički je na dulji rok, štetno. Dakle, za takvo se rješenje moraju izmisliti i podastrijeti politički razlozi kao što je to učinjeno i kada je imovina otimana. Za potvrdu nacionalizacije stanova moraju se izmisliti i moraju postojati razlozi za “eksproprijaciju eksproprijatora”.

Ekspertni tim za privatizaciju izrekao je ogradu od takvog rješenja. Stručno stajalište, koje se zasniva na izvornoj biti vlasništva, može biti samo jedno: stanovi se moraju, kao što se čini i s ostalom oteutom imovinom, vratiti izvornim vlasnicima.

Mijenjanje vlasnika silom zakona nelegitimno je i to je duboko narušavanje osnovnog ljudskog prava. Propisi koji se ne zasnivaju na tim načelima nisu legitimni, a takvi su bili propisi kojima je u svoje vrijeme regulirano otimanje (nacionalizacija) imovine.

Stručno rješenje koje je utvrdio Ekspertni tim za privatizaciju i koje je Vlada prihvatila u Prijedlogu Zakona iz godine 1996., a koje taj tim nije nikako i nikada mijenjao, konzistentno je cjelini zakona i propisa iz područja privatizacije i zasniva se na izvornim osobitostima vlasništva kao ekonomske, pravne i moralne kategorije. Podcrtavamo, da ono ima i potpunu suglasnost s ostalim rješenjima u Zakonu o restituciji. Sva nepravedno oteta imovina ima, bez obzira na osobu kojoj se vraća imovina i na vrstu imovine, jednak pravni položaj. S takvim su rješenjem suglasne i sve vjerske zajednice koje su se u raspravi o nacrtu Zakona u godini 1996. očitovale pismenom potvrdom.

¹⁴ O nametnutom problemu o restituciji, točnije o (ne) prihvaćanju zakonskog propisa, može se potpunije vidjeti u više dopisa (3. studeni 1998. do 3. srpnja 1999.) upućenih državnim tijelima, međunarodnim čimbenicima i dužnosnicima.

Naprotiv, ponuđenim se novim rješenjem potvrđuje nacionalizacija. Ali što je još gore, komunističkom je (partizanskom) nacionalizacijom imovina postajala državnom, postala je vlasništvo svih nas, a sada se tuđa privatna imovina, podcrtavam, silom zakona, dodjeljuje pojedincu, postaje privatnom. To je gruba preraspodjela tuđe imovine. Mislim i zaključujem da donositelji odluke nemaju mandat za takvo rješenje, nemaju mandat za preraspodjelu tuđe imovine i zadiranje u privatno vlasništvo. Takvo bi rješenje bilo i bitan čimbenik etničkog čišćenja, tjeranje ljudi s djedovskih ognjišta.

Zaključne pripomene

Odluke i ponašanja zemalja netržišnog gospodarstva u cjelini tranzicije i izgradnji društvene, gospodarske i državne zajednice imaju najvažnije povijesno značenje i snose odgovornost za način reguliranja vlasništva: (1) rješavanje kumuliranih nelegitimitnosti u dužem razdoblju, (2) vlasničko utemeljenje društvene imovine i (3) stvaranje pravne sigurnosti vlasništva u budućnosti. U tim se zemljama mora donijeti krupna odluka: stvoriti osnovica za prirodno rješenje vlasništva kao stvarnog preduvjeta za trajni mir i stabilan društveni i gospodarski razvitak i osigurati izvedbu toga procesa.

Teorijske i povijesne spoznaje, i politički ciljevi, utvrđena načela i kriteriji, zacrtani strategijski ciljevi, izgrađeni model i prijedlozi zakonskih rješenja, davali su pravo zaključiti kako je Federacija Bosne i Hercegovine osigurala osmišljen put i dobar smjer za ostvarenje zadovoljavajućih rješenja u području vlasničkog utemeljenja društvene imovine. Bio je imperativ da zakoni i izvedbena politika i metode budu najmanje na razini utvrđenih rješenja u modelu.

Nažalost, zakonski propis o restituciji još nije prihvaćen. Time model nije u cjelini pretočen u zakonsku regulativu, oštećen je u izvedbenoj dionici. Napravljena je praznina i model ne može autonomno funkcionirati. Osim toga, ostali zakoni iz područja privatizacije, njih pet, nisu ispoštovani u odrednicama koje utvrđuju rokove, a to je bilo značajno, da ne kažemo odlučujuće, za ostvarenje osmišljenog modela. Istodobno od svibnja godine 2000. urušivanje modela i Zakona pojačani su intervencijama “konačnog tumača civilnoga djela Mirovnog sporazuma”, Wolfganga Petritcha, visokog predstavnika. Sva ta djelovanja i propusti: izostanak restitucije, odstupanja od zakonskih rokova i nekonzistentnih modela, upadi “međunarodne zajednice” izvan ovlasti, učinili su da izvedba, ako još i postoji, privatizacija izađe iz određenih modela i propisa.

