

ДРЖАВНА ПРИВРЕДНА ПРЕДУЗЕЋА У ЗЕМЉАМА ЗАПАДНЕ ЕВРОПЕ

Економска комисија Уједињених нација за Европу издала је трећи део студија *Rapport des Nations Unies sur l'Economie de l'Europe en 1959* из које се могу извући интересантни подаци о улози јавне финансије привреде у економском животу неких капиталистичких земаља Западне Европе.

Материјал објављен у овој студији добијен је од статистичке службе сваке земље. Стога није увек иста методологија по којој је материјал прикупљен и класифициран. Пређење једне државе са другом није могуће, али се из објављеног материјала може добити јасна слика о значају и улози државе у привредном животу сваке земље понаособ, као што се може извести и један општи закључак о овом питању.

Из врло обимног материјала који је објављен издвојили смо и посматрали смо онај који се односи на државна привредна предузећа, сматрајући да је ова материја и најинтересантнија јер се тек сада први пут појављује груписана за већи број земаља.

У поменутој студији за појам „држава“ прихваћена је дефиниција Европске организације за економску сарадњу (OECE) (1). Под појмом „држава“ подразумевају се сви јавни органи који дејствују као свеопшти централни или локални органи и имају делокруг активности која не задрже у активност организација које се сматрају државним привредним предузећима. Са друге стране, под појмом „државно привредно организација“ или „предузеће“, подразумева се свака организација која врши неку привредну делатност и која је под утицајем државе најмање за 50% основне вредности организације.

Улога државе у руковођењу државним привредним предузећем. — Државна привредна предузећа Западне Европе могу се уврстити у три категорије, мада се организациони облици у оквиру сваке категорије могу знатно разликовати.

Прва категорију чине предузећа која раде на принципу економске рачунице а налазе се у експлоатацији једне од јавних служби или једног органа јавне службе. Ту спадају државна привредна предузећа ПТТ службе, радио, телевизија и железница. Како што се види, сва су ова предузећа монополистичког карактера и обезбеђују југе од битне важности по државу.

Другу категорију чине предузећа обављана као таква из чисто практичних разлога руковођења. То су предузећа са специјалним статусом. Она имају аутономију пословања статус правне личности и не потпадају под сталну административну контролу јавне службе као предузећа прве категорије. Руководиоци ових предузећа имају, поема томе, далеко већу слободу акције и могућност еластичнијег пословања. У овим предузећима управљајући одбор кога именује држава. За време трајања мандата, управни одбор управља предузећем по принципу капиталистичких односа привреди. Држава, именованог новог управног одбора може

(1) *Système normalisé de comptabilité nationale*, Paris, 1958.

у сваком моменту променити начин руковођења предузећем, уколико јавна служба, односно ресорни министар, наиђе на отпор својим концепцијама. Све докле докле се пословима предузећа постиже онај циљ који је држава поставила, административни органи се не мешају у пословање.

Ова врста предузећа је најраспрострањенија у Великој Британији, али се и друге западноевропске државе користе овим обликом формирања државних привредних предузећа јер он омогућава велику еластичност у пословању. Предузећа овога типа су у стању да конкуришу приватним предузећима, што не би био случај ако би ингеренција државних управних органа била онолика колика је у случају предузећа прве категорије. Сачењено искуство Велике Британије пружио је другим државама довољно материјала да те односе између предузећа и државне власти још боље ускладе, тако да данас многа предузећа ове категорије имају готово потпуну самосталност у раду.

Трећу категорију чине акционарска предузећа. Она се ни у чему не разликују од предузећа тога типа у приватним рукама. Држава је, попростом чињеницом да држи у својим рукама преко 50% акција, стварни сопственик оваквих предузећа јер она има одлучујућу реч о пословној политици предузећа. С обзиром на политичке односе у оквиру капиталистичких држава, овај облик мешања државе у привреду сматра се као најпогоднији јер, са формалне тачке гледишта, најмање ремети слободу акције приватног капитала.

