

ЈАВНА (ДРЖАВНА) И МЕШОВИТА ПРИВРЕДНА ПРЕДУЗЕЋА У УЈЕДИЊЕНОЈ АРАПСКОЈ РЕПУБЛИЦИ

Привредни систем Уједињене Арапске Ребулике карактерише паралелно постојање два сектора привреде, државног и приватног. Државни сектор, створен национализацијом, преузео је данас одлучујућу улогу у привреди, уз јасну тенденцију даљег ограничавања приватног сектора. Први период национализације, започет актом о национализацији Суецке компаније (26 јула 1956), био је обележен уверењем о могућности сарадње држави и приватног капитала у извођењу социјалних реформи, уверењем о могућности класног мира и ангажовања целе нације на програму реформи. Даљи процес национализације и изградње привредног система показује, нарочито од 1960 на даље, напуштање уверења у могућност сарадње са приватним капиталом и оријентацију Владе на државни, односно јавни сектор привреде као основни ослонац у спровођењу прокламованог планског социјалистичког развитака, што је уосталом и јавно изражено у говорима египатских руководилаца. Ово је било пропраћено мерама ограничења приватног капитала и профита.

Наведени процес у УАР који се карактерише преласком од приватнокапиталистичке и мешовите привреде ка државном односно јавном привредном сектору, руковођен идејама социјалних реформи и постепене изградње социјалистичког друштвеног уређења, креће се у специфичним условима једне до недавна колонијалне земље. Отуда, упоредо са стварањем нових форми субјеката у привреди, присуство правних форми и друштвених облика карактеристичних за капиталистичку привреду. Отуда и појаве да се по примеру национализација у неким капиталистичким земљама (посебно у Француској), задржавају старе правне форме, нарочито облик акционарског друштва и да се њиме заогрћу нови субјекти који настају у национализованом сектору привреде. Но, присуство ових форми, још врло раширених и са тенденцијом да се оне прилагоде новим потребама, не треба да заведе на погрешан пут у погледу оцене развитака египатске привреде и друштвеног система. Низ мера у правцу ограничења приватног капитала, које се систематски и постепено спроводе, нарочито од 1960 на даље, јесу доказ социјалистичке оријентације египатског друштвеног уређења. Међу овим мерама, као најважније могу се навести:

1. Ликвидација страног капитала у периоду од 1957—1961 (1);

(1) У току 1957 донет је низ закона о „египчанизацији“ (национализацији страног капитала) појединих области привреде, као: Закон бр. 22 о египчанизацији банака, Закон бр. 23 о египчанизацији осигурања и Закон бр. 24 о египчанизацији трговачких агенција. 1960, Законом бр. 288 национализоване су Белијска и Интернационална банка, а Законом бр. 2108 забрањене су инвестиције страног капитала у УАР, сем у случају посебне дозволе Председника Републике. Са овим је окончан процес ликвидације страног капитала у УАР.

2. Национализација важнијег дела домаће индустрије, трговине и транспорта (2);

3. Ограничење домаћег капитала, односно приватних предузећа и друштава и њихових профита (3);

4. Прелаз на планску привреду (4).

Чињеница да се привредни систем у УАР може окарактерисати као прелазни, у коме упоредо постоје јавни (државни) и приватни сектор, одразила се и на форме јавних (државних) и мешовитих привредних предузећа. Ради разумевања постојећих форми ових предузећа, треба уочити да се у овом погледу креће процес који одговара развитку односа јавног и приватног сектора привреде. Он се одражава у томе што се напоредо са одржањем и даљим коришћењем облика акционарских (анонимних) трговачких друштава и коришћењем старог трговачког законодавства (5), развија процес стварања нових форми путем новог законодавства о јавним привредним предузећима (установама индустријског или трговачког карактера) и економским односно јавним организмима као административним органима за управљање јавним предузећима (слично некадашњим нашим дирекцијама) који се и сами јављају у форми јавног предузећа. При томе, док је законодавство у вези са акционарским друштвима у основи старо и трпи допуне усмерене на прилагођавање ове форме новим условима и мерама ограничења приватног капитала, дотле друго законодавство које се

(2) Законима од 20 јула 1961 бр. 117 национализоване су домаће банке и осигуравајућа друштва; Законом бр. 118 уводи се обавезно учешће државе са 50% акција у 91 друштво, односно предузеће (индустријска, трговачка и саобраћајна), наведено у Закону са правом државе да суспендује стари и именује привремени Управни одбор (до нових избора), као и са правом да мења Генералног директора; Законом бр. 72 од 1963 национализована су 271 предузеће односно удео приватног капитала.

(3) Поред претходно наведеног обавезног учешћа државе са 50% акција у 91 друштво, одн. предузећу, Законом бр. 119, такође од 20 јула 1961 утврђена је листа од 159 друштава и предузећа у којима се учешће појединих физичких и приватних правних лица ограничава на 10.000 е. ф. (око 18 милиона дина), с тим да вишак аутоматски прелази на државу уз накнаду по берзанској цени на дан откупа са роком отплате од 15 год. уз 4% камате. Одлукама бр. 170 и 171 од истог дана у управне одборе појединих друштава именује се контролори са правом присуствовања седницама и потврђивања одлука управе и директора. Без тога, ове одлуке нису ваљане. Истога дана декретом бр. 1203 забрањено је свим државним предузећима као и друштвима у којима држава учествује са најмање 25% капитала да приватним предузећима, друштвима и лицима поверавају послове чија вредност прелази износ од 30.000 е. ф. годишње (декретом бр. 1049 од 24. IV. 1962 овај износ је повећан на 100.000 е. ф.). — Истовремено са овим, Закон бр. 114 од 1961 одређује да у управне одборе акционарских друштава од 7 чланова двојицу бирају радници и службеници. Закон бр. 111 од 19 јуна 1961 увео је учешће радника и службеника у дохотку, односно профиту трговачких друштава у висини од 25%, с тим што 10% иде на непосредно повећање плата. Да би се увидело колики је обим ограничења приватног капитала у УАР, овоме треба додати увођење прогресивног опорезивања и ограничење дивиденди акционарских друштава на ниво из 1958, максимирати закупнина празних станова, као и смањење аграрног максимума од 250 на 100 федана и забрану поседовања земљишта од стране странаца.

