SLOVENSKA AKADEMIJA ZNANOSTI IN UMETNOSTI
ACADEMIA SCIENTIARUM ET ARTIUM SLOVENICA

RAZRED ZA ZGODOVINSKE IN DRUŽBENE VEDE
CLASSIS I.: HISTORIA ET SOCIOLOGIA

Razprave * Dissertationes
16

ALEKSANDER BAJT

PROTIUSTAVNOST UZAKONJENEGA SISTEMA LASTNINJENJA

LJUBLJANA
1994

SPREJETO NA SEJI RAZREDA ZA ZGODOVINSKE IN DRUŽBENE VEDE
SLOVENSKE AKADEMIJE ZNANOSTI IN UMETNOSTI
DNE 10. MAJA 1993

IN NA SEJI PREDSEDSTVA
DNE 31. MAJA 1993

TEHNIČNO UREDILA
MILOJKA ŽALIK HUZJAN

KNJIŽNICA - DRŽAVNI ZBOR RS
K 347.2
61
DRŽ.
019950075
COBISS

CIP-Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

338.246.025.88:340.131.5

BAJT, Aleksander
Protiustavnost uzakonjenega sistema lastninjenja / Aleksander Bajt. - Ljubljana : Slovenska akademija znanosti in umetnosti, 1994. - (Razprave / Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Razred za zgodovinske in družbene vede = Dissertationes / Academia scientiarum et artium Slovenica, Classis I, Historia et sociologia; 16)

ISBN 86-7131-080-9
39740672

Po mnenju Ministrstva za znanost in tehnologijo Republike Slovenije št. 415-01-317/94, z dne 26. 4. 1994 je publikacija uvrščena med proizvode, za katere se plačuje 5-odstotni davek od prometa proizvodov.

PREDGOVOR

V številnih člankih, ki sem jih objavljal o lastninjenju zadnja tri leta, sem v ocenah in predlogih izhajal predvsem iz ekonomskih argumentov. Izkazalo se je, da so bili zakonodajalcu komaj pomembni, vsekakor mnogo manj kot neekonomski. Lastninjenje se je tako sprevrglo v predmet političnega procesa, katerega glavni protagonisti so bile politične stranke v navezi z ustreznimi neformalnimi skupinami političnega pritiska. Če nič drugega, s to svojo značilnostjo gotovo verno odraža realnost slovenske pokomunistične družbe.

To realnost je mogoče analizirati z različnih vidikov. Če sem ekonomske izčrpal, politične, sociološke in psihološke vidike pa prepuščam bolj pristojnim, mi ostanejo pravni. Gre konkretno za vprašanje, v kakšnem razmerju je uzakonjeno lastninjenje z Ustavo RS. Ker se zdi zelo verjetno, da se ves čas lastninjenja to vprašanje zakonodajalcu sploh ni zastavilo, lahko pričakujemo zanimive ugotovitve.

Ta razprava je precej razširjen in tudi izboljšan članek, ki je bil pod istim naslovom objavljen v Gospodarskih gibanjih št. 246 (januar 1994, str. 19-38). Njegova glavna sporočila so bila še pred tem objavljena v dveh nadaljevanjih v Sobotni prilogi Dela pod naslovom '"Resorska fevdalizacija lastninjenja'ali 'Kako se je posrečilo uzakoniti brezpravje prvobitne akumulacije'" (15. januarja 1994) in "Divje lastninjenje, divji zakoni" (22. januarja 1994).

To razpravo poklanjam spominu akademika prof. dr. Alojzija Finžgarja, ki mu je bila lastnina in še posebej družbena eno od najbolj priljubljenih raziskovalnih področij. Prav pred smrtjo je še prebral njen rokopis. Z njegovo vsebino se je skoraj v celoti strinjal. Žal mu zahvale za to mnenje in pisne pripombe ne morem več sporočiti.

Aleksander Bajt

KAZALO

Uvod 9

I. **Ustavnopravni temelji lastninjenja** 11
Tržna prodaja kot bistvo zasebnolastniškega sistema 11
Brezplačna razdelitev 13
Poreklo družbenega premoženja in njegovo lastninjenje 15
Premoženjske pravice iz upravljanja 17
Premoženjske pravice iz investiranja 19
Ustavno pristojni osebki lastninjenja 20

II. Kršenje ustavnih pravic in svoboščin z Zakonom o lastninskem preoblikovanju podjetij 22
Protiustavnost zakonskega kriterija starosti 22
Razlastitev ustvarjalcev premoženja 23
Protiustavnost notranjega odkupa 26
Pravica do pridobitve večinskega lastništva odvisna od kapitalske intenzivnosti 27
Več kot so kapitala ustvarili zaposleni, teže pridobijo večinsko lastništvo 29

III. Področni zakoni uvajajo nasprotujoče si kriterije lastninjenja 30
Zaposleni v zavodih sploh ne smejo lastniniti 30
Lastništvo po kriteriju kupca 31
Lastništvo po kriteriju prodajalca 34
Do lastništva pridejo eni zaradi *prodaje*, drugi pa zaradi *kupovanja* pod ceno 34
Neenako obravnavanje najemnikov stanovanj in poslovnih prostorov v zasebni lasti 37
Diskriminacija zaposlenih v razmerju do stanovalcev 37

IV. Družbene razsežnosti protiustavnega lastninjenja 39

Summary 42

UVOD

Posebnost zakonodajalca je v tem, da lahko povzdigne v zakon ('uzakoni') kakršno koli določilo, ne glede na njegovo strokovno smiselnost in s tem družbeno koristnost, kakor tudi ne glede na vsebinsko in formalno-pravno skladnost z drugimi zakonskimi določili. Lahko uzakoni tudi določila, ki so v nasprotju z ustavo. Zato obstajajo v vsaki demokratični družbi, temelječi na delitvi oblasti na tri veje, zakonodajno, izvršno in sodno, ustavna sodišča, katerih naloga je, ugotoviti in odpraviti takšna zakonska določila.

Toda tako kot zakonodajna, izvršna in sodna oblast nasploh so tudi ustavna sodišča človeške ustanove, podvržene vsem poznanim človeškim slabostim. Izvirajo lahko iz pomanjkljivih strokovnih sposobnosti. To velja že za pravno usposobljenost, potrebno za ugotovitev dejanskega stanja, njegove ustavnopravne relevantnosti in presoje. Če gre za nepravno strokovno usposobljenost, so pomanjkljivosti lahko še obsežnejše.

Težave pa izvirajo lahko tudi iz nedosledne delitve oblasti, ki omogoča vpliv zakonodajne ali izvršne funkcije na sodno. Nedoslednost ni nujno institucionalne narave. Tudi pri institucionalno najdoslednejši delitvi oblasti je stopnja dejanske samostojnosti in neodvisnosti sodne funkcije v veliki meri odraz značajske (ne le strokovne) integralnosti oseb, ki jo izvajajo. Tako je posebno v časih političnih prevratov, ko prežamejo ljudi povsem neracionalne vrednostne sodbe in iz njih izhajajoči predsodki.

Kljub avtoriteti, ki jo ima ustavno sodišče, njegova razsodba zaradi tega ni nujno niti dokončna ustavna resnica, niti dokončna ustavna pravica. Prej ko se tega zavemo, bolje bo.

I. USTAVNOPRAVNI TEMELJI LASTNINJENJA

Tržna prodaja kot bistvo zasebnolastniškega sistema

Ta članek se ukvarja s skladnostjo lastninjenja v Sloveniji, uveljavljenega z zakonskimi določili nekaj več kot zadnji dve leti, z Ustavo Republike Slovenije (U.L. RS 1/4 z dne 25. julija 1991)[1]. Pri tem razumemo z lastninjenjem vsako spremembo lastnine iz ene oblike v drugo, n.pr. iz družbene v državno ali zasebno, individualno in kolektivno, pa tudi v nasprotni smeri. Za bistvo sedanjega lastninjenja, spreminjanje družbene lastnine v zasebno, bomo uporabljali izraz zasebljenje (privatizacija).

O ekonomskem pomenu lastninjenja skoraj ni izgubljati besed. Ker se nanaša na pretežni del vsega do sedaj ustvarjenega slovenskega bogastva, na vse t.i. družbeno premoženje (družbeno lastnino), je dobesedno neprecenljiv. Z zasebljenjem tega premoženja bodo določena izhodiščna lastninska, s tem pa razredna razmerja prihodnje slovenske družbe. Resda bo skladno z logiko tržnega gospodarstva njena končna lastninska struktura odvisna pretežno od pridobitnih sposobnosti posameznikov, vendar je prav tako gotovo, da bo struktura sedanjega lastninjenja tako s povzročeno različnostjo izhodiščnih položajev kakor tudi zaradi kasnejšega dedovanja opredelila gospodarski in družbeni položaj ljudi vrste prihodnjih rodov.

Nastaja vprašanje, ali je lastninjenje ustavna kategorija. Kot bomo videli, se zakonodajalec obnaša, kakor da ga ne vežejo nobena ustavna določila. Mogoče je postaviti

1 Morebitno mnenje, da je amandma XCIX k Ustavi Republike Slovenije (U.L. RS 7/282 z dne 22. februarja 1992) določil, da "Preoblikovanje družbene lastnine v javno in druge oblike lastnine ter omejitve lastnine ureja zakon", in da že to zagotavlja ustavnost zakonske ureditve lastninjenja, je nesprejemljivo. Po čl. 15 Ustave se "človekove pravice in temeljne svoboščine ... uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Z zakonom je mogoče predpisati način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar tako določa ustava". Zadnje ne pomeni, da bi ustava pooblaščala zakon, da človekove pravice in temeljne svoboščine omejuje. Ustava človekovih pravic in temeljnih svoboščin ne konstituira, ampak z neposrednim uveljavljanjem po ustavi pravice in svoboščine, ki pripadajo ljudem po naravnem pravu, samo ugotavlja in sankcionira. Razen v izjemnih primerih (vojno in izredno stanje) ustava ne more razveljaviti ali omejiti pravic in svoboščin, torej tudi ne more pooblastiti zakona, da bi to opravil namesto nje. Pa še v teh primerih omejitev ne more biti odvisna od osebnih okoliščin ljudi (čl. 16 Ustave).

celo tezo, da mu ves čas oblikovanja predpisov, ki urejajo lastninjenje, niti na misel ni prišlo, da bi ga ustava kakor koli omejevala. Za določilo 14. člena, po katerem so "vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično in drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino", je verjetno smatral, da se omejuje na politične pravice in svoboščine, tako da pri lastninjenju nima kaj opraviti. Ker očitno mislimo drugače, moramo najprej pokazati, katera ustavna določila so pomembna za lastninjenje in zakaj ga njihovo neupoštevanje sprevrže v protiustavnega.