Свака земља има свој начин управљања државним привредним предузећем. Изнећемо неколико примера који приказују разне концепције и различите степене мешања управне власти у пословање државних привредних предузећа.

У Великој Британији Министарство финансија врши службу зајмова државних привредних предузећа, а ови се зајмови могу емитовати само у границама предвиђеним законом. Ако зајам треба да пређе мисину која је законом прописана, онда о томе коначну одлуку доноси Парламент. Облик и време почетка мисије зајма подлеже, такође, одобрењу државног органа за финансије. Да би с турског државних органа ипак свело на најмањи меор, крајњу одлуку о емитовању зајма доноси једно мешовито тело које је састављено од представника државног привредног предузећа, одговорног министра у чијем ресор спада делатност тог предузећа и министра финансија.

Опште смернице инвестирања у државна привредна предузећа даје специјално тело, Међуминистарска комисија за координацију, која испитује потребе инвестирања и доноси заједнички програм инвестирања за све привредне гране. Као што се види, држава плански инвестира у привреду да би постигла савени утицај у појединим привредним гранама.

Почев од 1956, предузећа слободно располажу својим фондовима које стварају применом амортизационе стопе у цени коштања и одвајањем дла чисте добити, пошто претходно покрију све свје обавезе према држави и раније насталим дефицитима. Појам слободног располагања је практично сужен јер јересорни министар у стању да у сваком конкретном случају интервенише ако ошви да је у питању „национални интерес“ или да је реч о „инвестирању од значаја“. Нигде у прописима, која овлашћују министра да може интервенисати, није дата ближа дефини-

ција за ова два појма. Због тога сва предузећа претходно траже мишљење надлежног министра, па потом прилазе реализацији новог инвестирања.

Цене производа и тарифе за услуге државних привредних предузећа у Великој Британији подлежу, исто тако, јаком утицају државе. Овај утицај је обезбеђен законским прописима. Прихваћено је начело да државна привредна предузећа ценама својих производа и тарифама за услуге покривају трошкове пословања, али ако надлежни министар нађе да постоји општи интерес, цене и тарифе се морају прилагодити томе интересу. У сваком случају, државно предузеће не може, по слову закона, радити са губитком дужи низ година. Држава не може ни у коме случају захтевати да предузеће реализује већу добит но што је потребно да измири свеје обавезе. Значи, држава не спочава државно привредно предузеће да користи конјуктуру на тржишту све дотле док се јавно мишљење не покрене, у ком случају надлежни министар ставља приговор о општем интересу и зауставља конјуктурну добит, али сама држава не може користити привредна предузећа за стицање средстава за покриће буџета или издатака преко онога што је првобитно поедвиђено.

У Француској је утицај државе условљен оштром борбом политичких странака и захтевима синдиката. Главни утицај државе је и у Француској преко политике инвестирања, али и преко политике цена и надница. Нове инвестиције се одобравају на основу мишљења комесаријата за план. Средства за нове инвестиције се узимају на првом месту из инвестиционог фонда предузећа. У случају да сопствена средства предузећа нису довољна, држава одобрава предузећу расписивање зајма, а само ако на тим путем није могуће прикупити довољно средстава, тек се онда дају средства из државног фонда за економски и социјални развој земље. Према томе, предузеће мора да претходно искористи све друге финансијске изворе, пре но што се обрати држави за финансијску помоћ. Захваљујући оваквом начину финансирања Фонд за економски и социјални развој земље је учествовао у инвестицијама предузећа само у висини око 20%. Овај фонд, с друге стране, баш зато што је релативно мало агажован од стране државних привредних предузећа може у случају потребе интервенисати и попуњавати празнину која би се јавила у случају недовољних средстава из прва два извора. Ова интервенција је од великог значаја у периоду рецесије или кризе јер може да делује ублажујуће на негативне појаве које собом доноси циклично кретање капиталистичке привреде.