Može se zaključiti da privatizacija teče izvan izgrađenog i prihvaćenog modela. Stvorena je pravna nesigurnost. Nastali su značajni utjecaji nenadležnih tijela i pojedinaca. Tako se, primjerice, u dijelu “restitucije”, provode pojedinačna vraćanja

otete imovine u posjed izvornim vlasnicima, posebno vjerskim zajednicama i nacionalnim kulturnim društvima. No, to čine lokalne vlasti izvan svojih ovlasti, bez zakonske osnove i sustava, ovisno o pritisku izvornih vlasnika i “dobroj” volji politike i lokalnih dužnosnika. Time se stvara još veći nered u području vlasništva, jer se uspostavljaju novi odnosi koji nisu zasnovani na zakonu. Dovoljno je istaći kako u ovom slučaju za imovinu vraćenu u posjed nema zakonske osnove, zakona, za povrat u posjed ni za utemeljenje, uknjižbu vlasništva.

LITERATURA:

1. *S. Andrijić, M. Dujsić, M. Simić*: “Model vlasničke pretvorbe društvene imovine privrede BiH”, Knjiga 1-3., Ekonomski fakultet, Institut, Sarajevo, 1991.
2. *S. Andrijić*: “Vlasnička pretvorba društvene imovine brana stvaranju totalitarnog društva”, Ekonomski pregled, br.10-11-12/1992., Zagreb
3. *S. Andrijić*: “Vlasništvo-temelj gospodarstvenog i društvenog razvitka”, Business Magazine, No. 6/1995.
4. *S. Andrijić*: “Vlasništvo, gdje smo, kamo dalje”, Business Magazine, 9-10/1995.
5. *S. Andrijić*: “Ekonomski sadržaj tranzicije vlasništva u BiH, Prošlost, stanje, budućnost”, Transformacija i intergracija određuju budućnost Bosne i Hercegovine, MIT Centar, Sarajevo, 1996.
6. *S. Andrijić i dr.*: “Vlasničko utemeljenje društvene imovine, Privatizacija”, HKD “Napredak” Podružnica Split, Agencija za rekonstruiranje i razvoj, Split, Mostar, 1996.
7. *S. Andrijić*: “Vlast vlasništva”, ZIRAL, Mostar, ZORO, Zagreb - Sarajevo, MM.
8. Ekonomski leksikon, Savremena administracija, Beograd, 1975.
9. *D. Lipton, J. Sacsh*: “Privatization in Eastern Europe, The Case of Poland”, Bookings Papers on Economics Activity, 1990.
10. Zakoni i prateći propisi - privatizacija, tržište kapitala, gospodarska društva, koncesije, strana ulaganja, Redakcija: S. Andrijić, Društvo ekonomista “Benko Kotrljić”, RIR - Poduzeće za poslovne usluge d.o.o., Mostar, 1999.
11. “Pretvorba”, Ekonomija, br. 6-7/1995., Zagreb

RESTITUTION INSEPARABLE COMPONENT OF PROPRIETARY ESTABLISHMENT OF SOCIAL OWNERSHIP, & *VUDI* MODEL

Summary

Decisions and behavior in countries of non-market economy in entirety of transition and creation of social, economic and state community have the most important historical meaning and are responsible for the manner of ownership regulation: 1) solution of cumulated illegitimacies during a longer period of time, 2) proprietary establishment of social ownership and 3) creation of legal security of ownership in future. A huge decision must be made in these countries: to make fundamentals for natural solution of ownership as real precondition for permanent peace and stable social and economic development and to ensure implementation of this process.

Theoretical and historical comprehensions, stated political goals, established principles and criteria, defined strategic goals, developed model and proposals of legal solutions, initiated conclusion how Federation of Bosnia and Herzegovina ensured meaningful way and proper direction for realization of adequate solutions in proprietary establishment of social ownership. The imperative was that laws and implementation policy and methods should be at least at the level of established solutions in model.

Unfortunately, legal provision about restitution has not been accepted yet. By this the model has not been in its entirety incorporated into legislation, it has been ruined in implementation section. There is vacuum and the model cannot function autonomously. Besides, other laws on privatization, five of them, were not followed through in determinants which establish terms, and that was important, not to say decisive for realization of meaningful model. At the same time from May 2000, the implosion of model and law have been strengthened by interventions of "final interpreter of civic part of Peace agreement", Wolfgang Petritch, high representative. All these activities and failures: absence of restitution, deviation from legal terms and inconsistent model, penetration of "international community" outside its authority, made implementation of privatization, if it still exists, to get out of determined models and regulations. Privatization develops outside created and accepted model. It appeared legal uncertainty. There are considerable influences of unauthorized bodies and individuals. For example within restitution it develops individual restitution of wrested property to original owners, especially religious and national cultural associations, and that has been implemented by local authorities outside their warrant, without legal basis and system, depending upon the pressure of original owners and "good" will of policy and local functionaries. This makes even larger confusion in property, because there have been established new relations which are not legally based. It is sufficient to say that there is no legal basis and law for restituted property, as well as for establishment and land registration.