

# АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXXI

септембар—октобар

Број 5

UDK 34

YU — ISSN 003 — 2565

## Изворни чланци

*Claude-Albert Colliard,*  
професор Правног факултета у Паризу I  
почасни доктор Универзитета у Београду

UDK — 341,24

### ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА У ФРАНЦУСКОЈ И НАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ИЗ 1982. ГОДИНЕ(\*)

Међу земљама тржишне привреде Француска се издваја по томе што има веома развијен јавни сектор у индустрији и трговини. Погрешно би било помислити да је он у целини створен после председничких и парламентарних избора 1981. године. Додуше, законом од 11. фебруара 1982. године национализовано је око четрдесет предузећа и на тај начин је настао велики број нових јавних предузећа, али је јавни сектор у широком обиму постојао још од раније.

Отуда се најпре треба подсетити на то, како је настајао јавни сектор у Француској и колики је био његов обим до 1982. године. Томе ће бити посвећена уводна разматрања. Затим ће у првом одељку бити изложена национализација из 1982. године са правним особеностима које је карактеришу. У другом одељку биће извршена правна анализа различитих типова предузећа која сачињавају јавни сектор.

Пре свега треба указати на основне елементе из којих је настајао јавни сектор. Пре 1982. године он није био створен смишљено према унапред утврђеном програму и на систематски начин. Додуше у његовом настајању нису изостајали и рационални елементи, али то није увек би-

(\*) Текст предавања које је професор Claude-Albert Colliard одржао 23. марта на Правном факултету у Београду.

ло тако, те је јавни сектор понекад настајао као последица одређених политичких збивања, а понекад добијао замах услед утицаја сасвим особених околности. Уосталом, било је ситуација у којима су на развој и ширење јавног сектора утицале све побројане околности.

Али се већ из овог може закључити да, историјски посматрано, постоји тенденција сталног ширења јавног сектора у Француској. Она је у складу са преображајима економских теорија и концепција, који се огледају у постепеном напуштању економског либерализма и у кризи онога што се назива приватно предузеће.

Ипак, колико год да је јавни сектор постајао све шири и обухватији, он још увек представља само један део у укупној привреди. И друго, што је такође од великог значаја, јавна предузећа развијају своју економску активност у конкуренцији са другим, приватним предузећима, а не у оквирима једног монопола.

Када се посматра развој јавног сектора на нивоу целе Француске могу се запазити четири периода у којима су стварана и постојала јавна предузећа.

1) Прва област је веома стара по настанку. Тако се могу навести јавна предузећа која су настала још пре Француске Револуције, у току седамнаестог века, када су на Колберову иницијативу у области ратне индустрије (народне одбране) створени поморски арсенали у Бресту, Тулону, и Рошфору и неколико радионица за израду оружја и топова. Колбер је такође основао краљевске радионице за израду уметничких предмета у области ћилимова и таписерија, као што су радионице гоблена, или у области израде порцелана радионице у Севру. Међу најстаријим предузећима у којима је дошао до изражаја државни монопол, налазе се Монопол дувана и шибица, као и Национална штампарија. Ово почетно језгро уз разне преображаје статута за поједина предузећа постоји уз извесне додатне елементе све до данашњих дана.

2) Друга група елемената појавила се у Француској по завршетку Првог Светског рата. Њу су сачињавале привредне активности које је Француској држави предала Немачка по основу ратних репарација које су према Версејском уговору представљале санкцију за систематска уништавања која су вршиле немачке трупе. Овакве делатности су постојале у основи у две области, у екстракцији амонијака из азота из атмосферског ваздуха, што је омогућавало производњу азотних ђубрива неопходних за пољопривреду. За ову сврху била је основана Национална служба за индустрију азота. Француска је такође добила учешће у капиталу у петролејском предузећу *Turkish-Petroleum*, и из тога је 1924. године настало Француско петролејско друштво. Исто тако могу се навести рудници шалитре у Алзасу.

3) Политички догађаји из 1936. године у Француској, са владом Народног фронта довели су до национализације у више области, међу којима је нарочито значајна национализација Француске банке која је довела до смањивања утицаја личности из финансијског света у управљању овом институцијом.

Друга област је индустрија наоружања. У Закону од 11. августа 1936. године „о национализацији индустрије ратног материјала“ формулисано је начело о државном монополу за производњу наоружања, чи-

ме се наставља традиција Колберових арсенала. У то време износе се оптужбе против индустријалаца који остварују незапамћене профите, и које јавно мњење осуђује као трговце оружјем.