(4) Декретом од 1957 уводи се принцип планирања привреде и образују се органи планирања (Врховни национални савет за планирање и Комитет за национално планирање са 6 дирекција за поједине гране привреде). Основан је и Институт за планирање. Нови Закон о планирању бр. 232 од 17 јула 1960 истиче принцип планског организовања националне економије уз вођење рачуна о начелима социјалне правде. Декретом бр. 1899 од 16 децембра 1961 уводи се као нов плански орган Врховни савет јавних организама (дирекција) са задатком да утврђује задатке ових организама у производњи и да координира њихову делатност.

(5) Нова кодификација трговачког законодавства, која је у току, има тенденцију задржавања старих форми односно прилагођавања форми трговачких друштава новим условима.

односи на ново уведене форме у привреди трпи непрестане промене. То је разумљиво јер је реч о новим, још неустаљеним формама, о извесном тражењу најпогоднијих облика. Ово законодавство, које се развија независно од старог трговачког законодавства, мада још у фази тражења, представља по свом значају свакако оно што има будућност у систему УАР јер је израз нових односа који израстају у привредном систему ове земље.

Сагласно изнетим уводним запажањима, излагања о формама јавних државних предузећа поделићемо у две групе, на: излагања о акционарским друштвима (јавним и мешовитим) и излагања о установама индустријског или трговачког карактера и јавним организмима (дирекцијама).

I. Јавна и полујавна привредна предузећа у форми акционарских друштава. — Ова предузећа јављају се као мешовита трговачка друштва (државног и приватног капитала) и као акционарска друштва чији је држава једини акционар. Општи правни извори о акционарским друштвима у египатском праву су: Закон бр. 26 од 16 јануара 1954 са низом допуна од којих указујемо на Закон бр. 114 од 11 августа 1958 (којим се у Управни одбор од 7 чланова уводи учешће радника и службеника са 2 представника); Трговачки закон од 1883, глава II, део I. — Закон бр. 20 од 1957 о економским организмима (сада укинут) предвиђао је право оваквих организама да оснивају акционарска друштва и без учешћа других оснивача, значи са државом као јединим акционаром.

До стварања акционарских друштава са државом као јединим акционаром (познатом од раније у француској пракси) долази као последица Закона бр. 117 од 20 јула 1961 о национализацији банака и осигуравајућих друштава. Према чл. 4 овог Закона национализоване банке и осигуравајућа друштва задржавају своју постојећу правну форму. Значи, ако су била акционарска друштва, она то и даље остају без обзира што су све акције прешле на државу. Могућност одступања од општег режима акционарских друштава предвиђа и сам Закон од 1954. У чл. 89 се то допушта у друштвима основаним „у циљу испуњења одређених националних циљева“. Ова одступања могу бити у погледу начина образовања капитала, преносивости акција, права гласа, именовања чланова управног и надзорног одбора, јавности одлука и реферата, књиговодства и контроле над овим друштвима. Сва ова одступања јавила су се и у пракси других земаља, посебно у француском национализованом сектору привреде, чијим искуством је изгледа и била инспирисана ова одредба.

Мешовита акционарска друштва јављају се у УАР у значајнијем броју око 1952 а посебно после 1957 по доношењу Закона о египчанизацији појединих грана привреде, када држава преузима акције страног капитала у постојећим друштвима (6). У првом периоду, од 1952—1957, учешће државе у акционарским друштвима мотивисано је тежњом да се стимулира и обезбеди домаћи и страни капитал. Отуда, правни режим мешовитих друштава

(6) Број мешовитих друштава се попео на 40 са 92 милиона е. ф. капитала од чега 56 милиона износи учешће државе преко различитих органа организација (податак узет из чланка Kholy: *L'entreprise publique et semi-publique en droit égyptien*, „Revue trimestrielle de Droit commercial“, No.1, 1961).

у том периоду није много одступао од општег правног режима ових друштава. Статути друштава нису садржавали никакво право „вета“ које држава себи обично придржава, нити је број места представника државе у управном одбору био несразмеран са њеним учешћем у капиталу. Акције су се слободно котирале и преносиле. Са оријентацијом државе на јавни сектор као главни ослонац, нарочито после искључења страног капитала, мења се и правни режим мешовитих друштава. Промене које су уследиле у статутима ових друштава огледале су се у увођењу унутрашње контроле одговарајуће дирекције преко представника у управном одбору. У друштвима где држава учествује бар са 5% капитала мора бити бар један представник. У друштвима где учешће државе досеже или прелази 25% друштвеног капитала, председник управног одбора, на чији избор држава има пресудан утицај, има право „вета“ на одлуке одбора. Раније смо већ указали на ограничења у погледу могућности поседовања акција од стране приватних лица у одређеним мешовитим друштвима (ограничење на износ од 10.000 е.ф. по лицу уведено Законом бр. 119 до 20 јула 1961). За разлику од уобичајених правила, акције државе у мешовитим друштвима УАР су преносиве и предмет трговине у сагласности са чл. 5 Закона бр. 20 о економским организмима, односно чл. 13 и 31 новог Закона бр. 60 од 29 априла 1963 о јавним установама (заводима) и промету. Ово треба повезати са правом јавних установа (дирекција, завода) да врши умањење или повећање капитала друштава у којима учествује или да повећава од вишка прихода једног друштва или предузећа кредите других друштава и предузећа у његовој надлежности (чл. 2 и 24 Закона бр. 60 од 1963 и Закон бр. 20 од 1957). Значи покретач располагања државним акцијама у мешовитим друштвима не мора или штавише по правилу и неће бити профит већ други разлози економске политике коју води онај организам који учествује у овим друштвима у име државе (улагање у дефицитна друштва ради њиховог јачања или из других разлога).

