

*Сандра Давидовић**

Факултет политичких наука, Београд

МОДЕЛИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ ДРУШТВЕНИХ ПРЕДУЗЕЋА НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ ПОД ОКРИЉЕМ УНМИК АДМИНИСТРАЦИЈЕ

Сажетак

Предмет овог истраживања је анализа примењених модела приватизације друштвених предузећа на Косову и Метохији, која је у периоду од 1999. до 2009. године, спровођена под окриљем Међународне цивилне мисије (УНМИК), што је чини специфичним случајем у теорији и пракси. Након завршетка оружане агресије НАТО пакта на Савезну Републику Југославију, српска покрајина Косово и Метохија, стављена је под јурисдикцију међународне цивилне мисије, чиме је државни суверенитет суспендован. Резолуцијом СБ УН бр. 1244 уређен је међународноправни статус територије, али је политичка стварност довела у питање скоро све циљеве постављене Резолуцијом, због чега се приликом одређивања правног и политичког оквира приватизације, морају узети у обзир и дешавања након 1999. године.

Приватизација је по себи сложен феномен чије спровођење има важне друштвене и економске импликације, а процес приватизације на Косову одликују и посебне карактеристике, које не можемо свести под општа обележја овог процеса, и која захтевају посебна објашњења. У току истраживања представиће се правни и политички предуслови извођења привати-

* Сарадник у настави

зације, уз наглашавање значаја контекста одвијања процеса, као и одабрани модели по коме су предузећа приватизована. Будући да је кључну улогу у процесу приватизације имала УНМИК администрација, представићемо организацију овог система са посебним освртом на њена имовинско-правна овлашћења и оснивање Косовске поверилачке агенције као одговорног носиоца читавог процеса. Постављени временски оквир од 10 година оправдан је јер је реч о релативно заокруженом циклусу, унутар кога је извршена приватизација највећег броја друштвених предузећа, а у коме је кључну улогу имала УНМИК администрација.

Кључне речи: Приватизација, Косово и Метохија, УНМИК администрација, Косовска поверилачка агенција, друштвена предузећа.

1. МЕСТО КОСОВСКЕ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ У ПОСТХЛАДНОРАТОВСКОЈ ТРАНЗИЦИЈИ: СЛИЧНОСТИ И РАЗЛИКЕ

Приватизација подразумева пренос друштвених и државних предузећа из јавног у приватно власништво, и као део свеобухватних друштвених и економских промена након краја Хладног рада, у њој је препозната улога камена темељца у транзицији ка демократији и тржишној привреди. Велика је разлика у схватању појма приватизације и следствено анализа о њој у западним државама, у односу на државе бившег социјалистичког блока. У првима, она се анализира у односу на побољшање економског учинка једног предузећа, одакле се изводи закључак да ли јој приступити или не. У постсоцијалистичким државама, она је препозната као кључна у процесу трансформације читаве привреде ка тржишној, због чега је и аналитички приступ битно другачији. Процес приватизације, у већини бивших социјалистичких држава, укључивао је велики број предузећа, њихову власничку трансформацију, решавање питања запослених и развој институција тржишне привреде које су неопходне за његово спровођење али и решавање спорног питања реституције. Трансформација власништва која прати процес приватизације је несумњиво најкрупнија и најсложенија операција пред којом су се нашле економске политике земаља на путу изласка из социјализма. Приватизација друштвених предузећа подразумева индивидуализацију својин-

ских права, односно претварање скупа права по основу друштвене својине у нов скуп права, односно пренос права у руке појединаца и институција.

2. ОСОБЕНОСТИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ

Приватизација на Косову и Метохији представља део општег процеса транзиције у које су ушле бивше социјалистичке државе Источне Европе након краја Хладног рата, али и случај *sui generis*, који произилази из специфичног статуса Косова. Стога, овај процес има обележја општег карактера које дели са наведеним приватизацијама, али и скуп само својих које ћемо представити.

Прва и најважнија особеност приватизације на Косову и Метохији је контекст одвијања, јер територија на којој се одвијала приватизација није држава, што је опште обележје свих других приватизација тог типа. Реч је о интернационализованој територији, која се од 10. јуна 1999. године налазила под међународном управом Уједињених нација у складу са Резолуцијом СБ УН бр. 1244. Са друге стране, иако је реч о приватизацији предузећа у друштвеном власништву унутар интернационализоване територије, потреба за државном организацијом произлази, пре свега, због потребе администрирања тим предузећима, али и стварања правног оквира у коме ће она функционисати или бити приватизована. Уместо државне организације, након установљења међународне управе, успостављена је УНМИК администрација која представља највишу власт и привремену државотворну организацију на датој територији. То даље значи да одлуку о приватизацији и процес њеног спровођења не изводи држава, већ УНМИК-администрација, и то у склопу својих овлашћења да управља привредним животом Косова. Стога је анализа и представљање система УНМИК администрације и њених овлашћења, пре свега оних имовинско-правног карактера, неопходно приликом анализе процеса приватизације.