У Закону се само проглашава начело, а владиним уредбама се препушта доношење одлука о национализацији, и о потпуној, или делимичној експропријацији разних предузећа.

У закону од 31. децембра 1936. године у члану 36. обвезује се влада да у току 1937. године реорганизује железнице. Уредбом од 31. августа 1937. године основан је *SNCF* (Национално друштво за железнице) као мешовито друштво у којем је Држава имала већину од 51% капитала и то је тако остало до 1983. године, када је капитал у целости припао Држави.

4) Завршетак другог светског рата представља нову етапу у проширењу јавног сектора у Француској. Још у току рата, Национални комитет отпора поставио је начела за национализације. Оне су спроведене у дело чим су биле обновљене институције Републике. У годинама 1944, 1945. и 1946. остварује се прави талас национализације. После првих појединачних мера које су обухватиле термоцентралне на северу Француске и у области *Pa de Kale* (Ордонанса од 13. октобра 1944), фабрику Рено (Ордонанса од 16. јануара 1945), друштво Гнома — Рона за производњу авионских мотора (Ордонанса од 29. маја 1945) мере национализације примењују се на систематски начин у односу на оне секторе који су били битни за привреду.

То су, посматрано хронолошким редом, ове мере:

— Национализација авионског саобраћаја (Ордонанса од 26. јуна 1945),

— Национализације француске банке, најважнијих депозитних банака и осигуравајућих друштава (Закон од 2. децембра 1945. Закон од 17. маја 1946. Закон од 25. априла 1946),

— национализација производње електричне енергије и гаса (Закон од 8. априла 1946).

Тако се јавни сектор у Француској привреди појављује као резултат историјског развоја уз извесне рационалне елементе који су били трајније присутни. Сукцесивни доприноси означавају једну политичку емпирију коју су потврђивали велики политички подстицаји. Овај емпијски карактер огледа се у одсуству општег правног решења.

После овог увода који је имао за циљ да дефинише јавни сектор онако како је он изгледао пре 1982, желео бих да говорим најпре о национализацији из 1982. године а потом о најопштијим правним аспектима јавних предузећа у Француској, без обзира на време када су настала.

## I НАЦИОНАЛИЗАЦИЈА ОД 1982. ПРАВНИ ПРОБЛЕМИ И САДРЖИНА

Талас национализација изражен у закону од 11. фебруара 1982. године настао је као резултат политичких промена као што је то био случај 1936. године и као што је то било одмах после ослобођења.

Домашај овог закона је био далекосежан, јер је њиме било обухваћено пет великих индустријских предузећа, 39 банака и две финансијске организације. Национализација је била спроведена на основу програма који су Социјалистичка партија и њен кандидат на председничким изборима предложиле бирачима пред изборе у 1981. години, програма који је био доследно примењиван у пракси.

Са правног становишта нас занимају, не само обухватност ових мера, него и проблеми права и питања процедуре која су се постављала у току спровођења. Зато ћемо изложити једно за другим два питања, најпре уставне и правне тешкоће које су се јавиле у току спровођења ових мера, а затим питање садржине и значаја овог закона.

#### А. УСТАВНИ РЕЖИМ ОД 1958. ПОЈАМ УСТАВА

Раније национализације догодиле су се за време Треће Републике кад је реч о национализацији од 1936, односно за време привремене владе кад је реч о национализацији после ослобођења. Устав Четврте Републике донет после тога, ступио је на снагу 27. октобра 1946. године.

За национализације из 1944—46 карактеристично је, дакле то, што их је реализовала извршна власт која је са своје стране деловала на основу ордонанси. Насупрот томе, национализација из 1982. године изведена је за време важења Устава Пете Републике који је био донет 4. октобра 1958. Доношење мера национализације било је отежано услед постојања овог Устава јер је у његовом оквиру, на једној страни, постојао Уставни савет и контрола коју је он вршио у области законодавства, а на другој страни у Уставу су задржане одредбе о правима човека и општа начела из ранијих устава. Погледајмо оба ова питања.