Граница између мешовитих и чисто државних акционарских друштава није, бар теоријски, постављена чврсто. Државна акционарска друштва су остала отворена за приватан капитал, мада практички ова могућност није коришћена од стране приватног капитала. Значи могуће је њихово претварање у мешовита друштва а теоријски се допуштала могућност и претварања у чисто приватна друштва (7). Најновијим прописима учињен је корак даље у национализацији којим је обухваћен удео приватног капитала у мешовитим друштвима. Обухваћено је 281 предузеће индустрије и транспорта. После ове национализације државни сектор обухвата 80% индустрије (8).

У погледу правног статуса јавна (државна) акционарска друштва, у ствари државна предузећа која су задржала или основана у форми акционарског друштва, показују знатна одступања од општих правила за ова друштва. Ова одступања с правом постављају питање, као и код сличних покушаја у француском праву може ли се уопште говорити о акционар-

(7) Види наведени чланак Колиа;

(8) Види Закон бр. 72 од 1963.

ским друштвима. Одступања су најосетливија у погледу правила оснивања, престанка, органа друштва, статуса персонала и имовинског режима добара. Тако, према чл. 2 Закона бр. 26 од 1954, за оснивање акционарског друштва захтева се најмање 7 лица и уговор о друштву, као акт који претходи издавању дозволе (чл. 4 међан Законом 155 од 1955, као и чл. 40 Трговачког законика). Изузетак се предвиђа за друштва чије акције нису понуђене јавном упису. У том случају је довољан аутентичан акт свих оснивача који садржи споразум о удруживању, статут и изјаве одређене по закону (чл. 5 поменутог закона). Када је држава једини акционар нема уговора о друштву, а одредба о постојању најмање 7 лица нема сврхе. На другој страни и сам поступак оснивања се мења. Општа правила египатског трговачког права усвајају у суштини систем дозвола, тј. законом су утврђени услови под којима се може основати акционарско друштво (видели смо мало пре, 7 лица, акт одређене садржине, испуњење одређених услова у погледу улога, итд. — чл. 1 поменутог Закона). Ако су ти услови испуњени, државни орган који је надлежан за издавање дозвола мора исту да изда. Право оснивања друштва под одређеним условима је унапред дато лицима која испуне те услове. Државни орган само проверава њихово постојање. Супротно овоме, у друштвима у којима је држава једини акционар држава се јавља и као оснивач. Државни орган односно поједини органи (дирекције), за поједине гране привреде управним актом оснивају друштво, а овлашћене су да га таквим истим актом укину или припоје неком другом постојећем друштву или да му измене статус, тј. да промене форму друштва (чл. 25 Закона бр. 60 од 1963, као и ранији закони: чл. 3 Закона бр. 265 од 1960 и Закон бр. 20 од 1957). Овде се при оснивању у суштини примењује нормативни систем. Не мења ствар што се капитал утврђује у виду акција и што друштво остаје отворено за прилив приватног капитала. Док до тога не дође у ствари и немамо акционарско друштво већ јавно (државно) предузеће. Неки су овакво друштво до уласка приватног капитала (а у пракси приватни капитал није показао велику жељу за оваквим учешћем) називали „акционарским друштвом у суспензији (9). Непостојање више акционара аутоматски повлачи други проблем — питање најважнијег органа друштва, скупштине акционара. У Француској је овај недостатак у национализованом сектору јавних предузећа уклопљен стварањем других органа, као што су „национални савет“ именовани од стране државе из реда компетентних лица или стварањем трипартитних органа од представника различитих интереса (радника, потрошача и државе). Практика у УАР пошла је другим путем. Уместо стварања посебних органа, права скупштине акционара дата су управним одборима организама (дирекција) или државним органима који су друштво основали и врше над њим контролу односно која у друштву учествује капиталом у име државе. Тако Законом бр. 139 од 10. VIII. 1961 у погледу Друштва за извоз памука поверава се управним одборима административних органа и управним одборима јавних организама (дирекција) који учествују са капиталом у друштвима за извоз памука

(9) Коли: нав. чл.

„права генералне скупштине или групе акционара“ и то чак и у погледу мењања статута акционарског друштва, фузије друштва или предузећа и претварања сваког друштва или предузећа, укључујући и индивидуална, предузећа, у акционарско друштво. Ово решење, примењује Закон бр. 36 од 18. I. 1962 на један општији начин на сва јавна (државна) акционарска друштва. Овај закон не набраја лимитативно права која се преносе већ наводи као „нарочито“ право потврде биланса рачуна добитака и губитака и промене статуса друштва. Вршење наведених права било је ограничено до 31. XII. 1962. Правило, да управни одбор организма односно јавних установа (дирекција) врши, у односу на друштва која обједињава, овлашћења скупштине акционара по Закону о акционарским друштвима (наведени Закон бр. 26 од 1954), утврђује се у дефинитивном чл. 25 Закона бр. 60 од 1963 о јавним установама (дирекцијама) (10). Јавни организми (дирекције) располажу и другим правима контроле у односу на акционарска друштва која су основала односно која су под њиховом контролом или у којима учествују.