Razen številnih političnih pravic in svoboščin (prosta izbira 'vere in postave', aktivna in pasivna volilna pravica, enakost pred zakonom ne glede na osebne 'okoliščine', svoboda gibanja, prebivanja in delovanja), ki so po 3.odst. 15. člena "omejene samo s pravicami drugih" (najbrž samo z *enakimi* pravicami in tudi *svoboščinami* drugih - A.B.), zagotavlja Ustava vsakomur tudi nekatere gospodarske pravice in svoboščine. Najbolj temeljna je nedvomno svoboda gospodarske pobude (čl. 74) ali podjetništva in iz nje izvedena pravica prilaščanja pridobljenega dohodka. Ta predpostavlja pravico do zasebne lastnine (čl. 33) ter njeno nedotakljivost v okviru njene "gospodarske, socialne in ekološke funkcije" (čl. 67), ki vključuje tudi dedovanje (čl. 33). Z njo je mišljena *osebna* zasebna lastninska pravica. Samo fizične osebe namreč lahko dedujejo.

Čeprav je pravno osnovna, ekonomsko pa tudi edina[2], osebna (individualna) oblika zasebne lastnine ne izključuje drugih pravnih oblik lastnine. Ne gre le za državno (občinsko, mestno) oziroma javno lastnino, tudi ne le za zadružno in društveno zasebno lastnino. Svoboda gospodarske pobude gre celo tako daleč, da omogoča ljudem pridobivanje dohodka in ustvarjanje premoženja v obliki fiktivnih pravnih oseb (kapitalskih družb)[3]. Svoje premoženje lahko pridobivajo in drže v družbeni (korporacijski) lastnini - delniških družbah, družbah z omejeno odgovornostjo, komanditnih in drugih družbah. To jim omogoča, da omejijo tveganje v zvezi s poslovanjem na premoženje, ki ga vložé v družbo. Razumljivo pa je, da s tem prenehajo biti lastniki realnega premoženja družbe in da se njihova lastninska pravica omejuje na terjatev do čistega premoženja družbe[4]. To je smisel ameriškega 'free enterprise system'.

Ker se dohodek in zato tudi premoženje pridobivata s prodajanjem produktivnih storitev (delovnih, kapitalskih, zemlje, podjetniških-menedžerskih in izumiteljskih)[5], prodaja pa poteka pogodbeno (kontraktualno)[6], je svoboda pogodbenih razmerij pravna oblika, v kateri

---

2 Samo fizične osebe lahko odločajo o uporabi (kratkoročno) in porabi (dolgoročno) dohodka in ga tudi dejansko porabijo. Glej o tem moje kasneje navedene razprave, ki se ukvarjajo z razliko med pravnim in ekonomskim pojmom lastnine.

3 Ponavadi se navaja kot prednost kapitalskih družb možnost združitve kapitala velikega števila lastnikov. Vendar je le omejitev tveganja na vloženi kapital tista, ki privablja lastnike. Kapital je mogoče združiti tudi v družbah z neomejeno odgovornostjo, pa jih v poslovnem svetu skoraj ni.

4 To je spregledal zakon o denacionalizaciji.

5 Lahko bi se pripomnilo, da se dohodek pridobiva s prodajo produktov. Vendar, ker produkti nastajajo iz storitev in so po vrednosti enaki vrednosti zanje porabljenih storitev, bi bila pripomba trivialna.

6 Nastanek premoženja je kontraktualen samo zato, ker nastaja z neporabo kontraktualno pridobljenega dohodka. O nastanku premoženja samem odloča lastnik z neporabo dohodka. S tem ga prihrani-naloži in spremeni v premoženje.

se vdejanja svoboda gospodarske pobude. Množičnost pogodb glede prodaje produktivnih storitev objektivizira njihovo ceno v tržno, ki je posameznim prodajam dana neodvisno od njihove volje (t.i. 'invisible hand' Adama Smitha). S to objektivizacijo postane (z izjemo intervencij države iz socialnih in ekoloških razlogov - čl. 67 Ustave) trg samostojen in neodvisen mehanizem, ki odloča o višini zasluženega dohodka na enoto storitve (ne le o njegovi naturalni sestavi, v kateri služi za porabo, kar je nebisteno). Zaradi prodaje neenakih storitev, tako v kakovostnem kakor tudi v količinskem smislu, so dohodki njihovih lastnikov seveda različni, pogosto bistveno različni. Ustavna enakost državljanov je zagotovljena z enako možnostjo ('equality of opportunity'[7]) nastopanja na trgu (ekonomsko: odprta konkurenca - 'free entry')[8]. Vsakdo lahko proda katero koli storitev in v kateri koli količini, ki jo premore (jo je podedoval ali pridobil naknadno), nikakor s tem, da bi bil vsakdo upravičen do enakega dohodka kot drugi.

Če se pojavi potreba po spremembi ene oblike lastnine v drugo, jo je v zasebnolastniškem sistemu, kakršnega uvaja Ustava RS, mogoče izvesti le kontraktualno. Čeprav prodaja ni edina oblika kontraktualne spremembe lastnika (vanjo spada tudi darilo, dedovanje), pa je gotovo najpomembnejša. Razen v primerih, kjer ni mogoče ugotoviti osebka lastnine, bi bilo ustavno torej edino lastninjenje v obliki prodaje, pogodbenega prenosa lastninske pravice od prejšnjega na novega lastnika.

Kljub temu, da se ukvarjam v tem članku z ustavnopravnimi vidiki lastninjenja, moram vendar dodati, da bi bila prodaja družbenega premoženja najbolj smotrna kot oblika lastninjenja tudi ekonomsko. Premoženje bi prišlo v roke ljudi, ki so ga sposobni ustvarjati. Na to se da vsaj v povprečju sklepati po okoliščini, da razpolagajo s prihranki, potrebnimi za nakup. To bi po vsej verjetnosti zagotovilo smotrno gospodarjenje tudi v prihodnje. Če izvzamemo tatove in goljufe (in nekatere nepopolnosti trga, ki pa jih lahko tu obidemo), so ljudje, ki pridobivajo dohodek na trgu, tudi njegovi ustvarjalci. Prodaja po polni ceni bi bila zato tudi ekonomsko pravična[9].

Brezplačna razdelitev

Obstoječe slovensko družbeno premoženje, ki naj bi spremenilo obliko lastnine, predstavlja nekaj celoletnih družbenih produktov. Vzemimo, da predstavlja le tri. Če prebivalstvo prihranja 10% tekočih dohodkov, bo potrebnih 30 let, da ga bo v celoti pokupilo. Ker mora kupovati tudi porabne dobrine (stanovanja), pa tudi ustvarjati nov kapital, se lahko ta doba raztegne na 50 in več let. Zato so se mnogokje odločili za brezplačno ali

7 M. Friedman pravi :"Equality of opportunity simply spells out in more detail the meaning of personal equality, of equality before the law." (M. in R. Friedman, Free to Choose, A Personal Statement, New York in London, 1981, Harcourt Brace Jovanovich, str. 132.)

8 A. Bajt, Osnove ekonomske analize i politike, Zagreb 1979, Informator, str. 160 sl.

9 V primeru prodaje po polni ceni - z izjemo prevar in tržnih nepopolnosti - sploh ne bi šlo za pridobivanje dohodka oziroma premoženja, ampak le za njegovo pretvorbo v drugo naturalno obliko - obliko konkretnih produkcijskih sredstev, ki bi jih pridobili kupci. Zaradi tega ta pretvorba državne lastnine v zasebno tudi ne bi mogla prizadeti ustavne enakosti državljanov. Pogoj je le, da ima vsak državljan enako možnost, nabaviti konktretno produkcijsko sredstvo (njihove skupnosti - podjetja). To zagotavlja, na primer, javna dražba.

skoraj brezplačno razdelitev vsega ali dela družbenega premoženja prebivalstvu. Tudi pri nas.

Ker gre za povsem nesistemsko delitev premoženja (sistemsko je le kontraktualno prenašanje), Ustava o zasebljenju nima posebnih določil. Pomagati bi si bilo mogoče z vsesplošnim referendumom ali s paraustavnim urejanjem, podobno kot je bilo tisto z zakonom o združenem delu ('mala ustava'), vendar le po posebnem pooblastilu ustave. Ker se je zakonodajalec odločil za zakonsko urejanje zasebljenja, je nedvomno vezan na vsa splošna določila Ustave. Očitno je v tej zvezi najpomembnejši člen 14, po katerem so "vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine", ne glede na njegove osebne okoliščine. Lastninska pravica, ki jo pridobivajo z zasebljenjem, je prav gotovo ena od človekovih pravic in svoboščin. Čeprav se enakost pravic nanaša tudi na kakovostno plat lastnine, obseg lastninskih upravičenj, ki jih z zasebljenjem pridobijo ljudje, je bistvena za enakost njena količinska razsežnost, velikost premoženja, ki ga pridobijo. Samo če pridobijo iz družbenega premoženja, ki se prenaša v zasebno last, vsi *enake* deleže, je spoštovano določilo 14. člena Ustave.

Glede tega najbrž ne bo dvomov. Zastavlja pa se vprašanje, katere so tiste "katerekoli druge osebne okoliščine", ki po členu 14 Ustave tudi (razen primeroma naštetih) ne dopuščajo neenakosti v zasebljenju družbenega premoženja. Nekatere lahko naštejemo: zakonski stan, prebivališče, poklic, starost (rojstvo, ki ga navaja čl. 14, lahko pomeni tudi kaj drugega), telesne in delovne sposobnosti, kaznovanost in prestajanje zaporne kazni, pa vse okoliščine v zvezi z zaposlitvijo, okoliščina ali je zaposlen, nezaposlen ali brezposeln, upokojen ali aktiven, kakor tudi dolžina zaposlitve, kraj, panoga, tehnična narava, velikost, pravna oblika in lastninski sektor ter velikost podjetja zaposlitve. Pa tudi s tem niso izčrpane.

Zdelo bi se, da pripadajo ljudem enake pravice ne glede na tiste osebne okoliščine, na katere *ne morejo vplivati*. Narodnost, rasa in spol od naštetih v členu 14, ter starost, telesne in delovne sposobnosti in upokojenost od naknadno naštetih so takšne. Vendar, če so ljudje v okviru zakona svobodni, če si lahko 'prosto volijo vero in postave', ne smejo vplivati na zasebljenje niti okoliščine ljudi, o katerih lahko odločajo sami. Od okoliščin, ki jih našteva člen 14, spadajo med te vera ter politično in drugo prepričanje, vsaj deloma tudi izobrazba. Sicer preprosto ne bi mogli biti svobodni. Ustava jim zagotavlja pravico, da se spravijo v kakršne koli okoliščine. Torej zato, ker so se spravili v določene okoliščine, ne morejo biti ob ustavno pravico enakosti. Zato lahko sklenemo, da nobena od naštetih okoliščin ne more upravičevati razločevanja v zasebljenju družbene lastnine.