##### а) Уставни савет

У Уставу од 1958. године у седмом одељку (чланови од 56. до 63) установљен је Уставни савет који се састоји од девет чланова изабраних на девет година. Уставни савет је орган који има разна овлашћења. У области законодавства он врши контролу закона пре него што их промуглује шеф државе. У Француској не постоји права контрола уставности закона путем тужби или приговора као што постоји у неким другим земљама. Али постоји контрола текста који је прихваћен у Парламенту и који још увек не представља закон јер није промуглован. У члану 61. Устава каже се да је улога Уставног савета у томе да се изјасни о сагласности текста будућег закона са Уставом. У извесним случајевима, а то су случајеви тзв. органских закона, Уставни савет оцењује уставност аутоматски, док у неким другим случајевима он може, али не мора отпочети поступак оцене.

У почетку, према Уставу од 1958. поступак за оцену Устава могли су да покрену само председник Републике, председник владе, и председници Народне скупштине и Сената. Једним законом од 29. октобра 1974. године измењен је у знатној мери § 2. члана 61, чиме је омогућено да 60 посланика или 60 сенатора могу покренути поступак у Уставном савету. На овај начин значајно је повећана улога Савета. Ако је тачно то

да појединци још увек не могу покренути поступак, то сада могу учинити њихови посланици, наравно под условом да их има онолико колико се тражи по закону, а захтев да то буде 60 посланика и није тако тешко испунити.

И управо кад је реч о национализацији, опозиција је употребила ову могућност. Уистину, она је настојала да Уставни савет прогласи да законски текст, који је био усвојен у Парламенту, није у сагласности са Уставом. Та несагласност требало је да буде оцењивана са становишта начела и декларација које чине саставни део Устава.

### *б) Устав од 1958, Декларација из 1789, Преамбула од 1946.*

У начелу један Устав нестаје у потпуности када на његово место дође други. Али је могуће и да буде другачије нарочито кад је реч о декларацијама права. Тако је у преамбули Устава из 1946. године, која је веома важна и са правног и са идеолошког становишта, поново потврђена Декларација о правима из 1789. године. Устав из 1958. године садржи кратку преамбулу, у којој се у првом параграфу поново истиче важење Декларације из 1789. године, онако како је била потврђена и употпуњена у преамбули Устава из 1946. године. Отуда се може сматрати да оба текста чине саставни део Устава из 1958. године. И заиста питање о сагласности Закона о национализацији са Уставом постављено је тако што се пошло управо од ових текстова. Покретачи иницијативе позивали су се на Декларацију од 1789, а Уставни савет је употребио преамбулу да ограничи примену Декларације. Погледајмо сада разлоге који су били истицани.

### **Б. ОДЛУКА УСТАВНОГ САВЕТА ОД 16. ЈАНУАРА 1982. ГОДИНЕ**

Поступак пред Уставним саветом покренут је у два наврата. Прву одлуку Савет је донео 16. јануара 1982. и том приликом прогласио да извесне одредбе законског текста (онако како је био усвојен у Парламенту 18. децембра 1981. године) нису у сагласности са Уставом. У складу са тим, законски текст је био измењен, и потом је покренута друга иницијатива за оцену уставности, али је овога пута Савет заузео становиште да је текст сагласан са Уставом. Другу одлуку Савет је донео 11. фебруара 1982. године и истог дана извршена је промулгација закона.

Друга по реду одлука Савета не садржи ништа што би било особито важно. Што се прве одлуке тиче, може се запазити да је Савет изрекао примедбе, које свакако нису биле безначајне, али ипак нису имале начелан карактер. Примедбе су се односиле на начин израчунавања накнаде акционарима за национализована предузећа и на неједнак третман у погледу банкарских организација.

Међутим, и то треба нарочито подвући, кад је реч о битном питању, а то значи, да ли је национализација легатиман акт са становишта Устава, Савет није прихватио тезу покретача поступка. Уосталом, то би било изузетно тешко учинити, имајући у виду да је расположење народа било изражено у масовној подршци на изборима 1981. године, и да су се ти избори могли протумачити као потврда изборног програма у којем је врло прецизно била предвиђена национализација.

Постојала је свакако опасност да се Савет појави као једна врста власти политички супротстављене гласовима бирача. То су и прижељкивали иницијатори и одређени кругови опозиције. Уставни савет није пао у ову замку. Његову одлуку дочекали су са одобравањем акционари национализованих предузећа који су захваљујући тој одлуци извукли знатну финансијску корист. Али кад је реч о начелима, опозиција је била разочарана.