Државна привредна предузећа у Француској нису самостална у питању цена и надница. Политику надница и цена води Комисија за координацију у којој се налазе представници Министарства Финансија, Министарства за економска питања и рада као и министарства у чијем селесорју налазе предузећа. Има извесних изузетака од овог општег правила јер нека предузећа у погледу цена и надница стадају под искључиву компетенцију ресорног министарства. У случају да је општа политика државе у питању цена и надница таква да доводи предузећа до губитка, држава прима на себе губитак и путем субвенција из буџета омогућава нормалан рад предузећу.

У Западној Немачкој је ситуација, опет, сасвим другачија. Јавно мишљење ове земље је после рата било убеђивано од стране државне власти да је по економски развој земље најповољније дати што ширу иницијативу приватном капиталу. Еко-

номски успех који је Западна Немачка постигла после рата, став политичке странке на власти и недовољна заинтересованост широких маса за овај проблем, омогућили су држави да води сасвим посебну политику која се битно разликује од политике других капиталистичких земаља Западне Европе. Државни утицај на пословање државних поивредних предузећа у Западној Немачкој своди се на контролу чији је циљ заштита државних интереса као сопственика или делимично сопственика предузећа. Државна предузећа која уживају монополистички положај, а обављају неку битну јавну службу, као, на пример, ПТТ служба, налазе се под административном управом надлежног министарства од којих примају директиве у погледу инвестирања, тарифа, финансиског пословања, итд. Друга предузећа, која на тржишту сусрећу конкуренцију приватног сектора, уживају потпуну слободу делања. Предузећа у којима држава учествује једним делом акциског капитала ни у чему се не разликује у своме пословању од сличних предузећа у приватним рукама. Утицај државе се своди само на заштиту сопствених финансиских интереса.

Италијанска државна привредна предузећа су подељена у три групе. Прву чине аутономна предузећа или државни монопол. Ова предузећа имају финансиску аутономију у већем или мањем обиму, али у правном погледу она немају статус привредног предузећа јер им држава није признала положај правног лица. Приходи и расходи ових предузећа показују се као део државног буџета и немају неки већи значај по руковођење предузећима ове групе.

Другу групу чине предузећа која спадају под компетенцију административне територијалних јединица. Ова су предузећа у истом односу према административно-територијалној јединици као аутономна предузећа националног значаја према држави. Делатност предузећа ове групе је концентрисана на задовољавање комуналних потреба као што су електричне енергије, гас вода, јавни комунални транспорт и слично.

Трећу, најинтересантнију групу, чине предузећа која имају облик акционарских предузећа и у којима држава има делимичног учешћа. Предузећа треће групе имају положај правног лица. Држава преко њих врши јак утицај на индустријски и трговински развој земље. Учешће државе у акциском капиталу је различито. Није обавезно да то учешће буде преко 50%. Према важности производње и величини производног капацитета држава одређује средства која улаже у предузеће. Ангажовање италијанске државе у ову врсту предузећа после рата је толико порасло да је управна власт морала основати посебан ресор, министарство државних привредних предузећа.

Ради лакшег руковођења привредним предузећима у којима држава има интересе, извршена је даља подела у чет групе. Свака ова група контролише одређени број предузећа у којима држава учествује уписом акциског капитала. Група представља посебну финансиску организацију. Политика инвестирања, цена, надница, итд., зависи од привредног предузећа и од централне управе групе. Влада нема, са формалне тачке гледишта, права да се меша у пословну политику предузећа. Она утиче на ту политику посредно преко представника кога шаље на годишњу скупштину предузећа, као и сваки други акционар. Исто тако држави припада право контроле биланса предузећа и групе, као и код свих осталих акционар-

ских предузећа. Министар подноси сваке године Парламенту извештај о стању у свакој од пет група. Парламент има само начелну контролу над радом ових група.