Do dvoma bi utegnilo priti v primeru takšnih okoliščin, kot so dolžina zaposlitve, kraj, panoga, tehnična narava, velikost, pravna oblika in lastninski sektor in velikost organizacije zaposlitve. Razlog je v tem, ker te okoliščine v veliki meri odločajo o dohodkih ljudi, ti pa odražajo njihove pridobitne sposobnosti, ki bi se prav lahko štele za kriterij zasebljenja. Notranje delitve v podjetjih, ne le dohodka, ampak tudi premoženja (posebej tudi zasebljenja družbenega premoženja), se pogosto oprejo na velikost dohodka posameznika. Dohodki pa so prav gotovo obseženi v gmotnem položaju ljudi iz člena 14. Ustave. Ker torej razlike v dohodkih po tem členu samem ne morejo upravičevati razlik v pravicah in svoboščinah ljudi, so implicitno obsežene v njem tudi vse navedene okoliščine. Pri tem je popolnoma vseeno, ali so ljudje prišli v navedene okoliščine prostovoljno, ali pa prisilno, v pravnem

(po drugi svetovni vojni zaposlovanje ni bilo povsem prosto) ali de facto smislu (zaradi velikih stroškov, povezanih s prezaposlitvijo).

Lahko torej sklenemo, da je edini kriterij, ki upravičuje do brezplačnega zasebljenja, *slovensko državljanstvo*. Vsak slovenski državljan "ne glede na narodnost, raso " itd. (člen 14 ustave) ima pravico do *enakega* deleža v brezplačni delitvi družbenega premoženja.[10]

Naj kot ekonomist dodam, da je brezplačna razdelitev premoženja ekonomsko inferiorna prodaji. Pri podaritvi odpade tako produktivna spodbuda kakor tudi ekonomska pravičnost: tem bolj, za čim bolj dobesedno podaritev gre. Država se jima zavestno odreče in se zadovolji z ustavno enakostjo državljanov in s tem s formalno pravičnostjo[11].

Ker je bilo v primeru realsocialističnih gospodarstev z izključujočo državno lastnino vseh podjetij (z morebitno izjemo poljskega in madžarskega, ki sta uvajali samostojnost podjetij, tržno gospodarstvo in celo neke oblike samoupravljanja zaposlenih) in centralno-planskim upravljanjem nemogoče ugotoviti kakšnega drugega upravičenca in bi moral zaradi tega (razen po vojni podržavljenega) v prodajo ves kapital vseh podjetij, to pa bi zasebljenje še bolj zavleklo kot pri nas, je bilo mnogo bolj naravno, da je padla ideja množičnih zasebljenj, ki so jo sprožili nekateri zahodni ekonomisti[12], na plodna tla.

Poreklo družbenega premoženja in njegovo lastninjenje

S tem smo pri družbenem premoženju, ki je dobilo z ustavnim zakonom iz 1953 ime 'družbene lastnine' (pred tem je bilo pod imenom 'splošno ljudsko premoženje' državna lastnina, podobno kot vse do preobratov v 1990-91 v drugih evropskih 'realsocialističnih' deželah). S t.i. blejskimi uredbami 1953-54 je bila v gospodarstvu prepuščena v upravljanje delavcev. Ko so bili z ustavo iz 1963 odpravljeni državni investicijski skladi, v katere so morala podjetja plačevati obresti na svoja poslovna sredstva, je bilo zamišljeno, da bodo zaposleni razpolagali s celotnim dohodkom (t.j. tudi s 'sredstvi za razširjeno reprodukcijo'). Vendar se je to zgodilo dokončno šele z ustavnimi amandmaji iz 1971, ko je bila odpravljena obveznost podjetij, plačevati te obresti v 'kreditne sklade bank', razen tega pa so bile do tedaj vplačene obresti vrnjene gospodarstvu. Od takrat dalje so zaposleni v t.i. sistemu združenega dela posebno po zakonu o združenem delu iz 1976 formalno[13] razpolagali s

10 Lahko bi se zastavilo vprašanje, kaj z državljani, ki zaradi mladosti ali kaznovanja ne uživajo vseh državljanskih pravic. Mislim, da ni toliko pereče, da bi se kazalo z njim ukvarjati v tem spisu.

11 Da gre res le za formalno enakost in pravičnost, je razvidno iz naslednjega. Gospodarsko slabo stoječi sloji si ne morejo privoščiti, da bi ostali lastniki kapitala. Njihove potrebe po drugih dobrinah so mnogo bolj pereče. Zaradi tega bodo pridobljene certifikate (delnice) prodajali, posebno tudi zaradi gospodarskega zastoja, globoko pod njihovo dolgoročno vrednostjo. To bo po nekaj letih koncentriralo kapital v maloštevilnih rokah. Z enakostjo v razdelitvi certifikatov si je zakonodajalec umil roke nad razlastitvijo večine prebivalstva, ki bo posledica takšne koncentracije.

12 Med prvimi O. Blanchard, R. Dornbusch, P. Krugman, R. Layard in L. Summers v delu "Reforms in Eastern Europe", 1990 Report of the WIDER World Economy Group, November 1990. Za takšno rešitev sta bila tudi M. Friedman in nam poznani J. Sachs.

13 Formalno poudarjam zato, ker je v sistemu 'združenega dela' država poizkušala na različne načine vplivati na gospodarjenje podjetij, posebno prek t.i. samoupravnega sporazumevanja in družbenega dogovarjanja, pri

celotnim pridobljenim dohodkom. V zavodih (negospodarstvu) je do tega prišlo že prej, s temeljnim zakonom o zavodih v 1965.[14] Čeprav so veljale zanje nekatere posebnosti (udeležba predstavnikov 'družbene skupnosti' v njihovem upravljanju, pretežno financiranje po paradržavnih 'samoupravnih interesnih skupnostih'), jih lahko obravnavamo skupaj z gospodarstvom. Pač pa je treba predvsem zaradi posebnega načina financiranja njihove gradnje posebej navesti stanovanja v družbeni lastnini (brez zaplenjenih in podržavljenih stanovanj).

Tako proda (predprejšnji naslov) kakor tudi brezplačno podari (prejšnji naslov) se lahko le premoženje, ki nima lastnika. Točneje, premoženje brez lastnika je izpostavljano okupaciji: vsakdo si ga lahko prilasti. Za družbeno premoženje bi lahko kot celoto trdili, da nima lastnika. V preteklosti se je celo uradno pogosto označevalo kot lastnina 'vseh in nikogar'. Vendar je bila to konstrukcija, potrebna zaradi zoperstavljanja državni lastnini, ki pa proces lastninjenja prej ovira kot mu koristi. Da bi preprečili prilaščanje (okupacijo) po komurkoli, ne le t.i. divje lastninjenje, ampak tudi bolj ali manj naključno razdeljevanje, ga je treba urediti skladno z načeli normalne zasebnopravne ureditve, na katerih je zgrajena tudi naša nova ustava.

Edini s to ureditvijo skladen in tudi pravno in ekonomsko upravičljiv kriterij je *poreklo* družbene lastnine, način njenega nastanka, tako v pravnem kot dejanskem, produkcijskem smislu. Če je mogoče ugotoviti osebe, ki jim pripada družbeno premoženje po načelih normalne zasebnopravne ureditve, lastninjenje kot poseben proces sploh ni potrebno. Takšno premoženje in lastninske upravičence do njega je treba le ugotoviti: preprosto *je*, ne pa postane, lastnina teh oseb. Iz procesa lastninjenja ga je treba zato izločiti. Ali in kako ga vrniti njihovim lastnikom, tako pravno kot fizično, je tehničen problem, četudi je lahko izredno zapleten.

Takšno je prav gotovo družbeno premoženje, nastalo z zaplembami (različnih pravnih oblik, največ v obliki nacionalizacije) zasebnega premoženja za časa revolucije in kasneje (n.pr. odvzem lastninske pravice na zemljiščih, namenjenih za 'kompleksno graditev', še v 1976), naj gre za fizične ali pravne zasebne lastnike. Enako velja za premoženje avtonomnih javnih oseb kot so občine, mesta, univerza, cerkve in redovi, in podobne, pa za premoženje trajnih življenjskih skupnosti, kot so kmetijske (agrarne) skupnosti.

V skupino, ki ne gre v lastninjenje, spada tudi premoženje, ki je bilo, čeprav formalno družbeno, upravljano kot državno. Gre za premoženje državnih organov in ustanov na vseh ravneh (tudi občinski), kjer nikoli ni bilo samoupravnega gospodarjenja zaposlenih. Če se je pojavil presežek dohodkov nad izdatki, o njem niso odločali zaposleni, ampak je avtomatično (p)ostal lastnina države, državnega proračuna. V to skupino spadajo tudi dobrine v javni rabi (zemljišča, gozdovi, ceste, vode in morje in bogastva v njih), kolikor so jih neposredno upravljale občine.

Samo da preprečimo možne nesporazume dodajmo, da se nanaša lastninjenje lahko le

---

katerem je bila prisotna bodisi posredno (pri prvem) bodisi neposredno (pri drugem). Stopnja dejanske samostojnosti podjetij je bila odvisna predvsem od osebnosti direktorjev. Po drugi strani so kljub materialnim omejitvam (obrestim na poslovna sredstva) podjetja gospodarila kot povsem samostojna že v času t.i. liberalizma in 'tehnokratske uzurpacije samoupravnih pravic' po direktorjih v skoraj vseh šestdesetih letih.

14 Podrobneje o tem A. Finžgar, Družbena lastnina v jugoslovanskem pravu, Razprave SAZU, Ljubljana 1977.

na čisto (neto) premoženje (skupna aktiva zmanjšana za dolgove). Se pravi, preden bi prišlo do lastninjenja nekega premoženja, je treba odšteti dolgove proti tretjim osebam, bankam, državnim skladom in zasebnikom, vse tako domačim kot tujim.

Premoženjske pravice iz upravljanja

Nastaja vprašanje ali, in če, kakšne pravice do družbene lastnine gredo zaposlenim. Ker gre za politično (in samo politično, ne tudi strokovno) delikatno vprašanje, ugotovimo najprej mesto samoupravnega sistema v alternativnih družbenih ureditvah. Izhajajmo iz ugotovitve, da ljudje svojih produktivnih storitev ne prodajajo neposredno, ampak prek prodaje z njimi ustvarjenih dobrin. Med produktivnimi storitvami in trgom dobrin deluje trg produktivnih storitev (dela, kapitala, zemlje, menedžerstva), zvezo med njima pa vzpostavlja podjetništvo, ki zaposluje produktivne storitve.

Razlika med alternativnimi ekonomskimi sistemi prihaja najjasneje do izraza ravno pri podjetništvu. V zasebnolastniškem sistemu postane dohodek takoj s pridobitvijo lastnina prodajalcev storitev in podjetnika. Z njim po obdavčenju prosto razpolagajo. Če ga prihranijo (ne porabijo), poveča njihovo zasebno premoženje (podjetnik mora izpolniti dodatni pogoj: dohodek po plačilu produktivnih storitev mora biti pozitiven; sicer se premoženje zmanjša).