У одлуци од 16. јануара најпре се потврђује важење Декларације о правима од 1789. године у погледу права својине. Као што је познато, ово право се помиње у члану 2. у коме се о природним и незастаривим правима говори овако: „Ова права су слобода, својина, безбедност и отпор утњетавању”. У одлуци се подвлачи и члан 17. Декларације: „Како је својина свето и неповредиво право, она се никоме не може одузети, изузев када то недвосмислено захтевају законом утврђене јавне потребе и уз услов да се претходно обезбеди правична накнада.”

После овог подсећања у одлуци се наводи да је овај стари текст још увек на снази. Прецизирано је и то да је Француски народ на уставном референдуму 5. маја 1946. године одбацио један пројект устава у коме је било предвиђено ограничење права својине, а да је Декларација од 1789. године поменута и да су јој остали приврежени и Устав од 1946. и Устав од 1958. године (које је народ одобрио). Тако је на свечан начин потврђена важност Декларације од 1789. године и карактер својине као основног права.

Као што се може видети Уставни савет у ствари није посебно нагласио да је својина коју брани Декларација земљишна својина, и да је одбрана те својине у 1789. години нешто сасвим различито од акционарске својине и својине хартија од вредности. С друге стране Савет није јасно указао на оно што је иначе очигледно, да је још у деветнаестом веку за владавине Луја Филипа у чувеном закону о експропријацији од 1841. године, (који су донели посланици бирани на основу изборног цензуса) појам „јавних потреба из Декларације замењен појмом „јавне користи”. Могли бисмо споменути и бројна ограничења права својине до којих је дошло у законодавству и управној пракси и посебно навести теорију циља и теорију о својини као социјалној функцији. О свим овим питањима Савет се није изјаснио.

То долази отуда што је Савет смишљено одабрао другу стратегију. Савет је наиме знатно проширио појам „јавних потреба” из Декларације и тако га учинио гипкијим. Позвао се најпре на члан 9. из преамбуле Устава од 1946. године по којем: „Свака ствар и свако предузеће чије искоришћавање има, или може добити карактер јавне службе или фактичког монопола, треба да пређе у јавну својину”. Али из овог текста Савет извлачи само да то не значи искључење примене начела из Декларације на мере национализације. Потом се Суд позвао на члан 34. Устава од 1958. по којем се утврђује да „национализација предузећа и прелаз предузећа из јавног у приватни сектор” улазе у законодавну надлежност, али и из овога извлачи само то, да у овим случајевима уставна начела треба да буду поштована.

Уставни савет је затим прешао на анализу појма јавних потреба. У разлозима за доношење закона, влада је навела да га сматра потреб-

ним „да би јавне власти располагале одговарајућим средствима у сучавању са економском кризом и да би могле подстицати привредни раст и борити се против незапослености“, и Уставни савет на основу тога закључује да национализација „произлази из јавних потреба у смислу члана 17. Декларације од 1789“.

Као што се види закључак је једноставан. Када влада процени да постоји јавна потреба, Савет је не може променити уколико не постоји „очигледна заблуда“ у владиној процени и ако извршени преноси не сужавају приватну својину на такав начин да повређују одредбе Декларације из 1789.

Што се тиче теорије о тзв. „очигледној заблуди“ она је преузета из управносудске праксе, и њено пресађивање у уставну област изгледа сумњиво. Сасвим је природно и то је у складу са француском традицијом, да суд оцењује законитост управних аката и указује на евентуалну заблуду управе, али је тешко и незамисливо да Уставни савет процењује да ли постоји очигледна заблуда јер би се та процена односила не на управу него на Скупштину. У ранијим одлукама које су се односиле на друга питања (одлука од 15. јануара 1975. и одлука од 20. јануара 1981) Савет је изнео став да он нема „опште овлашћење процене и одлучивања, какво има Парламент“. То је недвосмислена изјава, али опрезне формулације из одлуке од 1982. године су још конкретније.

Тако се испољавала нелагодност положаја, у којем се нашао Савет сучоен са проблемом национализације, и тако се испољило одсуство осуде национализације на начелном плану.