Друго битно обележје које овај случај чини специфичним је карактер друштвеног власништва предузећа која се приватизују и која као таква припадају друштву.¹ Идентификовање власника

1) Друштвену својину СФРЈ карактерише изузетно специфичан својински режим. Као коначни власник друштвене имовине одређено је само друштво, при чему као органе који га представљају друштво идентификујемо државу, општине и радничке савете.

друштвених предузећа предуслов је приватизацији унутар сваке државе. У овом случају, то би значило идентификовање и дефинисање такозваног косовског друштва, јер је УНМИК Резолуцијом бр. 1244, а затим и управним актима администрације, одредио косовско друштво као власника друштвених предузећа и целокупног привредног богатства. Ипак, одредити косовско друштво као власника друштвених предузећа на Косову проблематично је из два разлога. Прво, друштвена предузећа у читавој Југославији, па самим тим и на Косову и Метохији, оснивана су од стране југословенских савезних и републичких органа чији је правни наследник Република Србија у чијем је саставу покрајина. Друго, поставља се питање могућности дефинисања косовског друштва. У једном од првих докумената УНМИК администрације, у Уредби о овлашћењима привремене управе на Косову, наводи се је Косово целина, која са својим становништвом има јединствене историјске, правне, културне и језичке везе.² Очито је да је уопштеним дефиницијама УНМИК хтео да избегне било какво политичко прејудуцирање статуса, али чињеница да се косовско друштво и самим тим његова улога у изградњи или приватизацији друштвених предузећа не може посматрати изолованом од Југославије и Србије у чијем је саставу.

Територија Косова и Метохије проглашена је неразвијеним подручјем 1956. године, и као таква је у циљу развоја постала предмет интензивног финансирања. Непосредно након Другог светског рата, установљен је Фонд за подстицање бржег развоја неразвијених република и покрајине Косово, као вид институционалног инвестирања. Посредством Фонда је, у периоду од 1965. до 1990. године, на подручје Косова и Метохије непосредно усмерено око 4.37 милијарди долара, при чему је просечно учешће Србије у формирању ових средстава износило око 40 одсто, односно 1.75 милијарди долара. Поред тога, од 1963. године, уведена је и законска обавеза издвајања 1.92 одсто домаћег производа Србије, Хрватске, Словеније и Аутономне покрајине Војводине, која су коришћена за подстицање бржег развоја неразвијених република и покрајине Косово и Метохија.³

Све ове мере имали су велики утицај на економски развој Косова и Метохије и утрле пут политичкој и друштвеној еман-

2) Уредба УНМИК бр. 1991/1, УНМИК/УРЕД 1991/1 о овлашћењима привремене управе на Косову 25. јул 1999. Internet: <http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index.html>

3) Љубомир Савић, *Дугови Србији-имовина Косову*, Албанско-српски форум за размену мишљења, 1.4. 2006.

ципацији покрајине и њеног становништва. Према истраживању Завода за развој Србије и Економског института из 1997. године, у раздобљу између 1957. и 1979. године, друштвени производ на Косову је растао по годишњој стопи од 6.8 одсто, чиме је увећан за четири пута у односу на његов почетак. Број запослених повећан је за 3.6 пута, док су у истом периоду инвестиције расле по просечној годишњој стопи од 30 одсто.⁴

Најзад, један од власника друштвених предузећа је и држава, чиме се ова ситуација додатно усложњава, јер је очито да постоје неслагање између две стране о томе о којој држави је реч. И мада се нећемо упуштати оцене о политичком статусу Косова и Метохије, неоспорна је чињеница да су друштвена предузећа на Косову и Метохији оснивана од стране савезних и републичких органа, чији је правни наследник Србија. Поред тога, на основу решења из Споразума о питањима сукцесије СФР Југославије, поделом имовине по територијалном принципу, сва предузећа друштвеног и државног карактера јасно припадају Републици Србији. УНМИК администрација, пре отпочињања процеса приватизације, није водила рачуна о наведеним чињеницама нити је покушала да да одговор на ова питања, већ је приватизација отпочета без сагледавања дугорочних последица по питању наведеног.

Одсуство државе одразило се и на онај аспект приватизације који се тиче саме одлуке да се њој приступи. Наиме, одлука да се приступи приватизацији, као инструменту економске реконструкције Косова и Метохије, након завршетка НАТО агресије предвиђена је Резолуцијом СБ УН бр. 1244, а каснијим документима УНМИК администрације, она је само конкретизована. У једном од ретких истраживачких подухвата на ову тему, приватизација на Косову представљена је као део међународног процеса изградње државе на овој територији, што је пресудно утицало на одлуку и начин њеног спровођења, те се кроз њега она даље мора сагледавати и разумети. Према мишљењу аутора, приватизација је за Косово одабрана зато што је УНМИК представљао „државотворну“ операцију, а све операције тог типа примењују модел либералне економске реформе, тако да је приватизација предодређена као приступ међународних званичника косовској привреди.”⁵

4) Владимир Петковић, *Колико Србију кошта јавни сектор на Косову и Метохији?*, Српски економски форум, Београд, 2007, стр. 12.