V centralno-planskem sistemu, ki je razen lastnine odpravil tudi zasebno podjetništvo, ostaja vnaprej (plansko) določeni del dohodka podjetij nerazdeljen ('stopnja akumulacije'). Ker je tudi akumulacija funkcija države, se ta del kar neposredno spreminja v državno lastnino in uporabi po sklepu države bodi v podjetju bodi drugod v gospodarstvu.

V našem samoupravnem sistemu pa je bilo tako pridobivanje dohodka kakor tudi odločanje o njegovi uporabi (porabi - naložbah, t.i. delitev dohodka) zadnjih trideset let tako kot v zasebnolastniškem sistemu de facto funkcija *podjetja*[15]. O vsem so formalno odločali zaposleni. To, da je bil vpliv večine pri tem omejen, da so v veliki meri izvajali odločitve vodstva podjetij, ne zanika tega. Tudi v mnogih delniških družbah je vpliv delničarjev na gospodarjenje omejen. V osemdesetih letih je dobila družbena lastnina podjetij vse znake kolektivne lastnine zaposlenih[16]. Njihovo razpolaganje z njo je omejevala edinole ustavna obveza, da ne zmanjšajo njene realne velikosti ('capital intact' omejitev). Posebno v dobi visoke inflacije pa mnogokje še ta ni bila spoštovana.

Pravice, ki so jih v samoupravnem sistemu uživali zaposleni, so bile glede na družbeno lastnino dveh vrst. V vseh primerih so upravljali premoženje, ki jim ga je zaupala država (najprej v revoluciji zaplenjeno zasebno premoženje, kasneje pa vse bolj premoženje financirano iz centralnih državnih skladov - akumulacije) ali ustanovitelj. Razen tega so

15 Danes mnogi zanikajo, da bi obstajala med navedenima ureditvama kakšna razlika. Naj zato navedem mnenje M. Friedmana, sodobnega protagonista tržnega gospodarstva in zasebne lastnine, ki pravi: "Večja podjetja (v Jugoslaviji - A.B.) so delavske samouprave - neučinkovita organizacijska oblika, ki pa vendar omogoča vsaj nekaj priložnosti za odgovornost in pobudo posameznikov. Prebivalci Jugoslavije niso svobodni. Uživajo mnogo nižjo življenjsko raven kot prebivalci sosednje Avstrije ali podobnih zahodnih dežel. Kljub temu doživi opazujoči potnik, ki pride kot midva vanjo iz Rusije, Jugoslavijo kot pravi raj (paradise)." (M. in R. Friedman, prej navedeno delo, str. 56).

16 Glej o tem A. Bajt, Samoupravna oblika družbene lastnine, Zagreb 1988, Globus.

lahko s prihrankom dela pridobljenega dohodka in njegovim investiranjem povečali premoženje, s katerim so razpolagali, in v tem smislu ustvarjali novo premoženje. O lastninjenju premoženja, kolikor so zaposleni z njim samo upravljali, bo govor pod tem naslovom. Pod naslednjim se bomo ukvarjali z lastninjenjem premoženja, ki je nastalo z investiranjem dela dohodka podjetij.

Upravljanje tujega premoženja šteje v sodobni literaturi za del premoženjskih pravic - 'property rights'[17]. Lastninska pravica (ownership right) je le ena med njimi, čeprav lahko načelno pokriva vse druge (služnostno, zastavno, zakupno i.p.). Menedžerji opravljajo velik del funkcij, ki so jih nekdaj lastniki, v mnogih primerih celo v nasprotju z interesi posameznih lastnikov. Tako je posebno v sodobnih korporacijah z velikim številom delničarjev, katerih vpliv na upravljanje je podobno kot vpliv na upravljanje zaposlenih v samoupravnem podjetju omejen[18]. V novejšem času menedžerji marsikje participirajo na dobičku in imajo prednost pri nakupu delnic podjetja. Ponekod jih morajo odkupiti celo obvezno, kot pogoj zaposlitve. Motiv je očiten: premoženjske pravice bodo izvajali tem popolnejše, čim močneje se bodo identificirali z lastniki podjetij.

Glede pravic, ki so jih imeli zaposleni do upravljanega družbenega premoženja v našem sistemu, ni v tuji literaturi celo med nasprotniki socialističnega gospodarstva nobenega dvoma - šlo je za premoženjske pravice[19]. Samo domači pravni in ekonomski ideologi združenega dela so videli v njih specifično samoupravno 'pravico dela', ki naj bi bila pravo nasprotje premoženjskih pravic.

Dalo bi se zagovarjati zahtevo, naj se v procesu lastninjenja premoženjske pravice zaposlenih priznajo za lastninske. Takšno tezo je za primer jugoslovanske ureditve zastopal celo M. Friedman[20], ki je bil sicer za množično razdelitev državne lastnine (v ex-socialističnih gospodarstvih brez samoupravljanja) vsem državljanom. Takšno preoblikovanje bi bilo mogoče opirati na določilo člena 15/5 ustave, po katerem "Nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ta ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri". Ker pa je med premoženjskimi pravicami, ki so jih v samoupravnem sistemu uživali zaposleni, in lastninsko pravico precejšnja razlika, bi bila pravno upravičena (tudi po splošnem načelu pridobljenih pravic) edinole zahteva, da se v vseh podjetjih, kjer to žele zaposleni, ohrani samoupravljanje obenem z vsemi pravicami, ki jih je dajalo zaposlenim (in s tem seveda tudi družbena lastnina - v zasebno bi se potemtakem lahko spreminjala le z dokapitalizacijo).

Vendar bi bila takšna ureditev v nasprotju s pravicami državljanov, ki so po samoupravni pravni ureditvi lastniki družbenega premoženja. Samoupravljanje bi se zato lahko ohranilo le, če bi po lastninski preobrazbi to želeli novi lastniki družbenega premoženja. Najbrž bi

---

17 Za pojem in kritični pogled na teorijo premoženjskih pravic, ki šteje med eno sodobnih področij ekonomike, glej mojo razpravo "The property rights school: Is economic ownership the missing link?" (The International Review of Law and Economics 13, 1993, str. 85-97).

18 Temeljna literatura je A. Berle in G. Means, The Modern Corporation and Private Property, New York 1932, Macmillan.

19 Glej posebno dela S. Pejovicha, na primer novejše "A property rights analysis of the Yugoslav miracle" (Annals, AAPSS, 1990, 507, str. 123-32).

20 Glej D. Baum, "Zna li Friedman nešto o Jugoslaviji?", (Privredni vjesnik 1990, br.2673, str. 5).

na kaj takega zaman čakali. Izjema bi bila samo podjetja, v katerih bi pridobili zaposleni v svojo last celotno premoženje, ali pa njegov daleč pretežni del.

Premoženjske pravice iz investiranja

Drugače je z zaposlenimi in s premoženjem, ki so ga ustvarili tako, da niso porabili vsega pridobljenega dohodka, ampak so ga del prihranili in investirali. Tako po krščanski kakor tudi socialistični etiki izhaja lastnina iz dela. Kdor je ustvaril premoženje, naj bo tudi njegov lastnik in ga uživa (četudi po komunistični etiki le toliko, da bo zmogel 'reproducirati svojo delovno silo', s katero bo pomagal pri ustvarjanju 'družbene akumulacije')! Če sistem združenega dela pravic ustvarjalcev premoženja ni priznaval za zasebnolastniške - postalo je družbena lastnina[21] prav tako kot tisto, ki je nastalo z dotacijami državnega denarja podjetju - še ne pomeni, da ni bilo z vidika normalnega pravnega sistema prav to njihovo bistvo. Tudi zasebnih pravic lastnikov v revoluciji zaplenjenega premoženja komunistični režim ni priznaval - tudi to je postalo družbena lastnina - pa zaradi tega ni ostalo z vidika normalnega pravnega sistema nič manj zasebna last kot je bilo pred zaplembo.

To podkrepljuje zahtevo, da tudi premoženje, ki so ga z investiranjem enega dela pridobljenega dohodka ustvarili zaposleni, ne gre v proces lastninjenja, ampak se predhodno izloči. Za to, da postane lastnina zaposlenih, je potrebna samo nesporna ugotovitev, da je res nastalo na tak način. Podobno kot glede premoženja, ki so ga ustvarili nekdanji zasebni lastniki, pri tej ugotovitvi ne gre za nikakršen konstitutivni akt.

Upravičenost enake obravnave v obeh sistemih ustvarjenega premoženja je razvidna tudi iz tele primerjave. Po zakonu o denacionalizaciji so vnuki in pravnuki bivših zasebnih lastnikov prav tako upravičeni do celotnega premoženja kot oni sami, čeprav bi bili po vseh sodobnih pravnih ureditvah zaradi močno progresivnih dednih davkov ob njegov doberšen del, tem večji, čim večje je bilo in prek čim več kolen ga dedujejo. Ta odvzem je teoretično utemeljen na dejstvu, da je delo tem manj vir premoženja, prek čim večjega števila rodov se deduje, zaradi česar je moralna upravičenost do lastnine sorazmerno manjša. A contrario se da sklepati, da je povsod tam, kjer je zveza z delom direktna, upravičenost večja.

Ker je premoženje, o katerem govorimo, v obeh primerih poslovno, je še bolj prepričljiva tale primerjava. V skoraj pol stoletja, ki je minilo od nasilnih odvzemov premoženja, bi bile zaradi stečajev najbrž kar tri četrtine nekdanjih lastnikov ob vse premoženje, na njihovo mesto pa bi stopili novi poslovni uspešneži, ki bi se uveljavili v tem času. Če jim zaradi odprave zasebne lastnine to ni bilo omogočeno, so v podobnem položaju, kot če bi jim bilo premoženje odvzeto, samo da bi bila zaradi direktne povezanosti z delom njegova 'denacionalizacija' še bolj upravičena kot je v pretežnem delu dedičev nekdanjih nacionalizirancev. Ker jih ni mogoče identificirati, prav tako pa ne ugotoviti, kakšno bi bilo njihovo premoženje, tega ni mogoče izvesti.