## II РАЗНОЛИКОСТ РЕЖИМА И ТРАЖЕЊЕ ОПШТЕГ СТАТУСА ЗА ЈАВНА ПРЕДУЗЕЋА

У Француској је и од раније постојао, а поготову је то сада случај, врло широк јавни сектор у области индустрије и трговине. Њега чине јавна предузећа, али појам јавних предузећа није прецизно одређен. Могуће је ипак навести једно негативно обележје, без обзира о којој врсти је реч и без обзира на форму коју добија. Јавно предузеће у сваком случају има својство правног лица и по томе се разликује од државних служби које то својство немају.

У свему осталом постоји разноликост. Јавни сектор није хомоген. Предузећа која га сачињавају обављају веома различите делатности. У том погледу рекло би се да одредбе члана 9. преамбуле Устава од 1946. не одговарају увек привредној реалности. Јавна предузећа не обављају баш увек јавну службу нити су увек произашла из фактичког монопола. Понекад се појам монопола меша са појмом јавне службе, на пример у области железничког превоза (*SNCF*) и у области производње и дистрибуције електричне енергије. Насупрот томе монопол се појављује изван јавне службе у случају Француских угљенокопа и термоцентра. Јавно предузеће може обављати јавну службу без монопола као Ер Франс (*Air France*) у конкуренцији са приватним компанијама. Могуће је такође да

постоје јавна предузећа која немају карактер ни монопола ни јавних служби. Такав је случај био са осигуравајућим друштвима и банкама, поготову пре национализације од 1982.

Кад се има у виду разноликост правних облика јавних предузећа, могу се схватити тешкоће у разради њиховог општег статуса.

## A. РАЗНОЛИКОСТ ПРАВНИХ ОБЛИКА

Јавно предузеће је веома тешко дефинисати. Уосталом, овај назив треба прихватити у органском смислу, јер посматрано *a priori*, јавно предузеће обавља економску активност у индустрији и у трговини. Како ови економски циљеви одређују његово постојање, јавно предузеће употребљава исте методе пословања, а панекад и унутрашњег управљања као и приватна предузећа. Ипак, јавно предузеће се не може свести на приватно предузеће због свог крајњег циља, начина оснивања и смисла пословања, које не одбацује економску рентабилност али води рачуна о општем интересу.

Основне црте јавних предузећа могуће је пре одредити на тај начин што ће се навести њихов преглед или каталог и на тај начин уочити разни типови, него што се може дати прецизна дефиниција.

### а) Преглед

У члану 79. финансијског закона за 1976. годину било је предвиђено да Рачунски суд (*La Cour des Comptes*) обавља контролу рачуна и пословања јавних предузећа. У том закону се установљава ова контрола и истовремено предвиђа допуна у ранијем закону (од 22. јуна 1967. године) о рачунском суду, у виду члана 6. бис у којем се означавају типови јавних предузећа, чије рачуна проверава овај суд.

Листа је веома дугачка и изгледа овако:

А) Рачунски суд контролише рачуне и пословање у државним јавним заводима у индустрији и трговини, у националним предузећима, националним друштвима, у мешовитим друштвима као и у акционарским друштвима у којима држава поседује већину акција.

Б) Рачунски суд може такође контролисати рачуне и пословање у овим институцијама:

„Остали јавни заводи и јавне организације у области индустрије и трговине, без обзира на њихов правни статус”.

„Друштва, групе или организације, без обзира на правни статус, у којима држава, јавни колективитети, правна лица јавног права или јавни заводи чије пословање већ контролише рачунски суд, ако њихов удео у капиталу или у органима управљања прелази половину (појединачно или заједно)”.

„Филијале организација поменутих у претходним алинејама, када јавна предузећа у овим организацијама држе (појединачно, заједно или у заједници са државом) више од половине капитала или гласова у управним органима”.



„Правна лица у којима држава или организације чије пословање већ контролише рачунски суд, имају удео у капиталу који им омогућава (директно или индиректно, појединачно или заједно) учешће у одлучивању или пословању”.

## б) Типови

Јавна предузећа појављују се у разним облицима правних лица. Постоје два основна типа: индустријски и трговачки јавни заводи и друштва. Уз њих треба додати посебан облик учешћа у управљању.

### 1<sup>о</sup>) Јавни заводи

Читав низ јавних предузећа појављују се у облику индустријских или трговачких јавних завода. Ова предузећа обављају делатност према правилима приватног права кад је реч о запосленима и о односима са корисницима или испоручиоцима, а према правилима јавног права кад је реч о запосленима у дирекцији и рачуноводству и о појединим уговорима.