У јавним предузећима поставио се и проблем статуса радника и службеника, нарочито оних са вишим звањима. Да ли су они јавни службеници или подлежу општем режиму трговачког права (11)? Законодавство УАР решило је ово питање посебним декретом (бр. 1598 од 1961). Решење које усваја овај декрет није отишло даље од сличних примера у другим земљама које су спровеле национализацију појединих сектора привреде. Постављање функционера на руководећа места у предузећима чији је доходак 1500 и више е.ф. годишње врши се декретом Председника Републике (чл. 8 поменутог Декрета). Значи да се ова лица подвргавају режиму који се примењује на јавне службенике (слична дискусија се водила и у нас у погледу директора предузећа по прописима на снази до доношења новог Устава). Декретом се именују и 5 од укупно 7 чланова управног одбора друштва, док преостала два члана радници и службеници бирају непосредно као своје представнике. Декретом се именује и председник управног одбора. Овим се под режим јавних службеника сврстава претежни део руководећих кадрова, што се противи трговачком карактеру који прописи теже да дају државним предузећима односно акционарским друштвима са државом као једним акционаром.

У погледу капитала друштва који у име државе улажу одговарајући јавни организми (дирекције) примењују се општа правила трговачког права о друштвима али не до краја доследно. Мада се допушта извршење на имовини друштва, стечај се само теоријски може замислити у погледу имовине где је држава једини акционар. Воде се дискусије о допустивости стечаја јавних предузећа и о правном режиму њихове имовине. Схватања нагињу посебном режиму који би пре одговарао јавном домену, бар што се

(10) Правило је било садржано и у ранијем Закону бр. 265 од 1960 који је укинут наведеним законом од 1963. Тај закон предвиђао је и представништво на скупштини друштва „сразмерно учешћу капитала“ у мешовитим друштвима ако је то учешће 25% или више — чл. 5.

(11) Ово питање се узима као један од елемената у дискусији око трговачког карактера ових предузећа, као аргумент за и против одређивања наведеног карактера.

тиче стечаја, но имовинском режиму трговачког права. Насупрот томе, у погледу јавних организама, закон ову имовину карактерише као „приватна добра државе“ (чл. 19 Закона од 1960) (12). У сваком случају стечај се практички не примењује на ова друштва.

II. *Јавна привредна предузећа у форми установа*. — У погледу новостворених форми право УАР налази се такође на путу општих тенденција у области статуса национализоване индустрије. Заједничка карактеристика тих тенденција, без обзира на друштвени систем земље која спроводи национализацију, јесте тежња да се национализована предузећа, као и неке установе које имају карактер јавне службе, ослободе у што већој мери административних обележја које им намеће државно руковођење и да им се да трговачки карактер. Да се њихов правни статус подвргне што је могуће више, па и потпуно, општим правилима трговачког права насупрот јавном праву чији печат им даје државна својина, посебно државно руковођење овим предузећима и установама.

Две су форме које привлаче наш интерес: „јавне установе индустријског или трговачког карактера“ и „јавни организми“ (раније „економски организми“) односно према најновијем Закону „јавне установе“ (Закон бр. 60 од 1963).

Форма „јавне установе индустријског или трговачког карактера“ коришћена је најчешће у јавним службама односно привредним делатностима које имају карактер јавне службе. Ређе је коришћена и форма „организма“ (првобитно под називом „економски“ да би се данас прешло на израз „јавни организам“ односно по последњим прописима поново на „јавне установе“). Ова друга форма користи се претежно за виша привредна уједињења појединих грана индустрије која се, слично нашим некадашњим дирекцијама, појављују као координационо и оперативно тело (можемо слободно рећи, административно-оперативна руководства) које и само на одређени начин учествују и непосредно у привредној активности.

Попут других земаља и УАР је низ привредних делатности које имају карактер јавне службе и у непосредној су режији државе, организовао у наведеној форми установе или организма. Тако, као установа наведеног типа организовани су железница, ПТТ, националне штампарије (13).

У форми организма организовано је руковођење бившом Сеуцком компанијом и пољопривредним удружењем (14). Статус ових јавних предузећа био је доскора регулисан Законом бр. 32 од 31 јануара 1957 о статуту јавних организама, као и Законом бр. 265 од 19 јула 1960 о јавним организмима који обављају економску активност. Оба ова закона стављена су ван снаге Уводним законом за Закон бр. 60 од 29 априла 1963 о јавним установама (15). Овај последњи Закон регулише у првом реду правни положај установа

(12) У та „приватна добра државе“ у јавним установама (дирекцијама, односно бившим организмима) спада и капитал којим ове учествују у предузећима и друштвима и вишак прихода од њихове експлоатације (чл. 5 наведеног Закона од 1960).

(13) Закони бр. 366 од 1956, Закон од 26. VIII. 1957 и Закон бр. 312 од 1956.

(14) Закони бр. 285 од 1956 и 146 од 1957 и Закон бр. 367 од 1956.

(15) Превод није потпуно адекватан јер француски израз „etablissement“ из текста који је коришћен, значи и радњу, завод, а шире и јавно предузеће.

(односно завода) који се јављају као виша удружења предузећа појединих грана привреде. У ствари не регулише само положај дирекција већ садржи и низ битних одредби о самим јавним предузећима обухваћеним овим дирекцијама.

Правни режим јавних предузећа организованих у форми јавних установа трговачког или индустријског карактера одговара приближно режиму наших установа са самосталним финансирањем. До доношења најновијег Закона о „јавним установама“ (бр. 60 од 1963), који у прелазним одредбама обухвата под свој општи режим (јавних установа) и установе индустријског или трговачког карактера (16). Правни режим ових установа је био следећи: оне су имале статус правних лица са својом посебном имовином, финансијском самосталношћу и својим органима именованим од стране државе.