5) Knudsen, R. A., *Privatization in Kosovo: The International Project 1999-2008*, Norwegian Institute of International Affairs: Norway, 2010, стр. 31.

3. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СТАТУС КОСОВА И МЕТОХИЈЕ КАО СПЕЦИФИЧАН ПРАВНИ ОКВИР ПРОЦЕСА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Одређивање међународноправног статуса Косова подразумева анализу релевантних међународноправних докумената којим је регулисан статус ове територије након завршетка оружане агресије НАТО снага на Савезну републику Југославију, а затим и аката привремене међународне управе, којим је спроведена даља организација управе и локалне самоуправе, уз уважавање политичке стварности и реалног односа моћи. Тумачење ових докумената неопходно је вршити у оквиру општих правних начела на којима почива међународни систем установљен Повешом Уједињених нација након краја Другог светског рата, и у оквиру политичких процеса и промена у вези са новим схватањем појма суверенитета након краја Хладног рата. Редефинисање односа територијалног интегритета и суверенитета са једне, и концепта самоопредељења и 'одговорности за заштиту' а друге стране, у случају Косова, доведено је до крајњих размера и оно представља део општих настојања да се редифинишу општи принципи међународног права након краја Хладног рата.⁶

Најважнији међународноправни документ у случају Косова је Резолуција бр. 1244 Савета безбедности Уједињених нација. Она представља највиши правни акт на територији Косова и Метохија, у коме су сублимирани резултати свих ранијих преговора и начела постигнутих споразума по питању Косова, а са друге стране она је својеврсни правни коректив у односу на све будуће акте који ће бити донети на овој територији од стране органа међународне управе.

Резолуцијом је установљен међународни цивилни и војни апарат на Косову под окриљем Уједињених нација, у сарадњи са другим међународним организацијама, попут Европске уније и Организације за европску безбедност и сарадњу, али и НАТО пактом у организационом облику Kosovo Force (KFOR).⁷ У преамбули Резолуције бр. 1244 Савет безбедности потврђује „приврженост свих држава чланица суверенитету и територијалном интегритету СР Југославије, одређујући јасно ранг самостално-

6) Радмила Накарада, *Случај Косова - јединствена призвољност*, Институт за европске студије, Факултет политичких наука, Београд, 2007, стр. 115.

7) Душко Димитријевић, *Привремена управа Уједињених нација на Косову и Метохији и заштита имовинских права*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006, стр. 468.

сти ове територије, наводећи да ће „народ Косова моћи да ужива суштинску аутономију у оквиру државе СР Југославије“.⁸ Ипак, у даљем тексту Резолуције отвара се могућност другачијег тумачења текста јер се овакав статус временски ограничава, тиме што се истиче да „суштинска аутономија и самоуправа на Косову трају до успостављања коначног решења“⁹, одакле произилази да се и гаранције територијалног интегритета и суверенитета СР Југославије временски ограничавају. То је врло брзо у пракси потврђено јер је установљењем међународне управе фактички преузета целокупна државна власт од стране међународне заједнице чиме је тај суверенитет ограничен, сведен на „голо право“ (*nudum jus*).¹⁰ Због свега наведеног, оправдано је рећи да ћемо у овом раду анализирати процес приватизације у оквиру који сматрамо интернационализованом територијом *suī generis*. То потврђује и Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову и Метохији донет од стране УНМИК-а од 20. маја 2001. године, у коме је ова територија дефинисана као „ентитет под привременом међународном управом“.¹¹ Од фебруара 2008. године, међународноправни и политички статус Косова и Метохије се додатно усложњава једностраним проглашењем независности Косова и преносом значајног дела овлашћења на привремене косовске институције.

Поред правног оквира, потребно је испитати друштвени и политички контекст територије Косова и Метохија, након установљења међународне управе и фактичке могућности остварења имовинских права, као и равноправно уживање плодова приватизације свих етничких група. Захтеви који произилазе из Резолуције бр. 1244 у вези са тим тичу се потпуне демилитаризације покрајине, повлачења југословенских војних и полицијских снага, демилитаризације тзв. Ослободилачке војске Косова и обезбеђивања услова за безбедан и одржив повратак свих избеглица и расељених лица.¹² Мандат Савета безбедности, да на Косову успостави и очува мир, и безбедност, озбиљно је пољуљан након

8) Резолуција Савета безбедности бр. 1244 (1999) о ситуацији у вези са Косовом, Уједињене нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.

9) Ibid.

10) Bernhard Knoll, „UN Imperium: Horizontal and Vertical transfer off Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in Internatinalised Territories“, *Austrian Review of International Law and European Law*, 2002, vol. 7, pp. 3-53.

11) Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову од 20. маја 2011. године, УНМИК/УРЕД/2001/20. Internet: <http://www.ian.org.yu/kosovo-info/srpski/dokumenta.htm20/01/2006>

12) Резолуција Савета безбедности бр. 1244 (1999) о ситуацији у вези са Косовом, Уједињене нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.