### 2<sup>о</sup>) Друштва

Веома једноставан облик национализације састоји се у стварању друштва које представља правни облик јавног предузећа. Ту можемо разликовати две подврсте: у првој подврсти налазе се предузећа која су национализована у потпуности, тако да у њима капитал у целисти припада држави, или правним лицима јавног права и држави заједно. Пример за ову подврсту представља национализација осигурања и банака.

Друга подврста је гипкија и мање скупа за државу и у њој се налазе мешовита друштва у којима држава има већинско учешће. Нај-економичнији облик оваквих друштава је онај у којем држава има 51% учешћа. Такво учешће држава је имала у француским железницама до 1983. године, а од тада располаже капиталом у потпуности. Овакав облик постоји када је реч о Ер Франсу (*Air France*), Друштву за поморски превоз, Општем трансатланском друштву, итд. Учешће државног капитала може варирати од 51% до 90% и више.

### 3<sup>о</sup>) Учешће у управљању. Сектор у којем још није извршена национализација

Насупрот правим облицима национализације треба поменути облик учешћа у управљању. Преузимајући удео у капиталу у приватним предузећима, држава проширује свој утицај. Свакако у овом случају излази се из оквира национализације, али и ови облици заслужују да буду поменути.

Узмимо на пример металургију. Услед разноврсних тешкоћа као и рђавог пословања приватних предузећа, преостале су још две групе предузећа у области металургије гвожђа: *Usinor* и *Sacilor*. Помоћ коју су

давали држава и јавна предузећа била је обрачуната и претворена у акције. Финансијским законом од 1981. године утврђено је да државни капитал у свакоме од ових предузећа износи 95<sup>0</sup>/<sub>0</sub>.

Следећи пример представља чувена фабрика авиона Дасо ( *Dassault*). После низа разних комбинација држава је дошла у посед 46<sup>0</sup>/<sub>0</sub> капитала у предузећу. Ако стекне још 5<sup>0</sup>/<sub>0</sub> акција, држава ће стећи већину.

Још један пример је предузеће Матра које производи тркачке аутомобиле. Држава је закључила споразум са Матром још пре закона о национализацији од 1982. године и Уставни савет је својом одлуком од 31. децембра прогласио да су финансијски резултати (које су иначе регистровани финансијски закони) овог споразума у сагласности са Уставом.

Влада и даље наставља да води политику измене индустријске структуре и у том оквиру стекла је учешће у управљању у многим предузећима посебно у области информатике (*S.J.J. — Honeywell Bull — J.T.T. France*) и у области фармацеутске индустрије (*Roussel — Uclaf*).

## Б. ТРАЖЕЊЕ ОПШТЕГ КОНЦЕПТА И ОПШТЕГ ПРАВНОГ РЕЖИМА

Јавно предузеће настаје најчешће као резултат национализације привредне делатности која је раније обављана у облику приватног предузећа. Отуда се може поставити питање како се торијски, или још шире филозофски, може објаснити природа национализованог предузећа. На другој страни, може се поставити и једно конкретније питање како успоставити општи правни режим за сва јавна предузећа.

### а) Теоријски погледи на национализовано предузеће

Закони о национализацији доводе до стварања јавних предузећа. Ове организације често се називају националним или национализованим предузећима. Отуда се поставља проблем какви су теоријски погледи на ова предузећа.

Треба имати у виду да идеолошки концепт о национализованом предузећу постоји. Концепт се изражава у национализацији, а смисао тога је повратак приватног предузећа нацији. У члану 9. преамбуле Устава од 1946. године, ова мисао се изражава на нешто другачији начин, јер се каже да поједине ствари треба да пређу у „својину колективитета“. Како је израз „колективитет“ прилично плитак, чешће се употребљава лепша и динамичнија формула „повратак нацији“. На овај начин се изражава основна идеја национализације, прелазак својине од приватног сопственика на нацију, као колективног власника. Притом треба водити рачуна о још једном обележју које је од великог значаја. Својина се преноси на нацију, а не на државу. У годинама 1945—46, на пример, непрестано је понављано да национализација не значи етатизацију.

Основна мисао у теоријама о национализацијама из 1945—46. јесте да се национализованим предузећима управља у име нације и да предузећа представљају нацију на економском плану управо онако као што скупштина и влада представљају нацију на политичком плану.