Укинати Закон бр. 32 од 31 јануара 1957 предвиђао је у чл. 20 да се добра „јавних организама“ сматрају јавним добрима, сем добара организама који обављају трговачку, индустријску или пољопривредну делатност која се сматрају јавним само ако то изричито предвиди декрет о оснивању или уколико су стварно намењена јавној употреби. Значи да су добра јавних предузећа основаних у овој форми (јавних установа) изузета из режима јавних добара (*domaine public*) и подвргнута режиму „приватних добара државе“ односно режиму грађанског и трговачког права, као што је то изричито нагласио нови Закон од 1963. У правној теорији УАР изражено је схватање да је имовина ових установа увек намењена јавној употреби, а да је законодавац хтео само да каже да треба правити разлику између имовине која је подложна принудном извршењу и имовине која то није (17). Значи да имовина установа индустријског, трговачког или пољопривредног карактера по правилу подлеже принудном намирењу.

Као органи управљања јавним установама трговачког или индустријског карактера јављају се управни одбор и администратор. Начин избора чланова овог одбора и администратора утврђује се декретом о оснивању (Закон бр. 32 од 1957, чл. 6). Нови Закон бр. 60 од 1963 предвиђа управни одбор и његовог председника чији избор и састав се такође утврђује декретом о оснивању (чл. 6 новог Закона). Мада је ово у суштини систем административног управљања привредом, неки ранији текстови о оснивању појединих установа индустријског или трговачког карактера наглашавају потребу да се управљање обавља на трговачки начин (чл. 6 Закона бр. 146 од 1957 о Суецком каналу) или потребу да се управљање „ослободи“ административних институција примењивих у државним службама“ (наведени текстови о оснивању јавних организама за железницу, ПТТ, штампарију и „пољопривредни организам“). У овом погледу, значајну новину унео је Закон 32 од 1957 који прихвата и нови Закон бр. 60 од 1963 у чл. 5 предвиђајући да саме установе доносе унутрашња правила која регулишу активност,

(16) Прелазне одредбе чл. 33 и 34, с тим што ће Председник Републике посебним декретом одредити које ће се од ових установа сматрати као јавне установе у смислу новог Закона.

(17) Коли: нав. чл.

управљање, располагање имовином као и питање рачуна установе, наравно у оквирима законских одредби и декрета о оснивању.

У погледу општег система управљања привредом, рад ових јавних предузећа, основаних у форми „јавних установа индустријског или трговачког карактера“ обавља се, као што смо у уводу поменули, у систему административног руковођења привредом. Предвиђена је строга претходна контрола свих важнијих одлука органа управљања кроз сагласност надлежног министра. Такође постоји и накнадна контрола (*a posteriori*) путем одобравања завршног рачуна и рачуна добитака и губитака односно биланса установе. Међутим, најјачи вид овог административног управљања испољава се свакако у подређености ових установа, као и свих јавних предузећа, административнооперативним органима образованим у виду виших привредних обједињења (дирекција) названих првобитно „привредним организацијама“, затим „јавним организмима“, да би новим законом биле обухваћене општим појмом „јавних установа“. Преостали део наших излагања биће посвећен овим „дирекцијама“, односно „јавним установама“ које су свакако данас најважнији беочуг у управљању привредом УАР.

III. Виша уједињења јавних предузећа (дирекције — „јавне установе“, „јавни организми“, „економски организми“). — У уводном делу смо указали на значај који за развој и управљање јавним сектором привреде УАР имају „јавни организми“ односно „јавне установе“, у ствари дирекције државних привредних предузећа које се јављају као административно-оперативна руководства египатског привредног система. Закон бр. 20 од 1957 који их први уводи, био је само почетак њиховог развоја. Предвиђен првобитно као јединствен „економски организам“ (дирекција) за све инвестиције државе у привреди и као орган усмеравања и надзора у јавном сектору привреде, претвара се у облик вишег привредног уједињења у руковођењу појединим гранама привреде под новим називом „јавни организам са економском делатношћу“ (Закон бр. 265 од 19 јула 1960 који ставља ван снаге Закон бр. 20 од 1957). Уследило је стварање низа организама. То је имало за последицу да је декретом бр. 1899 од 16 децембра 1961 и декретом бр. 300 од 28 децембра 1961 створен Виши савет јавних организама у који су ушли сви министри из ресора у којима постоје организми, као и Председник и Потпредседник Републике. Ових организама је у то време било 39, распоређених на 13 различитих ресора. Неки од ових су се показали врло гломазни, са претерано великим бројем предузећа. Тако је „јавни египатски организам за конструкцију (изградњу) и предузећа“ који је обухватао 73 јавна предузећа декретом бр. 3221 од 1962 подељен у три организма. Најзад, најновији Закон бр. 60 од 1963 одређује или боље речено мења постојећи режим јавних организма и уједно им мења назив у „јавне установе“.

За разумевање карактера јавног привредног сектора УАР и положаја јавних предузећа од битног је значаја знати статус ових „јавних установа“ односно дирекција која се јављају као виша привредна уједињења. Задржаћемо се на њиховом садашњем правном статусу, указујући где је то

потребно, на ранија решења како би се виделе промене које су се одвијале у протеклом периоду од њихове појаве 1957 до данас.