установљења међународне управе, актима етнички мотивисаног насиља. На самом почетку мандата УНМИК-а долази до великог погрома неалбанског становништва, насиља, узурпације имовине као и уништења културног наслеђа, у првом реду српског народа. Према званичним подацима УНХЦР-а, од средине јуна до средине августа 1999. године, протерано је 167 000 Срба и Рома чије су куће нелегално запоседнуте, а десетине цркава и манастира је уништено и оштећено. Други велики талас насиља представља организовани погром из марта 2004. године, у коме је још најмање 4000 људи протерано, а 39 манастира и цркава о велике културне и духовне вредности уништено.¹³ Вредност напуштене имовине протераних Срба на Косову и Метохији, процењена је на 4 милијарде долара.

Догађајима попут ових створена је атмосфера општег страха и несигурности у којој је нарушено основно право на живот и слободу, а кумулативни ефекат тих процеса је етничко чишћење. Тим одређењем стављамо приватизацију на Косову у још један оквир који је важан за њено свеобухватно разумевање и анализу.

4. ПРАВНИ ОСНОВ И ОРГАНИЗАЦИЈА ПРИВРЕМЕНЕ ЦИВИЛНЕ МИСИЈЕ УНМИК

Да би остварио циљеве постављене Резолуцијом бр. 1244, Савет безбедности је у истом документу одредио организациону и хијерархијску структуру међународног цивилног присуства под називом Привремена управа мисије Уједињених нација на Косову (United Nation Interim Administration Mission in Kosovo - UNMIK), позивајући Генералног секретара да именује специјалног представника (Secretary General Special Representative-SGRS), који ће контролисати имплементацију цивилног присуства и координацију са међународним безбедносним присуством у циљу остварења прокламованих начела.

Организација УНМИК-а почива на четири стуба, који су подељени по областима надлежности, и по организацијама задуженим за њихово спровођење. Прва два стуба, за која су одговорне саме Уједињене нације, подразумевају надлежности у сфери полиције и правосуђа, као и у области цивилне администрације. У циљу вршења надлежности овога стуба основане су служба УНМИК полиције (CivPol) и Одељење за правосуђе (Department

13) Бригит Шварц, *Косово: Неуспех УН и НАТО у заштити мањина*, Интернет: <https://www.hrw.org/sr/news/2004/07/26/228473>

of Judicial Affairs). Трећи стуб се односи на надлежности у сфери демократизације и изградње друштвених и политичких институција, што је одговорност Организације за европску безбедност и сарадњу, док четврти стуб, који је са становишта овог рада најважнији, води и организује Европска унија, а подразумева задатке у области економске, материјалне и социјалне обнове и реконструкције. Специјални представник је на челу целокупне цивилне мисије УНМИК и свих наведених стубова, те представља највиши орган власти, а с обзиром на то да га именује Генерални секретар у сарадњи са Саветом безбедности, може се рећи да је он личност која представља орган Савета безбедности на терену и има највећу одговорност за спровођење циљева организације УН на Косову.

У циљу даљег развоја самоуправе на Косову, и у складу планом за одржавање првих парламентарних избора за новембар 2001. године, УНМИК усваја 20. маја 2001. године Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову и Метохији као интегрални део Уредбе 2001/9. Њиме је извршен значајан пренос надлежности са УНМИК администрације на привремене самоуправе - Скупштину, Председника Косова, Владу, судове и друге органе самоуправе.¹⁴ Ипак, најважнији правни акт који је УНМИК донео на простору Косова и Метохија, са конкретним дерогативним учинком у односу на примену републичког и савезног законодавства, и следствено вршење суверенитета на простору Косова, представља Уредба бр. 1999/24 о закону који се примењује на Косову од 12. децембра 1999. године. Овом уредбом се јасно одређује легислативни оквир Косова утврђивањем важећих правних акта и њихове хијерархије. Поред уредби УНМИК-а и других административних аката донетих након 10. јуна 1999. године, када је извршена интернационализација територије, важећим су одређени само закони који су били на снази 22. марта 1989. године уз могућност уважавања и аката донетих након овог закона као помоћних правних извора, уколико нису дискриминаторног карактера, и у складу су са међународно признатим стандардима у области људских права.¹⁵ Ова уредба је важна за процес приватизације јер је довела до тога да се прогласе неважећим све ста-

14) Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову, од 20. маја 2001. године, УНМИК/УРЕД/2001/20 Internet: <http://www.ian.org.yu/kosovo-info/srpski/dokumenta.htm20/01/2006>

15) Уредба УНМИК бр. 1999/24 од 12. децембра 1999 о закону који се примењује на Косову, УНМИК/УРЕД/1999/24, Internet: <http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index.htm>

тусне промене, односно припајања косовских предузећа фирмама из централне Србије и АП Војводине које је учињено на основу Уговора о преносу капитала и власништва, који су предузећа са Косова потписала са Фондом за развој у току 1992. и 1993. године, на основу Закона о предузећима, који је тада био на снази.