Очевидно је да са правног становишта појам нације изгледа превише широк и неподесан. У својој основи он има негативну садржину. Када се 1945—46. године рекло да рудник припада нацији, тиме се хтело казати да рудник не припада држави, да не припада ни рударима ни купцима угља, него да припада целој нацији, једној готово мистичној идеји која се уздиже изнад свих ових разних елемената.

Теорија по којој национализовано предузеће припада нацији, на техничком плану се изражава кроз састав управног савета. И ту наилазимо на формулу о трипартитном учешћу које је још у деветнаестом веку препоручивала генерална конференција рада у погледу појединих државних служби, посебно службе ПТТ. Према овом решењу у управном савету налазе се представници трију разних категорија. Једно су представници државе, друго су представници запослених и треће представници корисника. У појединим случајевима тешко је саставити ову трећу групу. Ове тешкоће су видљиве кад је реч на пример о предузећу за гас или о предузећу за електричну енергију, а још сложеније је питање представништва кад је реч о предузећима која не улазе у област јавних служби.

Међутим, трипартитна формула значајна је у првом реду стога, што се на тај начин избегава етатистичка формула према којој би национализованим предузећем требало да управљају само представници државе. Наравно, управни савет представља само један аспект проблема, а изван тога остаје питање опште управе, која је више или мање у рукама државе и то или у облику подстицања и извођења активности или у облику контроле.

### *б) Трагање за правним режимом јавног предузећа*

Речено је већ да не постоји дефиниција јавног предузећа. Може се исто тако рећи, на другом плану, да не постоји јединствени правни режим јавних предузећа. Уместо тога постоји низ различитих текстова и појединачних решења. Ипак се могу издвојити неки заједнички елементи који се налазе у свим законским текстовима, на пример, одређивање личности која као генерални директор или председник руководи радом предузећа. Исто тако постоје истоветна или слична правила која се одnose на управни савет, његов састав и улогу. Што се тиче општег правног режима треба поменути најпре један покушај, а затим изложити перспективе.

#### 1<sup>о</sup>) Покушај из 1948. године

Непосредно после национализација из периода 1944—46. појавила се тежња да се изради општи правни режим јавних предузећа. Скупштина је у више махова позивала владу да припреми један овакав текст. И заиста, влада је у 1948. години израдила нацрт закона у којем је био предложен правни режим јавних предузећа. Скупштина никад није разматрала ни расправљала о овом нацрту, што је свакако за жаљење, јер је реч о веома занимљивом предлогу. Наиме, предлог је превазилазио тешкоће које су произлазиле из настојања да се изради јединствени прав-

ни режим тако што је успео да избегне упрошћену и у основи немогућу униформност. Он је установљавао два различита правна режима за две групе предузећа, које су се за потребе тога текста називале група А и група Б. Група А је обухватала предузећа која „обављају јавну службу од општег интереса и имају монопол или квазимонопол”, а групу Б су сачињавала предузећа која послују у привредним гранама у којима постоји конкуренција. И једна и друга предузећа имала су својство трговца, а предузећа из групе Б била су уз то готово изједначена са приватним предузећима (што је подразумевало и судски поступак у случају стечаја или ликвидације).

## 2<sup>о</sup>) Перспективе

Већ сама чињеница да је законом од 11. фебруара 1982. године извршена тако обухватна национализација, условила је да се постави питање дефиниције правног режима националних предузећа, или у најмању руку питање теоријског прилога таквој дефиницији. У стварности, тај прилог је имао врло мали домаћај. Треба свакако навести да је влада и у образложењу и у парламентарној дебати наглашавала да „национализација не треба да се поистовети са етатизмом”.

Што се самог текста тиче треба указати на три одредбе. Прва одредба предвиђена је у члану 35. закона и односи се на управне савете у национализованим предузећима. У очекивању закона о организацији и демократизацији јавног сектора, управни савети су установљени по класичној трипартитној формули: пет представника државе, пет представника предузећа и његових француских филијала и пет представника изабраних или по основу њихових стручних квалитета у областима у којима се одвија делатност предузећа или у својству представника корисника услуга или производа.

Друга важна одредба садржана у члану 51. упућује на то да ће бити донет закон о организацији и демократизацији јавног сектора. У припремама за доношење закона извршиће се консултација са репрезентативним синдикалним организацијама и утврдити на који начин ће радници обављати нове одговорности. Иако је опрезно формулисана, изгледа да се ова одредба не ограничава само на то, него и да даје контуре будуће дефиниције јавног предузећа.