Белгиски систем се одликује врло великом контролом државних органа над издацима државних привредних предузећа. За извесна предузећа појединачно је и мешање управне власти у унутрашњу организацију предузећа. Контрола се врши преко ресорних министарстава. Предузеће чији је оснивач општина или срез, иако у административном погледу потпадају под финансиску контролу оснивача, налазе се у исто време и под контролом државе, мада посредно, преко нижих управних органа. Предрачуни прихода и расхода се подносе на одобрење било ресорном министров, било Парламенту. Држава је заступљена у предузећима представником у управном одбору.

Државна предузећа у Аустрији имају фактички монопол у многим гранама. За разлику од белгиског система, аустриска државна привредна предузећа уживају далеко већу слободу у пословању. Финансиски и инвестициони планови предузећа не долазе одозго. Њих постављају сама предузећа, односно њихови управни одбори. Држава контролише планове путем специјалног контролног савета, али сам састав савета указује на то да је утицај државе далеко блажи но у Белгији. Савет се састоји од чланова које именује ресорни министар, али је он обавезан да именује представнике индустријских предузећа која представљају најјаче купце тог државног предузећа. На тај начин се ублажују утицаји државних органа који имају по природи ствари тенденцију административног посматрања економских и организационих проблема предузећа.

Предузећа која имају или могу да обезбеде финансијска средства нису обавезна да приме препоруке владе. Независност предузећа у овом погледу види се и из чињенице да је 68% инвестиција уложених у периоду од 1945—1957 делом из добити самих предузећа, 4% је дала држава, док су осталих 28% добијени из иностраних извора. Разумљиво је да постоје извесан број предузећа која оаде са дефицитом, као нормалном појавом у пословању. Она се субвенционирају из буџета, али су зато под већим утицајем управних органа државне власти. На пољу политике надница држава има одлучујућу реч.

Улога државних привредних предузећа у националној привреди. — Из статистичких података објављених у напојед поменутој студији Уједињених нација може се добити доста јасна слика о улози државних привредних предузећа у националним привредама земаља Западне Европе. Државна предузећа стварају просечно око 15% националног дохотка, а око 7% активног становништва је запослено у државним привредним предузећима свих воста и категорија. Природно је, дакле, што се држава сматра највећим привредником и најјачим послодавцем.

Утицај државних привредних предузећа на националну привреду је велики чак и када се излучи политички момент, када се то питање посматра само са гледишта економске рачунице. Ако се, пак, узме да су ова предузећа основана да би се преко њих утицало на привреду земље, да би се у што већој мери обезбедио како се наводи, социјалан мир, може се рећи да данас државна привредна предузећа у Западној Европи утичу својом величином и економском снагом на ритам и физиономију економског развјитка земље.

у % подаци за 1957 годину

	Удео у брuto наци- оналним трош- ковима		Удео у брuto нап. доходку		Удео у запошљавању акт. ставов.		Удео у брuto инвестицијама	
	држава у целини	држав. привр. предуз.	држава у целини	држав. привр. предуз.	држава у целини	држав. привр. предуз.	држава у целини	држ. привр. предуз.
Аустрија	24 ^а	6 ^а	—	—	—	8 ^б	44 ^а	27 ^а
Шведска	24	3	23	13	17	7	28	15
Холандија	23	4	—	—	—	—	26	13
В. Британија	22	4	24	14	25	14	42	32
Норвешка	22	7	18	9	—	—	23	14
Француска	21 ^б	5 ^б	18	10 ^в	—	7 ^{вг}	35 ^в	25 ^в
Финска	20	2	—	—	—	—	27	9
Италија	20	6	—	—	—	—	37	27
Данска	17	2	15	5	13 ^д	4 ^д	24	12
Белгија	14 ^б	2 ^б	—	—	11 ^ђ	4 ^ђ	20	10

а) Нису обухваћена предузећа национализованих банака.

б) 1958 нису обухваћена предузећа национализованих банака ни мањих административних јединица.

в) Нису обухваћена извесна предузећа која припадају малим административним јединицама.

г) 1956.

д) 1955.

ђ) 1953.