Povsem realistično pa se da sklepati, da so se podjetniške sposobnosti takšnih ljudi uveljavile tudi v sistemu družbene lastnine in da so prav ustvajalci premoženja v sistemu

21 Ustavno je bil 'družben' že dohodek. Vendar, kolikor so ga prelili v plače, je postal zasebna ('osebna') lastnina zaposlenih ne glede na to, ali so ga ti porabili ali investirali.

družbene lastnine najverjetneje tisti, ki bi zunaj tega sistema ustvarili zasebno poslovno premoženje. Toda tudi ne glede na to je gotovo, da je bilo vsako ustvarjeno premoženje, ki bi v normalnem pravnem sistemu postalo zasebno, v samoupravnem sistemu sproti podržavljeno (spremenjeno v družbeno lastnino), tako da je razlika med povojno podržavitvijo zasebnega premoženja in sprotnim podržavljanjem ustvarjenega premoženja po njej le v postopnosti slednjega. Dejstvo, da je manjšina podjetniško sposobnih ljudi uporabila svoje sposobnosti za pridobitev zasebnega premoženja, ne zanika tega, posebno če upoštevamo, da je ta možnost obstajala šele zadnje čase in v omejenem obsegu.

Ustavno pristojni osebki lastninjenja

Že prikazana različnost izvora kapitala je tudi ne glede na ponovno splošno uvedbo zasebne lastnine zahtevala ustrezno diferenciacijo družbene lastnine. Bolj določno, potrebna je bila ugotovitev, koliko od skupnega (čistega) premoženja, s katerim poslujejo podjetja, je nastalo z zaplembo nekdaj zasebnega premoženja, koliko z vlogami države (občine i.p.), koliko z vlogami zunanjih, tujih in domačih, pravnih in fizičnih oseb, koliko pa z notranjim hranjenjem in investiranjem zaposlenih[22]. Že takšna ugotovitev lastnikov družbenega premoženja in njegova formalna razdelitev med nje bi uvedla lastninski pluralizem.

Ker do takšne diferenciacije družbenega premoženja ni prišlo, bi jo bilo najprimerneje izvesti kot prvi korak v lastninjenje. Z njo bi pridobili osebke (lastnike), ki bi lahko odločali o njegovi nadaljnji usodi[23]. Vsak od njih bi prosto razpolagal s svojim delom premoženja. Odločal pa bi tudi o gospodarjenju z njim, kar bi sistem samoupravljanja zaposlenih spremenilo v sistem soupravljanja lastnikov. Ker bi le-ti nosili skladno z deležem v skupnem premoženju vse posledice soupravljanja, bi se že nekako le dogovorili o organizaciji soupravljanja, posebno ker jim moderni menedžment daje dosti vzgledov. Kdor od solastnikov ne bi bil zadovoljen, bi s prodajo svojega deleža vedno lahko izstopil.

Z ugotavljanjem lastnikov posameznih njegovih delov po poreklu, družbeno premoženje ne bi bilo porazdeljeno v celoti. Ker predpostavljam, da bi se lastninsko upravičenje do določenega dela družbenega lahko dokazovalo samo s postopki, uveljavljenimi v civilnopravnem dokaznem postopku, bi najbrž kar precejšen del družbenega premoženja ostal nerazdeljen, še nadalje 'družbena lastnina'. Najteže bi svojo upravičenost dokazovali zaposleni, do težav pa bi gotovo prišlo tudi pri dokazovanju nekdaj nasilno odvzetega zasebnega premoženja, posebno, če je bilo poslovne narave (last kapitalski družb). Najbrž bi bilo najprimerneje, če bi po poteku določenega roka, zadostnega za izvedbo potrebnih dokazov, takšno premoženje spremenili v državno.

Država, ki bi tudi neglede na pravkar povedano nedvomno postala večinski lastnik celotnega družbenega premoženja, večinski delež pa bi imela tudi v večini posameznih

22 Diferencijacijo na relaciji družbeno premoženje : podjetništvo zaposlenih sem večkrat predlagal že v zgodnjih šestdesetih, objavil pa tudi v "Property in Capital and in the Means of Production in Socialist Countries", The Review of Law and Economics 9, 1968, str. 1-4.

23 To sem predlagal v "Privatizacija in učinkovitost", Sobotna priloga Dela z dne 20. oktobra 1990. Pod naslovom "Tržišna privatizacija" in z navedbo literature objavljeno tudi v Privredna kretanja Jugoslavije št. 210, 1990, str. 26-36, v Informator 38, št. 3827, 10.11.1990, str. 1-2, in v Ekonomski pregled 41, 1990, str. 343-54.

podjetij, bi se šele po tej fazi lahko odločila za zasebljenje njenega deleža (delno ali v celoti bi ga lahko zadržala v svoji lasti) oziroma drugačno preoblikovanje (n.pr. v javno lastnino zavodov v materialni in nematerialni sferi). Šele s tem bi bilo preprečeno, da bi razpolagala z nečim, kar ni njeno. Ker do tega ni prišlo, ker je odločala o družbenem premoženju, ki ni bilo njeno, predvsem pa, ker za tako razpolaganje s tujim premoženjem ni predvidela nobenega "nadomestila v naravi" niti "odškodnine" (čl .69 Ustave), je s svojim razpolaganjem de facto *razlastila* upravičence do družbene lastnine. S tem je ravnala prav tako protipravno kot komunistična država z zaplembami zasebnega premoženja v drugi svetovni vojni in po njej. Ker gre za neodtujljive naravne pravice, jih ne bi smela odpraviti niti z Ustavo[24]. Če bi kljub temu hotela postaviti sistem samoupravnih pravic zaposlenih izven zakona, pa bi morala država kot predpogoj in neprimerno bolj upravičeno postaviti izven zakona celotni pravni in politični sistem, uveden z revolucijo.

Če bi se država (po opravljeni ugotovitvi, kaj je njeno) odločila, odpovedati se svoji lastnini in jo spremeniti v zasebno, bi imela upoštevajoč ustavno načelo enakosti državljanov pri pridobivanju dohodka na voljo nešteto možnosti: od prodaje po polni vrednosti na eni do podaritve na drugi skrajnosti, pa še o trenutku zasebljenja bi se lahko prosto odločala.

Zaposleni, ki bi (po ugotovitvi, kakšen del dohodka je nastal z njihovim investiranjem) postali kolektivni zasebni lastniki mnogo manjšega dela vsega družbenega premoženja kot država, bi tudi večinski delež pridobili le v manjšem številu podjetij - samo v tistih in v tistem obsegu, v katerih in v katerem so ga s hranjenjem in investiranjem dohodka sami ustvarili. Ali in kako bi ga spremenili v individualno zasebno lastnino, bi odločali kasneje. Država bi pri tem lahko nastopila kot usmerjevalec zasebljenja kolektivne lastnine zaposlenih.

---

24 Po tč.3 Ustavnega amandmaja XCIX (U.L. RS 2/7 z dne 22. februarja 1991 "Preoblikovanje družbene lastnine v javno in druge oblike lastnine ter omejitve lastnine ureja zakon". Tako kot s kasnejšo Ustavo, tudi s tem amandmajem družbena lastnina ni bila odpravljena. Gre za najavo procesa, ki ga bo uredil zakon, ki pa ne more biti v nasprotju z Ustavo, konkretno s 5. odst. njenega 15. člena (naveden zgoraj). To, da se ta najava skriva za ukinitvijo lastninskega maksimuma in ponovno uvedbo lastninske pravice na stavbnih zemljiščih, kvečjemu potrjuje naše mnenje. Še bolj ga potrjuje 5. čl. ustavnega zakona za izvedbo amandmaja XCVI (U.L.RS 1/37 z dne 11. oktobra 1990), ki pooblašča družbena podjetja, da se organizirajo kot podjetja v mešani lastnini.

DOKUMENTACIJA

II. KRŠENJE USTAVNIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN Z ZAKONOM O LASTNINSKEM PREOBLIKOVANJU PODJETIJ

Protiustavnost zakonskega kriterija starosti

Če v nasprotju z zgoraj zagovarjano potrebo ni bila predhodno izvedena razločitev družbene lastnine po viru njenega nastanka, bi ustavna enakost državljanov zahtevala (po vrnitvi v revoluciji zaplenjenega zasebnega premoženja) razdelitev vsega čistega družbenega premoženja (ne le tistega, ki bi bilo sicer pripadlo državi) med vse državljane v enakih deležih. Zakon o lastninskem preoblikovanju podjetij (U.L. RS 2/55 z dne 20. novembra 1992, spremenjen in dopolnjen v U.L. RS 3/31 z dne 11. junija 1993)) pa se s takšnim sklepanjem ne strinja. S certifikati, ki jih sicer dobe vsi, razdeljuje med državljane le del čistega družbenega premoženja, v okviru tega pa daje več starejšim državljanom. Oboje je protiustavno. O protiustavnosti diskriminacije po starosti bo govora v nadaljevanju, o protiustavnosti delitve med prebivalstvo po enakih deležih le dela čistega družbenega premoženja pa pod naslednjimi naslovi.

Starost je osebna okoliščina, ki prav gotovo spada med tiste, za katere čl. 14 Ustave ne dopušča, da bi vplivale na pravice in svoboščine državljanov. Pri tem je prav vseeno, ali jo štejemo za vsebovano v okoliščino 'rojstvo', ki jo ta člen izrečno navaja, ali pa spada med 'druge osebne okoliščine', ki jih ne navaja izrečno. Najbrž bi bilo težko zagovarjati celo izločitev otrok in mladoletnikov (zaradi opravilne nesposobnosti, odvzema državljanskih pravic) iz zasebljenja.

Vendar večina ne misli tako (četudi ni starejša). Tudi pisec tega članka ne (pa ne, ker bi bil starejši). Razlog je v prepričanju, da so starejši prispevali k ustvaritvi družbenega premoženja v povprečju več kot mlajši. Izvirno določilo zakona, ki je diferenciralo državljane po delovni dobi in ne starosti, potrjuje to oceno. Odpravljeno je bilo izključno iz praktičnih razlogov - ugotavljanje delovne dobe bi bilo zapleteno opravilo. Pomeni, da se je zakonodajalec ne da bi se zavedal postavil na stališče, da so ljudje tudi v sistemu družbene lastnine ustvarjali premoženje in da jim zaradi tega pripada ustrezen delež lastnine na njem. Na to kaže tudi naknadno uzakonjena pravica zasebljenja zaposlenih na podlagi potrdil o manj izplačanih osebnih dohodkih (z že navedenimi spremembami in dopolnitvami zakona), kakor tudi podobno utemeljena pravica zaposlenih v javnih zavodih, državnih organih in

drugih organizacijah, ki se pretežno financirajo iz proračunakih sredstev, do dodatnih lastniških certifikatov.

S tem je zakonodajalec funkcionalno izenačil lastnike, ki so ustvarili premoženje do njegovega nasilnega odvzema, s tistimi, ki so ga ustvarjali za časa komunističnega režima. Po moji oceni je to najsvetlejša iskrica zakona, ki pa je žal zamrla, še preden ga je utegnila prosvetliti. Zakaj tega izenačenja ni oblikoval izrečno? Zakaj ni uzakonil načela, da pripada vsakomur tisto, kar je ustvaril, ne glede na to, v kakšnem sistemu je ustvaril? Danes seveda ne bo priznal, da se izenačenja ni zavedal, prav kakor ne bo hotel uvideti, da je razločevanje državljanov po starosti protiustavno. Ker ne bo našel boljšega odgovora, bo kot razlog navedel praktične težave, najbrž kar nemožnost ugotavljanja prispevkov posameznikov družbenemu premoženju.