5. ЛЕГИСЛАТИВНИ ОСНОВ УПРАВЉАЊА ИМОВИНОМ НА КОСОВУ И МЕТОХИЈИ ОД СТРАНЕ УНМИК-А

Правна регулатива у вези са овлашћењима УНМИК-а да управља имовином на Косову и Метохији произилазе из циља постављеног Резолуцијом бр. 1244 о економској и друштвеној обнови и реконструкцији на Косову, те се у том контексту треба и тумачити. Ипак мноштво административних аката и упутстава као и пракса УНМИК администрације отежавају анализу правне регулативе у области управљања имовином на Косову, а проблем лежи у различитим тумачењима овлашћења УНМИК-а, нејасноћи концепата управљања и располагања имовином, и неусклађености уредби и праксе УНМИК администрације са правним оквиром постављеним Резолуцијом 1244.

У Анексу 2. тачка 9. Резолуције бр. 1244 се наводи да је УНМИК задужен да обезбеди „свеобухватни приступ економском развоју и стабилизацији кризног региона“.¹⁶ Конкретизовање ових надлежности налазимо у Уредби УНМИК-а бр. 1999/1 о овлашћењима Привремене управе на Косову од 25. јула 1999. године и Уредби бр. 1999/25, којом је она измењена, а потом и у Уредби бр. 2000/54, којом је иста допуњена. Њима се овлашћује УНМИК да управља свом покретном и непокретном имовином друштвеног и државног карактера која се налази на Косову и Метохији, укључујући управљање новчаним средствима, средствима са банковних рачуна као и управљање имовином за коју има оправданих и објективних разлога да верује да је реч о имовини која је припадала или је била укњижена на СР Југославију или је у друштвеном власништву. Ова надлежност дата је ретроактивно, од дана када је усвојена Резолуција 1244, односно од 10. јуна 1999. године.¹⁷ Одмах се може приметити да процена

16) Резолуција Савета безбедности 1244 (1999) о ситуацији у вези са Косовом, Уједињене нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.

17) Уредба УНМИК бр. 1991/1 од 25. јула 1999. године о овлашћењима привремене управе на Косову”, УНМИК/УРЕД/1991/1; „Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 12. децембра 1999. године, о овлашћењима привремен управе на Косову”, УНМИК/УРЕД/1999/25;

о томе, да ли имовина задовољава постављене критеријуме, те се над њом простире надлежност УНМИК-а, може бити спорна, јер се у Уредби наводи као кључно, да „УНМИК има оправданих и објективних основа да верује да одређена имовина таквог карактера представља државну или друштвену својину“. Тиме је установљен такозвани „објективни критеријум“, као основно мерило процене, што је по себи преширока интерпретација која садржи претпоставку за правну произвољност. Поред тога, треба напоменути да се овим одредбама УНМИК-у дају овлашћења да „управља имовином“ што није истоветно праву да се њоме располаже нити да се мења власничка структура, која лежи у основи сваког процеса приватизације. Упоредна правна пракса упућује на то да се појам управљања исцрпљује у овлашћењу на коришћење и употребу имовинских добара, али не и у праву располагања.

У складу са хијерархијом власти и широким овлашћењима Специјалног представника, у сфери управљања имовином, надлежност дата другим органима не може утицати на његова резервисана овлашћења. На основу члана 8.1. тачке q. и тачке p, Уставног оквира за привремену самоуправу на Косову и Метохији, Специјални представник има овлашћења да након спроведених консултација са Већем за економска и фискална питања и привременим институцијама самоуправе, доноси мере које се односе на управљање државном и друштвеном имовином и регулисање друштвених и јавних предузећа.¹⁸ У пракси су ове надлежности долазиле до изражаја јер је ток приватизације често зависио од саме личности Специјалног представника и његове политичке воље да се приватизација спроведе.

5.1. Косовска поверилачка агенција

Најзначајнији корак у развоју овлашћења УНМИК-а да управља друштвеном и државном имовином на Косову и Метохији, представља оснивање Косовске поверилачке агенције (Kosovo Trust Agency), која одговара установи Агенције за приватизацију унутар државних система, уз разлике које проистичу из њеног међународноправног карактера.

Агенција је основана Уредбом УНМИК-а бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, која је допуњена Уредбом бр. 2005/18. Она је

„Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 27. септембра 2000. године, о овлашћењима привремене управе на Косову“ УНМИК/УРЕД/2000/54, Internet: <http://www.unmikonline.org/serbian/regulations/index.htm> 01/01/2006

18) Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову, од 20. маја 2001. године, УНМИК/УРЕД/2001/20. Текст је приложен уз нацрт Уредбе УНМИК-а бр. 2001/9, 15 мај 2001. године. Internet: <http://www.ian.org.yu/kosovo-info/srpski/dokumenta.htm> 20/01/2006