Јавна установа (организам, „*etablissement public*“) оснива се декретом председника Републике и има својство правног лица, са посебним буџетом сачињеним према трговачким обичајима односно као за трговачка друштва. Делатност јој може бити индустријска, трговачка, пољопривредна, финансијска и кооперативна (задружна). Самим декретом се одређује назив, седиште, делатност, капитал (имовина), органи управљања и зависност према надлежном министру (у чији ресор спада), а најновији прописи додали су овоме и јавне функције које ће овакав организам вршити (18). Своју делатност ове установе обављају било директно, било посредством акционарских друштава или кооперативних удружења под њиховом контролом (чл. 2 Закона 60 од 1963, Закони бр. 265 од 1957 наводе и учешће, односно прибављање акција других друштава. Навођење међу задацима оснивања трговачких, односно акционарских друштава и куповање акција постојећих друштава је елеменат који је навео египатску доктрину да ове установе, ствари дирекције које врше функцију административно-оперативних органа, сматрају и саме као субјекте трговачког права, као трговце у смислу трговачког права. Ово из разлога што се наведени задатак као и учешће на берзи сматрају трговачким актом који даје својство трговца (19). Овде се намеће поређење са трустом совјетског права. Труст, мада такође административно оперативни орган, јавља се као носилац имовинских права и, без обзира на интерне промене у правцу осамостаљивања предузећа у оквиру труста, труст је правно и данас основна форма јавног, односно државног предузећа у СССР. Сличност се намеће и када се упореди статус имовине јавних установа односно организама (дирекција) УАР и труста у СССР или наших бивших дирекција. Ова сличност произиђе из самог административног метода управљања привредом у целини, метода који је изгледа неизбежан у неразвијеним земљама у прелазном периоду ка индустријализацији и стварању новог привредног система и ослобађања капиталистичких метода привређивања.

Имовина или капитал јавних установа (организама), како је закони УАР називају (напоменули смо да је још јак утицај наслеђених форми, отуда израз „капитал“) састоји се из: учешћа државе у капиталу удружених друштава или предузећа и из фондова додељених установи односно организму од стране државе (чл. 15 новог Закона, слично и Закон бр. 20 од 1957). Интересантно је да законски текст разликује имовину односно капитал од средстава установа односно организама, па у посебном члану 16 набраја као средства: вишак прихода над расходима друштва и кооператива (задруга) и обједињених предузећа; зајмове; кредите добијене од државе и приходе из делатности или услуга пружених уједињеним друштвима, кооперативама и предузећима. Ови приходи односно вишак прихода над расходима води се на посебном рачуну у Централној Банци са којим

(18) Чл. 1 и 3 Закона 60 од 1953, а исто чл. 1 Закона 265 од 1960 и чл. 1 Закона 20 од 1957.

(19) Види Коли: *нав. чл. in fine*.

установа (организма) може да располаже до висине кредита који је одобрен њеном буџету (у оквиру националног буџета). Евентуалне дефиците покрива ресорни министар док вишак преко висине одобреног кредита иде у буџет (З. 18). Претходно смо већ рекли да се добра установе односно организма сматрају „приватним добрима државе“ (чл. 18 и 19 Закона 60 од 1963. И према Закону 265 од 1961 и Закону 20 од 1957 такође вишак прихода над расходима, сем резерве и средстава за нове пројекте, уплаћиван је у државну благајну). Из свега произилази да се добра ових установа (дирекција) сматрају као државна имовина а да се саме установе јављају истовремено и као привредне организације у ширем смислу виша привредна удружења и као државни органи у привреди који врше одређена овлашћења (према утврђеним задацима) у односу на државну имовину која им је поверена у виду „капитала“ и коју могу да улажу у постојећа или да оснивају нова акционарска друштва односно предузећа. Разликовање на капитал односно добра и на приходе установе (дирекције) које чини закон нема у оваквом правном режиму државне имовине неки већи правни значај. Мада има посебан рачун вишка прихода, установа односно организам дирекција) њиме располаже само до висине одобреног буџета. Могло би се схватити да је намера законодавца била да обележавањем дела имовине капиталом а другог дела приходом установе односно организма подвоји режим ових делова имовине, подвргавајући такозвани „капитал“ строжијем режиму који би био изузет до извршења. Но, за потврду оваквог резонувања немамо податке из праксе УАР, док се теорија још није осврнула на ово питање.

Као органи јавне установе (дирекције) јављају се управни одбор и председник управног одбора а именује се и генерални директор. Управни одбор се сматра највишим органом и доноси све одлуке неопходне за остварење циља (како Закон каже, поверено му је „управљање, брига о делатности и економији“), а као нарочита овлашћења наводе се: доношење унутрашњих правила, одлучивање о финансијским, административним и техничким питањима „без ограничења од стране државне администрације“, одлучивање у радним односима (именовање, унапређење, отказ, утврђивање плате, пензије, према општим прописима), потврђивање годишњих буџета, проучавање сваког питања које спада у његову надлежност, потврђивање периодичних извештаја о стању тржишта рада и финансијској ситуацији (чл. 7 Закона од 1963).

Закон предвиђа могућност делегирања надлежности посебном комитету који одбор може да образује или председнику одбора или генералном директору. Посебни задаци могу бити поверени и појединим члановима одбора. За пуноважност одлука довољна је проста већина и обичан (50%-ни) кворум. У случају поделе гласова одлучује глас председника.

Председник управног одбора (савета) представља установу (организам, дирекцију) пред трећим лицима и пред судом и одговара за испуњене задатака министру економије. Он руководи установом под контролом надлежног министра а може пренети нека или више својих овлашћења на једног или неколицину директора (чл. 8 и 9). У овоме се испоставља систем

„једноначелија“ (хијерархијске одговорности по начелу да увек једно лице одговара за рад одговарајућег предузећа или органа руковођења) карактеристичан за административно руковођење привредом (20). У односу државе према установи (дирекцији) и односу ове према удруженим јавним предузећима дошле су до изражаја и остале карактеристике административног система (руковођења привредом). Однос између јавне установе (организма, дирекције) и државе одговара односу наших некадашњих административно-оперативних руководилаца и ресорних министара, док однос између ових јавних установа (организама, дирекција) и уједињених јавних предузећа (акционарских друштава, државних предузећа и кооператива) одговара односу некадашњих наших дирекција и уједињених државних предузећа у периоду административног управљања привредом.