Za oceno ustavnosti diferencirane dodelitve certifikatov bo tudi to dovolj. Ta razlog je namreč pravno nesprejemljiv. Tudi po vojni zaplenjenega zasebnega premoženja ne bo mogoče ugotoviti in vrniti vsega, še posebno ne čistega premoženja, torej tistega, ki je ostaja po pribitju terjatev in odbitju dolgov[25], pa je glede njega zakonodajalec vendar sprejel načelno čisto rešitev. Če bi tudi za premoženje, nastalo s prihranki in investicijami delavcev, sprejel načelno čisto rešitev, bi si ne glede na dejstvo, da bi bili deleži zaposlenih pri ustvaritvi družbenega premoženja v mnogih primerih nedokazljivi oziroma dokazljivi le v določenem delu, omogočil deliti vsem državljanom certifikate v enakem znesku, s tem pa bi obvaroval ustavnost. Diferencirana delitev po starosti je nedvomno protiustavna. To, da je nastala v medstrankarskem tekmovanju za glasove volilcev, dokazuje še njeno nenačelnost.

Če se je kljub nezavedni izenačitvi ustvarjalcev premoženja v prejšnjem kapitalističnem in kasnejšem 'socialističnem' sistemu zakonodajalec opredelil za razdelitev celotne družbene lastnine brez plačila polne cene (ne le v obliki certifikatov, ampak tudi v drugih oblikah, vključno s 'prodajo' stanovanj), je vsaj implicitno razmišljal takole: "Če že ne gre drugače, bomo pač uvedli zasebnolastniško tržno gospodarstvo in njegove delitvene kriterije - objektivno tržno ceno, vendar šele od jutri dalje. Danes, ko delimo že ustvarjeno (za nekatere podedovano) družbeno premoženje, pa ga razdelimo kar najbolj skladno z logiko sistema, v katerem je nastalo". Odtod renesansa netržnih, v bistvu samoupravno socialističnih načel, v celotnem sistemu lastninjenja, ki ga karakterizira delitvena familiarnost. Tega, da bo z njo zagrešil protiustavno pravno in ekonomsko diskriminacijo državljanov, se zakonodajalec ni zavedal.

Razlastitev ustvarjalcev premoženja

Nesposobnost zakonodajalca, da utemelji zasebljenje dosledno na prispevkih družbenemu premoženju, je pripeljala do največje nepravičnosti v vsem sistemu lastninjenja kar znotraj enega samega zakona, Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij.

---

25 Glej v zvezi s tem moj spis Problemi denacionalizacije, Ljubljana 1992, EIPF, 31 str. Objavljeno tudi v Privatizacija na Slovenskem 1990-1992, Ljubljana 1993, DZS in SIM, 189-230. Oboje je izpopolnjena izdaja članka "Zakon o denacionalizaciji kot zanikanje zasebne lastnine", Gospodarska gibanja št. 223, december 1991, str. 25-34.

Različna podjetja so v preteklosti poslovala različno uspešno. Če obidemo kratkoročno uspešnost, kot jo izraža dobiček (ker so ga lahko porabila), se kaže to že v deležu lastnih sredstev (kapitala) podjetja v skupnih sredstvih, s katerimi razpolagajo. Razliko tvorijo obveznosti podjetja do upnikov, predvsem domačih bank. Z izposojenimi sredstvi poslujejo predvsem slaba podjetja. Ker je računovodski sistem predpisoval letno revalorizacijo realnega kapitala, ne pa tudi revalorizacije dolgov in terjatev, so podjetja doberšen del lastnih sredstev pridobila sicer kar s pomočjo te napake[26]. Zaradi nje so si prilaščala tem več kapitala, s čim več tujega kapitala so poslovala, zaradi v povprečju večje zadolženosti slabih podjetij pa je to pomenilo tudi tem več, čim slabša so bila. Računovodsko pa bi se to dalo ugotoviti. Prilaščanje je namreč omogočala visoka inflacija, zaradi katere so bili ustvarjeni učinkoviti sistemi izločanja vpliva naraščajočih cen na velikost dohodka in s tem kapitala. Šele ko bi ugotovili, da je neko podjetje obratovalo z visokimi lastnimi sredstvi tudi po izločitvi tako prilaščenega tujega kapitala, bi ga lahko šteli za v povprečju boljšega, takšnega, ki kapitala ni pridobivalo z inflacijskim odvzemanjem od drugih osebkov, posebno bank, pa tudi drugih podjetij, predvsem produkcijskih (katera so jim morala kreditirati trgovsko blago, da so ga lahko sploh prodala).

Posebno pa se kakovost gospodarjenja kaže v velikosti tistega dela lastnih sredstev (kapitalu) podjetja, ki so ga izfinancirali zaposleni s hranjenjem pridobljenega dohodka podjetja in njegovim investiranjem (za 'razširitev materialne osnove dela'). V mnogih podjetjih zaposleni pridobljenega dohodka niso v celoti porabili za plače ali ga zapravili na kak drug način (možnosti pa je bilo neomejeno), ampak so ga porabili za povečanje podjetja in(ali) izboljšanje tehnologije. V tem delu so zaposleni k uspešnemu gospodarjenju razen z dobrim menedžmentom prispevali tudi s kapitalom, ki so ga ustvarili z investiranjem neporabljenega dohodka podjetja. Čim večji je bil delež iz dohodkov podjetja investiranih sredstev v lastnih sredstvih (kapitalu) podjetja (po navedeni izločitvi vpliva naraščajočih cen), in čim večji je bil delež teh v skupnih sredstvih podjetja, tem uspešnejše je bilo gospodarjenje podjetja. S tega vidika je bilo najuspešnejše podjetje, ki je v celoti poslovalo z lastnim kapitalom (ni imelo nobenih dolgov), hkrati pa je ves ta kapital ustvarilo samo s hranjenjem pridobljenega dohodka in njegovim investiranjem. Zaposleni v takšnem podjetju so dokazali, da so uspešni podjetniki.

Z vidika lastninjenja pravzaprav ni pomembno, ali je bilo podjetje uspešno ali ne. Odločilno je, da je kapital nastal z investiranjem zaposlenih[27]. Investiranje ni toliko funkcija podjetništva (kar je na primer tudi upravljanje procesov na podlagi tujega kapitala, zasebnega, državnega ali družbenega, t.j. menedžerstvo), ampak prav posebej funkcija lastništva. Z drugo besedo, tisti, ki investira dohodek, s katerim prosto razpolaga, je njegov lastnik. O tem v ekonomski in pravni teoriji in praksi normalnih gospodarstev ni nobenega dvoma.

---

26 Glej moja članka "Obdavčenje prihrankov po novem obračunskem zakonu", Gospodarska gibanja št.172, 1987/4, str. 48-58 in "'Diverzija Santa Claus proti Robinu Hoodu', ali, 'Kako je postal realni dohodek večji od fiktivnega'", Gospodarska gibanja št.173, 1987/5, št. 173, str. 22-51.

27 Lahko si zamislimo primer, da je podjetje investiralo na račun zelo nizkih plač, torej tudi iz sorazmerno nizkega dohodka, ki gotovo ni dokaz pretirano uspešnega gospodarjenja. To se bo pokazalo v nizki tržni vrednosti kapitala, ki ga je investiralo, ki pa je kljub temu last zaposlenih. Ta primer se sicer ne zdi posebno tipičen. Bralec pa naj ne spregleda, da je bila takšna uspešnost sistema združenega dela kot celote.

Pretvorba v kapital na tem ničesar ne spreminja. Če zaposleni v samoupravnem sistemu niso postali lastniki dohodka-kapitala, ki so ga investirali, niso postali le zaradi nenormalnosti sistema, v katerem so gospodarili.

Upravičeno bi torej pričakovali, da bo zakonodajalec v iskanju najprimernejših načinov lastninjenja in zasebljenja družbenega premoženja, z veseljem zagrabil za idealno priložnost, ki se mu ponuja. Vendar, namesto da bi z določitvijo metod za ugotovitev tistega dela kapitala, ki so ga s hranjenjem in investiranjem ustvarili sami, omogočil zaposlenim, da tudi formalno postanejo njegovi lastniki (najprej kolektivni, kasneje pa tudi individualni), ga nastanek kapitala sploh ne zanima. Za tistega, ki je nastal z državnim financiranjem, in tistega, ki so ga ustvarila podjetja sama, je uvedel enak režim lastninjenja.

S tem se je postavil na stališče, da je ves kapital podjetij državna lastnina, s čemer je de facto podržavil tudi tisti njegov del, ki bi bil po vsakem normalnem pravnem sistemu lastnina zaposlenih. Če glede kapitala, ki je nastal z vlogami države ('vseh in vsakogar') v podjetja, ni imel druge izbire, zaradi česar je, kot smo že videli, nujno propadlo tudi samoupravljanje, bi kot zakonodajalec tržne družbene ureditve moral imeti nekoliko več posluha za tiste dele kapitala, ki so nastali z investiranjem zaposlenih. Ker ni predvidel niti nadomestila niti odškodnine, ne gre za ustavnopravno razlastitev (čl. 69 ustave), ampak za *protipravno zaplembo* tujega premoženja.

Ugovor bo, da so bili 'pogoji gospodarjenja' za različna podjetja tako različni (državno omejevane cene, različne možnosti uvoza, monopolni položaji), da ni mogoče ugotoviti, kaj in koliko so v resnici ustvarila sama. Vendar je različnost 'pogojev gospodarjenja' značilna za vsako tržno gospodarstvo. Komur se zdi, da mu 'pogoji' ne gredo na roko, se jim mora pač izogniti, poiskati ugodnejše, spremeniti mora zaposlitev oziroma panogo. Če ostaja, kjer je, potrjuje, da so pogoji, v katerih dela in posluje, od vseh možnih zanj še vedno najmanj neugodni, da bi bili stroški prezaposlitve in(ali) preusmeritve kapitala večji od koristi, ki jih lahko pričakuje od nje. To lahko razširimo na negospodarstvo in državno administracijo. Na vseh področjih je bilo tako zaposlovanje kakor tudi ustanavljanje novih podjetij v družbenem in zasebnem sektorju prosto vsaj 30 let, tako da takšno sklepanje ni le teorija. Če bi z ugovorom 'neenakih pogojev' mislili resno, se preprosto ne bi smeli odločiti za tržno gospodarstvo, ne v šestdesetih in ne zdaj v devetdesetih. Morali bi ostati v realnem socializmu oziroma se vrniti vanj, saj dosledno izenačuje 'pogoje gospodarjenja'.