основана као независно тело унутар правног система Косова, коме је поверена надлежност да ексклузивно управља предузећима у јавном и друштвеном власништву, у циљу очувања или повећавања вредности и одрживости друштвеног богатства. Радећи то, Агенција мора да води рачуна о интересима власника друштвених предузећа. Мандат Агенције произилази мандата који Резолуција бр. 1244 даје УНМИК-у у циљу приступања економској обнови и реконструкцији. Организационо посматрано, Агенција се јавља у улози повереника власника предузећа, што значи да она не стиче право својине над имовином, него средства држи на управљању и чувању ради стварања услова за даљу трансформацију у складу са важећим законодавством.¹⁹ Агенција има правну и пословну способност да склапа уговоре, стиче, држи и располаже имовином, као и да тужи и буде тужена пред надлежним правосудним органима. Правно гледано, њено оснивање произилази и из члана 11.2. Уставног оквира за привремену самоуправу на Косову и Метохији којим је предвиђено оснивање независних органа са овлашћењима и обавезама неопходним за вршење повереног мандата.²⁰

Улога повереника одређује да Агенција има административна овлашћења над свим предузећима која задовоље наведене критеријуме. У ова овлашћења спада предузимање било које радње за коју Агенција сматра да је потребна у циљу очувања или повећања вредности и одрживости дотичног предузећа или управљања њиме. У случају друштвених предузећа, та овлашћења укључују и оснивање једне или више акционарских подружница друштвеног предузећа и преношење дела или целокупне активе друштвеног предузећа тим подружницама а затим и продају свих или дела деоница тих подружница које су у власништву друштвеног предузећа којим Агенција администрира. Поред тога, у случају друштвених предузећа предвиђена је и могућност њихове ликвидације и располагање новцем и другом активом која им припада.²¹ Улогу повереника власника предузећа, Агенција обавља преко Управног одбора, руководећег директора и два заменика руководећег директора који се именују на две године, а

19) Уредба УНМИК-а бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

20) Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову, од 20. маја 2001. године, УНМИК/УРЕД/2001/20 Internet: <http://www.ian.org.yu/kosovo-info/srpski/dokumenta.htm20/01/2006>

21) Уредба УНМИК-а бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

који се бирају из редова представника међународне заједнице на Косову и домаћих представника. Агенција одговара Специјалном представнику који контролише њен рад и обезбеђује објављивање периодичних извештаја.²²

6. МОДЕЛИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ И ЊИХОВА ОПРАВДАНОСТ УНУТАР НАВЕДЕНОГ КОНТЕКСТА

У складу са одлуком да се што масовније приступи процесу приватизације друштвених предузећа, одлучено је да се тај поступак изводи следећим методама: обичан spin off, посебан spin off метод, реорганизација предузећа путем мораторијум а и поступак ликвидације.

Од наведених модела, у највећем броју случајева употребљаван је обичан spin off, који подразумева оснивање новог предузећа (у форми акционарског друштва или друштва са ограниченом одговорношћу), затим преношење активе или дела активе са старог предузећа на новоосновано, са циљем његове даље тендерске продаје и равномерног намирења потраживања поверилаца из остварене купопродајне цене. Пре продаје, деонице новооснованог предузећа остају у привременом власништву у облику Холдинг компаније, којом у потпуности управља Косовска поверилачка агенција. На тај начин преноси се и продаје само актива старог предузећа (његово земљиште, зграде, хале, машине и друга опрема), док његове обавезе остају старом предузећу, и ни на који начин не обавезују нове купце.²³ Косовска поверилачка агенција је тиме омогућила да се потпуно заобиђе процес утврђивања структуре власништва, што је основни задатак у свакој приватизацији. Искуства из спроведених приватизација у бившим социјалистичким земљама указују на правило, да нема успешно спроведеног процеса приватизације, уколико истовремено тим поступком нису задовољена права свих stakeholder-а (старих власника, постојећих власника, радника, државе).

Поред обичног, коришћен је и посебан spin off метод, код кога се разлика огледа у чињеници да се примењује код великих и стратешки значајних предузећа, чија се приватизација мора ограничити посебним условима постављеним инвеститору, пре свега у погледу запослених и одржања пословне активности.

22) Ibid.

23) Уредба УНМИК-а бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

У оба случаја, поступак који се односи на продају деоница новог предузећа, одређен је „Правилима тендера за убрзање приватизације“ Косовске поверилачке агенције. Овим документом је прописана продаја деоница на јавној аукцији приликом које ће се вршити рангирање понуда на основу највише понуђене цене. И у наведеном поступку се може увидети поменута разлика између две методе spin off-a, с обзиром на то да се код примењеног модела посебног spin off-a, захтевају додатни услови. Тај захтев произилази из потребе да се, велика и стратешки значајна предузећа са великим бројем запослених лица, посебно заштите, постављањем виших стандарда који се траже од купца. Због тога, код продаје ових предузећа постоје два круга за давање понуда и три стандарда: понуђена цена, гаранције за запошљавање, гаранције за инвестирање. Правило је да Агенција сматра свако предузеће са најмање 150 запослених и потенцијалним обртом од 10 милиона евра предузећем од стратешке важности за Косово. У оба случаја, Агенција преузима управљање новим предузећем, тако да оно послује као Холдинг компанија до продаје. Средства оствареним од продаје новог предузећа, у виду готовинског прихода или деоница, управља Косовска поверилачка агенција. Предвиђено је да она буду распоређена на следећи начин: За раднике друштвених предузећа намењено је 20%, локалној самоуправи 5% а намирењу повериоца и власника (75%).²⁴ Према члану 5.6. Правилника о раду, прописана је обавеза обавештавања о започињању приватизације и продаји активе друштвеног предузећа. На тендеру могу учествовати сва правна и физичка лица, осим јавних и друштвених предузећа, владиних установа, правних лица под стечајем и лица која су оглашена кривично одговорним за ратне и друге злочине.