У табели је приказано учешће државе као привредног фактора у укупном економском животу у 10 земаља Западне Европе. Потребно је подвући да статистички подаци на којима је израђена табела нису једнообразни у погледу методологије прикупљања и обраде података. С обзиром на то да су подаци дати у процентима, резултати који би се добили када би се цео материјал прерадио на бази исте методологије, не би били битно измењени. Сматрамо да се и из овако прикупљеног материјала могу извући довољно добри општи закључци, који омогућавају сагледавање реда величина по појединим категоријама, односно представљају крупне економске показатеље:

— удео државе (заједно са државним привредним предузећима) у укупним трошковима националне привреде креће се од 14—24%, а само државних предузећа креће се од 2—7%;

— удео државе (заједно са државним привредним предузећима) у бруто националном доходу креће се од 15—24%, а само државних предузећа од 5—14%;

— државна привредна предузећа везују за себе активно становништво у висини од 4—14%;

— удео државних привредних предузећа у укупним бруто инвестицијама земље, креће се од 9—32%, док цела држава учествује у тим инвестицијама (укључиво и државна предузећа) у висини која се креће од 20—44%.

Тенденција национализације индустријских капацитета после рата била је тако јака да је у многим земљама имала видне резултате. Разлоге за овакву привредну политику треба тражити како на економском тако и на политичком пољу. Политички разлози су превагнули у Вел. Британији и Француској, док се у скандинавским земљама и Холандији национализацији пришло из економских разлога. Аустрија и Италија су имале и специјалне разлоге који су диктирали да се приђе национализацији индустријских капацитета у ширем обиму. Аустрија је применила политику национализације после рата због тешке ситуације у којој се земља налазила, због сувише великих инвестиција за реконструкцију порушених капацитета и због решења питања немачких добара у Аустрији. Италија је, пак, наследила од фашистичког режима национализована предузећа, а економске тешкоће после изгубљеног рата су захтевале даље ширење државног утицаја у привреди. Напротив, Западна Немачка показује тенденцију удаљавања од државног капитализма на овом привредном пољу, а сматра се да је то одраз схватања политичке партије на државни капитализам хитлеровског режима.

Оснивање државних привредних предузећа имало је два циља: први, да се путем повећаних инвестиција утиче на привредну активност земље и други, да се повећањем индустријског потенцијала под контролом државе дође у положај арбитра у појединим индустријским гранама или у положај једног од главних одлучивних фактора. На овај начин држава је у стању да делује не само путем законске принуде на привреду земље, но и као активни партнер на тржишту.

Петнаестогодишња послератна пракса је показала да се држава не може упустити у политику инвестирања у привреду на кратке рокове. Таква се политика сама од себе претвара у политику на дуге рокове, што значи да се са овог пута не може скренути. Показало се да је много лакше повећати тренд инвестирања него смањити. Другим речима, то значи да су државе Западне Европе кренуле путем све јачег ангажовања на пољу производње, путем који их води сталном повећању утицаја државе на привреду земље.

Др. Војислав Божић

ГРАЂАНСКОПРАВНИ ОДНОСИ С ЕЛЕМЕНТОМ ИНОСТРАНОСТИ НА ВАЗДУХОПЛОВУ У ЛЕТУ*

Једна од битних особина ваздушног саобраћаја која је од интереса за међународно право јесте његов претежно међународни карактер. Да би био економски кориснији, савремени ваздушни саобраћај тежи да повезује што удаљеније тачке у географском простору, прелазећи самим тим у појединим летовима преко територија све већег броја држава. Према томе, ваздушни саобраћај улази у област међународног приватног права, великим бројем својих аспеката. Међу проблемима који спадају у ужу област — међународно приватно ваздухопловно право — истичу се проблеми сукоба закона у вези с грађанскоправним односима с елементом иностраности који се дешавају на ваздухоплову у лету.

(*) Поводом књиге Flavio de Planta: *Principes de droit international privé applicables aux actes accomplis et aux faits commis à bord d'un aéronef*, Genève, Librairie E. Droz, 1955, 188 pp.