Zaradi tega je tudi lastninjenje na podlagi potrdil, da so imeli zaposleni nižje plače kot po kolektivni pogodbi (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij, U.L. RS 3/31 z dne 11. junija 1993, čl. 14), naj ga politično še tako odobravamo, ekonomsko neutemeljeno[28]. Pomembno za zasebljenje je le, ali so zaposleni investirali lastne prihranke. Zaradi tega so sicer imeli nižje plače, kot bi jih imeli sicer, v povprečju tudi nižje kot v primerljivih podjetjih, vendar ne v vseh primerih. Vendar pa morebiti nižje plače od povprečnih ne bi ničesar dokazovale. Če so zaposleni hranili in investirali s stiskanjem svojih pasov, pomeni le, da so ustvarili kapital z muko in ne s pomočjo

28 Posebej za gospodarstvo velja, da se je zakonodajalec s tem ujel v past. Ker so mnoga podjetja že vnaprej računala z možnostjo notranjega odkupa, so znižala plače prav zato, da bodo s prihranjenimi zneski lahko odkupovala delnice (ali pa tudi v druge namene, na primer za ustanovitev vzporednih firm). Zaradi tega jim dajejo potrdila o nižjih plačah možnost, da za isti znesek pridobijo dvakratno količino delnic.

ugodnih tržnih razmer. Za vprašanje njihovih pravic do ustvarjenega kapitala je ta razlika v tržnem gospodarstvu nepomembna[29].

Protiustavnost notranjega odkupa

Formula lastninjenja zaposlenih, po kateri lahko pridobijo v svojo last 20% kapitala za certifikate, 40% pa z notranjim odkupom (z 25% popustom, kasneje povišano na 50%), enaka za vsa podjetja (ki izberejo ta način lastninjenja) in vse v njih zaposlene, je za zakonodajalca verjetno neizpodbiten dokaz, kako skrupulozno spoštuje ustavno enakost pravic državljanov. V resnici se kruto vara. To je mogoče pokazati tako z vidika enakosti zaposlenih in ostalih državljanov kakor tudi z vidika premoženja, ki je namenjeno zasebljenju.

S prvega vidika se da najmanj očitati izključni pravici zaposlenih do zasebljenja kapitala v višini 20%. Vsi (točneje: skoraj vsi) državljani dobijo certifikate po enakih, enako protiustavnih merilih. To, da jih lahko uporabijo v enem podjetju manj (n-1) kot zaposleni (poenostavljeno) in po nominalni vrednosti, ni pretirana neenakost. Morda je večja neenakost ravno v nasprotnem, da morajo svoje certifikate skoraj obvezno uporabiti za nakup deleža v podjetju, v katerem so zaposleni. Ker pa se bodo za to odločili, da jih ne vržejo (takoj) na cesto, si neenakost vendar ustrezno poplačajo. Če bi se jim poplačilo ne zdelo zadostno, se lahko zaposlijo drugod in tja vložijo svoje certifikate.

Teže je z notranjim odkupom. Očitno daje zaposlenim pravice, ki jih ostalim državljanom ne daje. To se nanaša tako na samo pravico do odkupa kakor tudi na popust pri ceni. Če se je zakonodajalec odločil, odprodati zasebnikom 40% družbenega kapitala (skoraj) vsakega podjetja, tudi s popustom, bi bila najprimernejša oblika dražba ali postopna prodaja na borzi, kjer bi kot kupci nastopali lahko vsi državljani. Predvsem bi tudi preprečila, da bi zaposleni pridobili kapital po nominalni vrednosti, kar drugim v principu ne bo omogočeno. Naj dodam, da sistem množične prodaje prek vaučerjev onemogoča obravnavane neenakosti.

Neenakost z drugega vidika že poznamo, podrobneje pa jo bomo obdelali pod naslednjima naslovoma. Neenakost nastanka družbenega kapitala sprevrže vsako formulo lastninjenja, ki se uporablja za vsa podjetja enako, naj bo še tako "dopadljiva miselna konstrukcija"[30], v resnici v mehanizem protiustavne neenakosti zaposlenih v različnih podjetjih. To velja tudi za celotno uzakonjeno formulo 40% : 20% : 40%, po kateri bo potekal velik del našega lastninjenja. Ker so iz tega lastninjenja drugi državljani izločeni, tako zaposleni v drugih podjetjih kakor tudi nezaposleni (z brezposelnimi vred), so protiustavno diskriminirani tudi oni.

---

29 Skoraj bi zapisal "žal nepomembna". Seveda bi me to izpostavilo očitku, da poznam in zagovarjam absolutno pravičnost, kakršno ima v mislih komunistični sistem, oziroma, da samostojnosti podjetij v prejšnjem sistemu ne jemljem resno. V tem pogledu sem spremenil mnenje, ki sem ga zastopal še v "Dobesedno: hitimo počasi" v Sobotni prilogi Dela z dne 7.novembra 1992, str. 23.

30 Kakor sem jo označil v "Dobesedno: hitimo počasi!", v Sobotni prilogi Dela z dne 7. nov 1992, str.23, ko sem skušal zaustaviti sprejem privatizacijskega zakona, da bi se izognili "zgodovinski odgovornosti za odločitve, ki bi jih prihodnje generacije spoznale za napačne".

Notranji odkup ni zrasel na našem zeljniku. Poznala sta ga že Markovićev Zakon o prometu in razpolaganju z družbenim kapitalom in Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o podjetjih (oboje U.L. SFRJ 46, 1990), kakor tudi Mencingerjev zakon o privatizaciji. Vzor vsem so sistemi odkupa delnic po zaposlenih v kapitalističnih podjetjih, poznani pod kraticami MBO, EBO ali WBO, in MEBO (management buy-out, employee buy-out ali worker buy-out, in management/employee buy-out). Ker nam ne gre za podrobnosti, lahko kot zahodni vzor, ki je botroval našemu notranjemu odkupu, navedemo tudi ESOP (employee stock ownership plan), ki je poznan posebno v ZDA[31].

Glede na povedano se bo zakonodajalec bržčas postavil, da s svojim sistemom ni ubiral neznanih poti, ampak je v njem uveljavil preizkušene vzorce razvitih kapitalističnih dežel. Žal je notranji odkup klasični primer, kako v tujini neoporečni mehanizem zaradi njegovega nerazumevanja producira pri nas nesprejemljive rezultate. Razlika je namreč v tem, da so navedeni vzroci uporabljani na zahodu v *posameznih* zasebnih podjetjih, v katerih je odvisno izključno od lastnika, ali, kakšen del kapitala in ob kakšnih pogojih ga bo pripravljen prodati zaposlenim. Ker gre za pogodbeno, civilnopravno razmerje med pravno samostojnimi osebki, je dopustna vsaka formula, za katero se dogovorijo. Povsem normalno bo, če bo od podjetja do podjetja drugačna. Pri nas pa ne gre za pogodbeno urejanje odnosov med pravnimi osebki, ki sodelujejo v posameznem podjetju, ampak za zakonsko narodnogospodarsko konstituiranje premoženjskih razmerij, ki doslej niso obstajala, in ki mu ustavna zagotovitev enakih pravic vsem državljanom postavlja točno določene meje. Ne le zaradi razlik v nastanku kapitala (financiranje države : prihranki delavcev), ampak tudi iz drugih vzrokov, predvsem različne kapitalske intenzivnosti podjetij, enaka formula lastninjenja preprosto ni uporabljiva za vsa podjetja. V takšnih razmerah se spremeni v mehanizem konstituiranja različnih pravic za različne državljane, to pa jo napravi za protiustavno.

Do kakšnih absurdov vodi takšna 'enakost', najbolje kaže dejstvo, da morajo zaposleni kapital, ki so ga ustvarili sami, odkupiti od države (Sklada RS za razvoj), ki ga jim je v ta namen predhodno de facto zaplenila. To določilo je nedvomno najhujši primer krivičnosti, prava perverznost, ki si jo je pri lastninjenju privoščil zakonodajalec. Zelo spominja na tehniko osmanskih (pa tudi evropskih) vladarjev, ki so zaplenjali realno premoženje Židov, da so z njegovo prodajo nazaj izvlekli iz njih denar. Glede na naša uvodna izvajanja bi ta ocena veljala celo, če bi bil kapital pred tem formalno podržavljen, kot je bil naprimer v zavodih.

Pravica do pridobitve večinskega lastništva odvisna od kapitalske intenzivnosti

Notranji odkup (vključno s certifikati) daje zaposlenim možnost (po formuli 20% + 40%) postati večinski lastnik kapitala svojega podjetja. Gre za posebno kakovost lastništva, s katerim se lastništvo manjšinskega deleža niti primerjati ne more. Večinski delež kapitala omogoča zaposlenim, da postanejo tudi upravljalci z glavno besedo pri odločanju - lastniki

31 Glej o teh oblikah delavskega odkupa več člankov v D.P. Ellerman (izd.), Management and Employee Buy-outs as a Technique of Privatization, Ljubljana 1993, CEEPN.

in upravljalci hkrati, pravi podjetniki. Čeprav se zakonodajalcu zdi, da je dal z navedeno formulo zaposlenim vseh podjetij enake možnosti, da postanejo večinski lastniki kapitala, je to enakost v resnici zanikal. Celo dvakrat! Najprej zaposleni v nekaterih podjetjih praktično sploh ne morejo postati večinski lastniki. Tako je s kapitalsko visokointenzivnimi podjetji, takšnimi, ki poslujejo z ogromno kapitala na zaposlenega (elektrarne, železnica, ceste, pristanišča in letališča, železarne, rudniki i.p.). O tem takoj v nadaljevanju. Razen tega je tudi ne glede na kapitalsko intenzivnost zaposlenim tem bolj onemogočil pridobitev večinskega deleža kapitala njihovih podjetij, čim več so ga z lastnim investiranjem v preteklosti ustvarili sami. O tem pod naslednjim naslovom.

V kapitalsko intenzivnih podjetjih zaposleni sploh ne morejo postati večinski lastniki, ker kljub 50% popustu nimajo zadosti sredstev za večinski odkup kapitala. Je preprosto prevelik. Nasprotno bodo zaposleni v delovno intenzivnih podjetjih s skromnim kapitalom na zaposlenega z notranjim odkupom sorazmerno lahko postali večinski lastniki. Ker so dobila kapitalsko intenzivna podjetja kapital od zunaj (od države, investicijskih skladov, bank, drugih podjetij-ustanoviteljev) in zato tako in tako pripada tem zunanjikom, bi se zdelo, da to odpravlja problem. Pa ga ne! Ker tem zunanjikom ni zagotovljena pridobitev premoženja, ki so ga dali podjetjem na upravljanje, bodo zaposleni v takšnih podjetjih pridobivali v svojo last tudi njihovo premoženje. Zaposleni v delovno intenzivnih podjetjih pa bodo lahko postali celo večinski lastnik kapitala, tudi če bi v celoti pripadal zunanjikom. Kakor enim in drugim sicer privoščimo, je vendar treba ugotoviti, da z uvedenim sistemom lastninjenja zakon ob povsem enakih ostalih okoliščinah nekaterim državljanom omogoča, drugim pa preprečuje, da bi postali večinski lastniki svojih podjetij. Pri tem mu je prav vseeno, ali je kapital, s katerim poslujejo, last zunanjikov ali pa je plod prihrankov zaposlenih.