Добровољна ликвидација био је још један од метода у поступку приватизације друштвених предузећа на Косову. Она подразумева напуштање тржишта од стране оног предузећа које није у стању да настави са одрживим пословањем. Овај поступак се одвија ван суда, у складу са процедурама за ликвидацију које се налазе у Уредби о пословним организацијама, и у том случају се приходи остварени ликвидацијом дају Агенцији на чување и управљање на исти начин као и случају spin off модела.

Оваквом организацијом процеса приватизације створен је модел чија је основна карактеристика продаја активе. На тај начин

24) Уредба УНМИК-а бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске поверичке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.

се потпуно заобилази низ елемената у процесу приватизације, попут идентификовања власника и повериоца, питања гарантованих државних дугова, ненаплаћених потраживања предузећа из централне Србије и АП Војводине. Повериоци се, применом spin off модела, стављају на последње место у систему потраживања, што је супротно упоредноправној пракси, јер приликом приватизације, купац по правилу преузима и обавезе повериоца. Ако узмемо у обзир да су Република Србија и предузећа са њене територије највећи повериоци у односу на друштвена предузећа на Косову и Метохији, можемо рећи да је УНМИК, оваквим моделом, правно и фактички дискриминисао српску страну у процесу приватизације, упркос томе што је Република Србија у време отпочињања приватизације, већ почела са сервисирањем дугова косовских предузећа. Управо зато, није јасно зашто је предност дата оваквом моделу приватизације, а не стечају, када је већина предузећа због дуговања испунила готово све услове за покретање поступка стечаја или ликвидације. На тај начин би се, из стечајне масе намирили повериоци, а тек потом разматрала могућност продаје остатка предузећа, а не обрнуто, како је у највећем броју случајева чињено, путем модела spinoff-а. Ако се осврнемо на представљени контекст одвијања приватизације, овакав модел се не може сматрати оправданим будући да, унутар наведених правних и политичких оквира, у себи садржи претпоставку за нарушавање стечених права власника и повериоца, етничку дискриминацију у погледу равноправног права на уживање плодова приватизације али и клицу нових подела и сукоба, што се показује како оправданим константним незадовољством једне стране, тако и актуелним споровима у вези са полагањем права на коришћење друштвеног богатства на територији Косова и Метохије.

Са тим се слажу и ретки аналитичари који су се бавили приватизацијом на Косову и Метохији. Један од њих, Матео Тодини (Matteo Todini), сматра да је установљењем оваквог модела, имплементиран механизам без чврсте правне основе који треба да почива на консензусу власника. Усвојена процедура, по којој имовина може бити пренета без дозволе, тако што ће се замрзнути приходи од њене продаје и сачекати да се политичка ситуација стабилизује, створила је ново и непознато право, које ће циркулисати на неодређени период, враћајући се у руке истих неидентификованих поседника.²⁵

25) Matteo Todini, *Privatization System in Kosovo-Rising Towards Uncertain Future*, Приштина, XII 2003, www.ossertvatoriobalceni.org/filemanager/download/37/Privatization%20Sys-

Општа одлика изложеног процеса приватизације на Косову и Метохији, да се продаје само актива а да обавезе остају старом предузећу, показале се као изузетно спорна пре свега са позиције интереса поверилаца и власника, и улоге Републике Србије у овом процесу, посебно уколико се осврнемо на прокламоване циљеве о томе да она треба да омогући обнову привреде и просперитет у мултиетничком друштву какво је Косово и Метохија. С обзиром на чињеницу да се врши трансфер активе са матичног предузећа на ново, остаје неразрешено питање утврђивања власника и поверилаца, а будући да је реч о предузећима, банкама и другим установама на територији Републике Србије, поставља се оправдано питање да ли је на овај начин УНМИК извршио отуђење имовине друштвених предузећа на штету српске стране. О нерегуларностима у процесу приватизације, изасланик генералног секретара УН Каи Еиде (Kai Aide) у свом извештају констатовао је „Процес приватизације је одмакао, он може да има непосредни и позитиван утицај на економију на Косову, пошто многа предузећа у друштвеном власништву већ дуже не раде. Међутим, процес приватизације могао би да доведе до етничке дискриминације у запошљавању и да утиче на опстанак мањинских заједница. Сада се власничка права не поштују и не обезбеђују. Велики број пољопривредне и комерцијалне имовине и даље је нелегално окупиран. То представља озбиљну препреку за повратак и одржив живот“.²⁶