Најзад, у члану 53 (последњем члану закона) установљава се Високи савет јавног сектора. Он се састоји од десет представника Парламента (шест посланика и четири сенатора) пет чланова које одређује влада, пет чланова који представљају запослене и пет чланова, које на основу њихове стручности, бирају ових двадесет чланова које су делегирали парламент, влада и запослени.

Савет има веома широке функције „да прати развој јавног сектора, пословање и активности и да, у извештајима који се објављују сваке друге године, износи предлоге о ономе што сматра да може бити корисно”. Као што се може видети, ова институција носи назив „високи савет јавног сектора” што значи да се његова активност не односи само на предузећа национализована законом од 1982. године него и на целину јавног сектора, а то значи и на јавна предузећа која су постојала од раније.

(С француског превео М. Орлић)

## SUMMARY

### PUBLIC ENTERPRISES IN FRANCE AND THE NATIONALISATION OF 1982.

Among the countries of the market economy, France can be singled out as a country in which the public sector in trade and industry has been extensively developed. This is nothing peculiar to the present day, but has deep roots. In the distant seventeenth century, Colbert had established marine arsenals and state workshops for the manufacture of weapons and cannon. Many years later, after the First World War, the public sector had been extensively expanded from funds received as war reparations from Germany. Afterwards, the coming of the National Front to power marked a new phase in the development of the public sector. An exceptionally wide expansion occurred after the Second World War, in the years 1944, 1945 and 1946, when France was swept by the wave of nationalization.

After the Presidential and Parliamentary elections of 1981, the new Nationalization Law of 11th February 1982 made it possible for the establishment of a number of new public enterprises. Its enactment had been followed by a discussion in the Constitutional Council concerning its constitutionality.

The Constitutional Council made certain remarks as to the method of calculation of indemnity for nationalised property, but on the other hand, had a favourable opinion of the main provisions of this Law, stating that it was constitutional.

Having analysed the decision of the Council, the author set forth the existing legal regimes of the nationalized enterprises, and their typology, laying particular stress on the problem of finding a commonly acceptable concept.

The purpose of nationalisation is to return private enterprises to the nation. That is really the main point: nationalization is not étatism.

As to the commonly accepted legal regime, it has not been achieved yet; consequently, instead of speaking of final solutions, it would be more appropriate to speak of prospects (for the future).

## RÉSUMÉ

### LES ENTREPRISES PUBLIQUES LES FRANCE ET LE NATIONALISATION DE L'ANNÉE 1982

Des pays à économie de marché, c'est la France qui se distingue le plus par le rôle très important tenu par le secteur public. Et ce phénomène n'est pas récent. Il remonte au XVII<sup>e</sup> siècle, lorsque Colbert créa les arsenaux de la Marine et les manufactures d'armes et de canons. Bien plus tard, après la première guerre mondiale c'est sur les réparations allemandes que se fonda l'élargissement du secteur public. L'arrivée au pouvoir du Front Populaire marque une nouvelle phase de ce courant. Mais c'est surtout la fin de la seconde guerre mondiale qui fut, en 1944—45—46, suivie d'une vague de nationalisations qui eut pour résultat un accroissement du secteur public.

Après les élections présidentielles et parlementaires de 1981, une loi de nationalisation du 11 Février 1982 a créée en France un grand nombre de nouvelles entreprises publiques. C'est à ce moment-là que s'est posée la question de la conformité du texte adopté par le Parlement à la Constitution et que le Conseil Constitutionnel en a été saisi.

Le Conseil Constitutionnel a formulé des observations sur le mode de calcul de l'indemnisation des actionnaires des sociétés nationalisées et sur le traitement des entreprises bancaires relevant du secteur coopération. En revanche, sur le point essentiel, celui de la légitimité des nationalisations, le texte de la loi a été considéré comme conforme à la Constitution.

Après avoir analysé la décision du Conseil, l'auteur expose les régimes actuels des entreprises nationalisées, leur nomenclature ainsi que le problème d'une conception générale du secteur public.

L'idée de la nationalisation, c'est le retour de l'entreprise privée à la Nation. Mais c'est là que réside le point essentiel: la nationalisation n'est pas l'étatisation. Pour le moment, on n'est pas encore arrivé en France à un statut général, et c'est pourquoi, au lieu de parler des solutions définitives on parle plutôt des perspectives.