Тако, ресорни министар врши општи надзор и контролу над јавним установама (организмима, дирекцијама) у његовој надлежности, оснива их, спаја или укида (декретом) и о томе извештава непосредно Председника Републике (чл. 32 и 33 Закона 60 од 1963). Са своје стране, управни одбор јавне установе врши надзор и контролу над радом акционарских и других друштава предузећа и кооператива које ова уједињава. Он има овлашћења скупштине акционара и може да оснива, удружује или спаја друштва, предузећа и кооперативе који су обухваћени том јавном установом (дирекцијом); да мења: форму удружених друштава, износ основног капитала, или намену средстава; као и да располаже њиховим изворима (чл. 12, 13 и чл. 25 Закона бр. 60 од 1963).

Одлуке управног одбора јавне установе (организма) председник одбора подноси на потврду надлежном министру. Одлуке које се морају обнародовати у форми декрета министар подноси Председнику Републике на сагласност (чл. 11 наведеног Закона). Важније одлуке управног одбора уједињеног друштва или кооперативе председник одбора подноси пак управном одбору установе (организма) на потврду без које ове немају пуноважност. Као одлуке које подлежу потврди наводе се: одлуке које се односе на питања правилника, буџета, биланса, производње, продаје, извоза, метода експлоатације или финансирања, као и сва питања која закон резервише за управни одбор установе односно организма (чл. 14 наведеног Закона). Овој потврди подлеже (мада закон каже „може“) и све одлуке у погледу употребе фондова и зајмова предузећа за циљеве који нису предвиђени буџетом (чл. 25 наведеног Закона *in fine*).

У ранијим излагањима навели смо већ да декрет о оснивању јавне установе (организма) утврђује састав управног одбора и начин именовања његових чланова, а декретом се именују и председник и чланови управног одбора друштава уједињених под устаковом (организмом) изузев чланова који бира персонал као своје представнике (2 од 7 укупно). Такође смо поменули право установе (организма) да вирманише вишак рачуна „експлоатације“ једног зависног друштва у корист конта неког другог удруженог друштва (чл. 23). Поменуто је и контрола *a posteriori* финансијског посло-

(20) Претходни Закон 265 од 1961 предвиђао је као факултативни орган извршни одбор (комитет — чл. 16) и такође је допуштао делегацију надлежности.

гања путем потврде биланса и рачуна добитака и губитака установе (организма, дирекције) декретом Председника Републике (чл. 20 нав. Закона).

Можемо да закључимо да се у привредном систему УАР који носи претежна обележја система административног управљања привредом у оквиру једне планиране економије, јављају различите форме јавних предузећа. Међу тим формама, карактеристично је да се упоредо са новим формама установа привредног карактера (*etablisements*) користе за форме наслеђење од старог, капиталистичког система привреде, форме трговачких друштава, нарочито облик акционарског друштва. Нећемо улазити у све недостатке и мане које показује примена ове форме на суштински нову врсту субјеката који се јављају у јавном сектору привреде ове земље (недостаци су се показали у сличном покушају у Француској). Међутим, ова појава се може објаснити чињеницом да је појам и правнотеоријско објашњење појма јавног предузећа још у развоју, да наслеђени правни систем (као уосталом и у другим капиталистичким земљама) није познавао правна лица као субјекте трговачког права ван категорије трговачких друштава. Сам појам предузећа није добио своје признање у системима где су индивидуални трговац и трговачка друштва искључиви субјекти трговачког права. Рађајући се под окриљем јавног права, добијајући постепено обележје субјекта приватног односно трговачког права еманципацијом од административних елемената којим га је богато обележио административни систем управљања привредом, предузеће односно јавно предузеће постало је данас несумњиво категорија која доживљава свој даљи развој на путу потпуне трансформације у категорију трговачког права и основни субјект његовог односа где год се јавља јавни сектор привреде, без обзира на друштвени систем. Наравно да је овај процес бржи у социјалистичким земљама где се она јављају као једини или претежни субјекти привредних односа. Упоредно постојање јавног и приватног сектора привреде и постојање доскоро бројних мешовитих предузећа такође су елемент који је утицао на раширеност форме акционарских друштава у области јавног сектора привреде УАР. Међутим, као што смо у уводу нагласили, данашњи процес у Египту носи са собом неминовно пораст значаја нових форми које се јављају у окриљу јавног сектора привреде, јавних предузећа која се данас оснивају у форми установа индустријског карактера а сутра можда у другим формама које буде захтевао развој привреде, међу којима се свакако може очекивати и форма државног или друштвеног предузећа, прилагођеног специфичностима и потребама развоја јавног сектора привреде ове земље, а према садашњим тенденцијама, вероватно и јединог сектора привреде у најважнијим привредним областима (на супрот данашњем двојном постојању јавног и приватног сектора).

Др. Владимир Јовановић

RÉSUMÉ

Les entreprises publiques (d'état) et les entreprises d'économie mixte dans la République Arabe Unie

La liquidation du capital étranger, la nationalisation de la plus importante partie de l'industrie dans le pays, du commerce et du transport, la limitation du profit privé et la transition à l'économie planifiée dans la République arabe unie représentent les mesures dans le processus du passage de l'économie capitaliste privée et mixte au secteur public, dirigées par les idées des réformes sociales et de l'édification progressive du système socialiste. Ce caractère transitoire de l'économie s'est reflété aussi sur les formes juridiques des entreprises publiques (d'Etat) et les entreprises d'économie mixte. Parallèlement avec l'utilisation de l'ancienne législation commerciale, de la forme de société anonyme en particulier, se développe le processus de la création de nouvelles formes par la voie de la législation sur les établissements ayant le caractère industriel et commercial et sur les établissements d'utilité publique (organismes, en réalité directions) comme organes administratifs dirigeant les entreprises publiques.