ЛИТЕРАТУРА

- Димитријевић, Душко, *Привремена управа Уједињених нација на Косову и Метохији и заштита имовинских права*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, 2006.
- Накарада, Радмила, *Случај Косова - јединствена произвољност*, Институт за европске студије, Факултет политичких наука, Београд, 2007.
- Петковић, Владимир, *Колико Србију кошта јавни сектор на Косову и Метохији?*, Српски економски форум, Београд, 2007.
- Приватизација на Косову: Судска ревизија одлука од стране Специјалне Коморе Врховног суда Косова, Одељење за надгледање/

temPDF.pdf,

26) Kai Aide, A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, No. S/2005/635, Security Council, United Nations, 7. II 2005, <http://www.unosek.org/docref/KaiEidereport.pdf>

Одсек за владавину права, Организација за европску безбедност и сарадњу, мај 2008.

- Резолуција Савета безбедности 1244 (1999) о ситуацијом у вези са Косовом, Уједињене нације, С/РЕС/1244, 10. јун 1999.
- Савић, Љубомир, *Дугови Србији-имовина Косову*, Албанско-српски форум за размену мишљења, 1.4. 2006.
- Шварц, Бригит, *Косово: Неуспех УН и НАТО у заштити мањина*, Интернет: <https://www.hrwo.org/sr/news/2004/07/26/228473>
- Уредба УНМИК.а бр. 1999/24 од 12. децембра 1999. године, о закону који се примењује на Косову, УНМИК/УРЕД/1999/24
- Уставни оквир за привремену самоуправу на Косову, од 20. маја 2001. године, УНМИК/УРЕД/2001/20. Текст је приложен уз нацрт Уредбе УНМИК-а бр. 2001/9, 15. мај 2001. године.
- Уредба УНМИК бр. 1991/1 од 25. јула 1999 године о овлашћењима привремене управе на Косову, УНМИК/УРЕД/1991/1; „Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 12. децембра 1999. године, о овлашћењима привремене управе на Косову“, УНМИК/УРЕД/1999/25; „Амандмани на Уредбу бр. 1991/1 од 27. септембра 2000. године, о овлашћењима привремене управе на Косову“ УНМИК/УРЕД/2000/54
- Уредба УНМИК-а бр. 2002/12 од 13. јуна 2002. године, о установљењу Косовске повереничке агенције; УНМИК/РЕГ/2002/12.
- Aide, Kai , „A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo“, No. S/2005/635, *Security Council, United Nations*, 7. 2. 2005.
- Could U.N. Fix Iraq? „Word From Kosovo Isn't Encouraging“, *The Wall Street Journal*, Интернет: <http://www.wsj.com/articles/SB109140632871080104>
- Knoll, Bernhard, „UN Imperium: Horizontal and Vertical transfer off Effective Control and the Concept of Residual Sovereignty in Internationalised Territories“, *Austrian Review of International Law and European Law*, 2002, vol. 7, pp. 3-53.
- Knudsen, R. A. *Privatization in Kosovo: The International Project 1999-2008*. Norwegian Institute of International Affairs: Norway, 2010.
- Todini, Matteo *Privatization System in Kosovo - Rising Towards Uncertain Future*, Приштина, 2003. www.ossertvatoriobalcani.org/filemanager/download/37/Privatization%20SystemPDF.pdf

Sandra Davidovic

PRIVATIZATION MODELS OF SOCIALLY OWNED ENTERPRISES
IN KOSOVO AND METOHIA UNDER THE UNMIK
ADMINISTRATION

Resume

Through analyzing privatization models of socially owned enterprises in Kosovo and Metohia from 1999 to 2009 we have opened an important social and scientific question which is not enough treated within the of Serbian academic community.

As we have showed through this work, Kosovo privatization is not typical case because it took place in the post-war, post-communist, conflict, internationalized territory, in which the supreme power had international administration- UNMIK. After the end of the armed aggression of NATO against the Federal Republic of Yugoslavia, the Serbian province of Kosovo and Metohia have placed under the jurisdiction of the international civil presence, the UN Security Council Resolution no. 1244. Further analysis of the process of privatization of any enterprise in Kosovo must take place within this framework, if want to avoid the simplified assessment and superficial analysis.

We have put emphasis on legal aspects of the organization of temporary civilian mission of the United Nations-UNMIK with emphasis property authority that UNMIK had. Kosovo Trust Agency, as the bearer of the process was the subject analysis by itself. In the central part of the work we have clearly exposed implemented models of privatization and presented the deficiencies derived privatization. Finally, we drew the conclusion on the justification of the privatization process by the UNMIK administration and responsibility of administration in the process, particularly regarding the protection of property rights.

Keywords: Privatization, Kosovo and Metohia, UNMIK administration, Kosovo Trust Agency, Socially Owned Enterprises.

* Овај рад је примљен 15. 11. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 25. 11. 2016. године.