a) La forme de société anonyme est utilisée chez les entreprises d'économie mixte et les entreprises publiques. Outre la source générale, la Loi № 26 de 1954, une suite de lois spéciales et de décrets prévoient des additions et des dérogations au régime général des sociétés commerciales dans le but d'accommoder ces formes aux entreprises d'utilité publique. Ces dérogations sont les plus sensibles en vue des règles relatives à la fondation et à la cessation de la société, aux organes de la société, au régime juridique des biens et au statut du personnel. Elles sont imposées par le fait que l'Etat, dès la phase de la fondation, ou plus tard, se présente à titre d'actionnaire unique. On peut avec raison poser la question dans quelle mesure on peut généralement parler d'une société anonyme dans des cas particuliers. Il s'agit de nouvelles créations, des entreprises d'utilité publique qui cherchent à se recouvrir d'anciennes formes (phénomène qu'on voit aussi dans le secteur nationalisé de l'économie française).

Les sociétés anonymes mixtes florissaient dans la période de 1952 et particulièrement de 1957 à 1961, dans laquelle l'Etat prenant possession des actions du capital étranger dans les sociétés existantes. Bien qu'en principe ouvertes au capital privé avec les assurances du contrôle interne, après le renoncement à l'idée de la possibilité d'une collaboration de l'Etat et du capital privé dans la RAU, et particulièrement après la dernière nationalisation (en 1963) de la part du capital privé dans une série de sociétés d'économie mixte, on peut dire que leur importance dans la RAU va de plus en plus décroissant.

b) La forme de „l'entreprise d'utilité publique ayant le caractère industriel ou commercial“ est utilisée dans la RAU le plus souvent pour les activités économiques ayant le caractère de service public, tels que les chemins de fer, les P. T. T., l'imprimerie nationale; l'administration de la Compagnie nationalisée pour l'exploitation du canal de Suez est organisée aussi sous cette forme. Ces établissements ont le statut d'une personne morale, ayant leurs biens particuliers, leur autonomie financière et leurs organes. Les biens que l'Etat leur avait confiés sont exclus du domaine public et sont soumis au régime „des biens privés de l'Etat“. Ces établissements sont administrés par des conseils d'administration et par un administrateur (dont l'élection est fixée par le décret de fondation). La Loi № 60 de 1963 soumet ces établissements aussi au régime général „des établissements d'utilité publique“ qui comporte aussi des fusionnements supérieurs des entreprises publiques (les directions à l'exemple de nos anciennes AOR = directions administratives et opératives), connus sous le nom „d'organismes publics“ et „d'organismes économiques“. Par le truchement de ces derniers (établissements d'utilité publique, c'est-à-dire organismes, en réalité de direction) l'Etat met en oeuvre

un système de direction administrative de l'économie. La forme „des établissements d'utilité publique ayant le caractère industriel ou commercial“ est créée dans l'intention de dispenser le plus possible les entreprises nationalisées et les établissements dudit caractère administratif et des méthodes que la direction d'Etat leur impose pour leur donner un caractère commercial.

c) La forme „des établissements d'utilité publique“ (c'est-à-dire jusqu'en 1963 „des organismes publics“ et „des organismes économiques“) qui a pris naissance dans „l'organisme économique“ unique (la Loi № 20 de 1957) comme organe de direction et de contrôle de tous les investissements de l'Etat dans l'économie, s'est transformée en fusionnement supérieur économique en vue de diriger les branches particulières de l'économie (en réalité AOR pareil à nos anciennes directions). Le droit d'acheter les actions des sociétés existantes et de participer aux opérations de Bourse a poussé la doctrine égyptienne à les prendre pour des entreprises d'utilité publique vu que la loi commerciale considère ces actes comme des actes commerciaux.

Nous pouvons conclure que dans le système économique de la RAU qui porte des caractéristiques prédominantes d'un système de la direction administrative de l'économie dans le cadre d'une économie planifiée, se font voir de différentes formes des entreprises d'utilité publique. Parallèlement avec ces nouvelles formes on utilise aussi les formes provenant de l'ancien système. Cependant, le processus en se développant dans l'Egypte d'aujourd'hui entraîne inévitablement avec lui l'accroissement de l'importance de nouvelles formes qui se manifestent dans le cadre du secteur public de l'économie.

ЗАВЕШТАЊЕ У ДУШЕВНО НЕНОРМАЛНОМ СТАЊУ

Често се поставља питање пуноважности тестаментa било да је тестамент саставио сам завешталац или по казивању тестатора судија средског суда или га је завешталац усмено дао двојици сведока. — Пуноважност је нарочито у питању ако је завешталац душевно ненормалан (у ширем значењу речи) или у стању предстојеће смрти.

Из тих разлога потребно је са судско-психопатолошког става претрести и указати на чињенице које су често узрок да се посумња или чак одрекне пуноважност извесног тестаментa.

I. — По нашем позитивном праву за пуноважност тестаментa од битне важности су: 1) способност за расуђивање, 2) способност за одлучивање и 3) навршење шеснаест година.

1) *Способност за расуђивање.* — Способност за расуђивање може постојати ако постоји могућност схватања свог дела. Правно-психолошки схватање значаја свог дела обухвата: а) природни, односно реални значај дела и б) друштвени значај дела.

а) За природни, реални значај дела потребно је схватање да извесна радња проузрокује одређене последице, схватање које по своме знању и искуству може имати душевно просечна особа. — Поремећај овог схватања често постоји у ненормалностима предвиђања, расуђивања и закључивања (в. Д. Јевтић: *Судска психопатологија*, с. 56), затим при ненормалном (настраном запажању, нарочито при халуцинацијама, (*Ibid.* с. 60),