Gre za očitno kršenje ustave. Visoka kapitalska intenzivnost podjetij je okoliščina, na katero zaposleni podobno kot na svoj spol ali starost praktično ne morejo vplivati. Pa je vendar kljub ustavni enakosti pravic državljanov zakon de facto določil to okoliščino za kriterij, ali bodo zaposleni lahko postali večinski lastniki podjetja, ali ne.

Razsojevalec ustavnosti bi se sicer utegnil postaviti na stališče, da kapitalska intenzivnost ne spada med osebne okoliščine po čl. 14 Ustave in da torej ne gre za protiustavnost zakona. Logika bi bila podobna, kot če bi zagovarjal stališče, da lahko postanejo večinski lastniki samo zaposleni v podjetjih nad določeno nadmorsko višino ali vzhodno od določene geografske dolžine. Kljub temu bi se lahko kdo razveselil takšne interpretacije. Implicitno bi namreč izhajala iz predpostavke, da so zaposleni lahko o kapitalski intenzivnosti svojih podjetij odločali sami ne le s tem, da so se prezaposlovali (iz kapitalsko intenzivne v delovno intenzivno produkcijo), ampak tudi s tem, da so ohranjali visoko kapitalsko intenzivnost svojega lastnega podjetja. Takšna razlaga bi upravičevala zaposlene do celotnega kapitala, s katerim so poslovali, ne le tistega, ki so ga prihranili in investirali sami. Mislim, da bi bila glede na ustavno obvezo, da zadrže obseg kapitala nezmanjšan, da torej ni bila plod njihovega gospodarjenja, pretirana tako ekonomsko kakor tudi pravno. Splošne razloge proti njej smo navedli že zgoraj.

Več kot so kapitala ustvarili zaposleni, teže pridobijo večinsko lastništvo

Kljub temu, da zaradi nezadostnega kapitala praktično ne morejo ustanoviti kapitalsko visokointenzivnih podjetij, so zaposleni v mnogih podjetjih vendar dolga leta (in desetletja) hranili dele pridobljenega dohodka in tako investirali velika sredstva. Investiranje je imelo kot eno skrajnost namen pomnožiti zaposlenost (posebno pogosto v predelih z agrarnim presežkom), kot drugo pa povečati kapitalno intenzivnost procesov (najpogosteje manjših). Delež z lastnim investiranjem ustvarjenega kapitala v celotnem kapitalu podjetja je zato lahko zelo velik, celo prevladujoč. Niso redka podjetja (tudi zavodi in druge organizacije), ki so ves kapital, s katerim poslujejo, v dolgih desetletjih ustvarila sama.

V takšnih podjetjih certifikati z notranjim odkupom vred (financira se iz tekočih plač in morebitnih zasebnih prihrankov, ki pa so tudi zaradi hranjenja v lastnih podjetjih skromni) kljub popustom ne bodo zadoščali ne le za pridobitev večinskega deleža, ampak tudi ne za nakup tistega dela kapitala, ki so ga zaposleni ustvarili sami. Ker so po vsem kar je znanega o lastnini, zaposleni v takšnih podjetjih edini pravi (ekonomski) lastniki kapitala, ki so ga ustvarili sami, in bi jih moral zakon zaradi tega proglasiti za formalne lastnike brez kakršnega koli notranjega odkupa, gre za posebno hudo obliko največjega protiustavnega zanikanja pravic, ki smo jo bili ugotovili pod predprejšnjim naslovom.

Prizadevanje zaposlenih v takšnih podjetjih, da pridejo z notranjim odkupom 40% kapitala (po povedanem njihovega lastnega) do njegovega večinskega deleža, bi lahko postalo samomorilsko. Plačevanje odkupljenega kapitala iz tekočih dohodkov nekaj prihodnjih (po zakonu štirih) let bi lahko onemogočilo vsako realno investiranje in s tem vzdrževanje konkurenčnosti na trgu. Rezultat bi bil postopen propad sicer vitalnih podjetij, ki so z ustvarjenim kapitalom dokazala, da znajo gospodariti uspešno tudi v dolgoročnem smislu. Ker ni verjetno, da bi se pristojna zakonodaja spremenila, se zdi upravičen predlog, naj sklad za razvoj ves kapital, ki so ga z investiranjem dohodka v preteklosti ustvarili zaposleni sami, le-tem *preprosto podari* (proda s 100% popustom) ali vsaj znatno odloži plačilo (ad infinitum).

V primerjavi z zaposlenimi v takšnih podjetjih so zaposleni v podjetjih s skromnimi lastnimi sredstvi v skupnem kapitalu močno privilegirani. Diskriminiranost boljših še povečuje dejstvo, da bo v procesu lastninjenja ocena vrednosti njihovih podjetij visoka, slabših pa nizka. Najslabši bodo najlaže postali večinski lastniki svojih podjetij. Čeprav verjamemo, da bo to spodbudilo njihovo podjetništvo vsaj v prihodnje (če ga ni v preteklosti), se da z vso odgovornostjo trditi, da si je zakonodajalec s sprejetim sistemom lastninjenja privoščil več lažnega populističnega egalitarizma, kot si ga je kdajkoli v socialistični preteklosti.

Žal se zdi, da velja ignorantia nocet le za državljane in ne tudi za zakonodajalca. Prikazana zakonska diskriminacija je namreč posledica dejstva, da se zakonodajalec ne spozna na predmet, ki ga je urejal. Ne ve namreč niti da so podjetja kapitalsko zelo različno intenzivna niti da so prišla do kapitala na zelo različne načine, mnoga v velikem delu z lastnim podjetništvom. Če bo zatrjeval (naj mu pomagam, gre za 'organsko sestavo kapitala'), da vse to ve, se pač spreneveda. Sam naj odloči, kaj bolj ustreza njegovi digniteti. Ne to ne ono seveda ne odpravi neustavnosti ureditve, ki jo je uzakonil.

III. PODROČNI ZAKONI UVAJAJO NASPROTUJOČE SI KRITERIJE LASTNINJENJA

Zaposleni v zavodih sploh ne smejo lastniniti

Vse navedene protiustavne neenakosti izhajajo iz enega samega zakona, Zakona o lastninskem preoblikovanju podjetij. Zakonodajalcu pa to ni bilo dovolj. Sistem tega zakona je omejil na gospodarstvo, lastninjenje na drugih področjih pa je uredil s posebnimi zakoni. Ker to skoraj neizbežno vodi v uveljavljanje posebnih področnih kriterijev lastninjenja, je skoraj neizbežna tudi njegova protiustavnost.

Tako je na primer z Zakonom o zavodih (U.L. RS 1/12 z dne 22. marca 1991) zakonodajalec 'organizacije združenega dela' družbenih služb (nematerialne produkcije) preprosto podržavil. Pri tem je pravno manj važno, da zaradi tega ni moč spremeniti lastninske strukture zavodov, čeprav je še bolj pomembna za njihovo učinkovitost kot v podjetjih. Pomen dela, posebno visokokvalificiranega, je namreč precej večji kot v podjetjih. Bistveno je, da zaposlenim v zavodih, katerih premoženje je nastajalo načelno natančno enako kot premoženje gospodarskih podjetij, zakon odreka pravico, ki jo daje zaposlenim v gospodarstvu. Nobena od oblik lastninjenja, s katero lahko zaposleni postanejo zasebni lastniki podjetij, v katerih so zaposleni, ne velja zanje. V svoje zavode ne morejo vložiti niti certifikatov, niti niso upravičeni do odkupa 40% kapitala s 50% popustom. Edina enakost, ki jo je zagotovil, je protiustavna nemožnost zasebiti kapital, ki so ga z investiranjem ustvarili zaposleni sami. Vprašljivo je tudi, zakaj naj državljani nasploh (ne v zavodih zaposleni) ne bi imeli pravice do certifikatskega lastninjenja zavodov, čeprav je bilo njihovo premoženje družbena lastnina natančno tako kot kapital podjetij.

V čem so posebnosti premoženja negospodarskega področja, da je potreben poseben sistem lastninjenja, predvsem pa, s čim je utemeljena zakonska manjvrednost v njem zaposlenih državljanov? Zakonodajalec se bo najbrž zgovoril na 'bistveno razliko med produktivnim in neproduktivnim delom' (čeprav previdno ne tudi na Marxa, od katerega izvira). Toda, vsaj na Slovenskem (v resnici na 'srpskohrvatskom', ker na Slovenskem po 1970 za svoj učbenik ekonomije nisem dobil založnika) se je vsak pravnik že pred več kot tridesetimi leti naučil, da je to razločevanje izključen plod ideologije, vse iz nje izhajajoče razlike v pravicah pa čista politična samovolja. Podoben bi bil odgovor, če bi se zgovoril na

okoliščino, da gre za 'organizacije posebnega družbenega pomena', za kakršne jih je proglasil prejšnji sistem, da je utemeljil neposreden vpliv partije na njihovo upravljanje.

Ugovarjalo se bo, da so mnogi zavodi tudi drugod po svetu državni oziroma da jih podržavljajo. Da bo podoba popolna, bi bilo pošteno dodati, da so mnogi tudi zasebni, državne pa mnogokje privatizirajo. Podržavitev in tudi privatizacija se izvedeta, da bi se izboljšalo gospodarjenje. Niti v prvem niti v drugem primeru ne gre za brezplačen odvzem ali pridobitev. V našem primeru bi morali zato strogo razločevati med vprašanjem, ali naj bo upravljanje nekega premoženja državno (občinsko i.p), in vprašanjem, čigavo je to premoženje. Preden bi se država odločila za podržavitev upravljanja, bi morali ugotoviti lastnike prizadetega premoženja in s tem osebke odškodninskega zahtevka. O tem je bil govor pod I. V pravni državi je nacionaliziranec namreč lahko le ob naturalno (fizično, realno) obliko svojega premoženja, nikoli ob njegovo vrednost. To zagotavlja ustavna obveznost nadomestila oziroma polne odškodnine (pri nas čl. 69 Ustave)[32].

V nasprotju s tem je podržavljanje po zakonu o zavodih (ustanovitelj kot lastnik, ki ga uvaja zakon, je pesek v oči, saj s premoženjem razpolaga država - konkretno komisija za kadrovske in administrativne zadeve vlade) natančen posnetek povojnih nacionalizacij, katerih namen je bil odprava zasebne lastnine in z njo njenih nosilcev, podobno kot de facto nacionalizacija stanovanj zgrajenih po podjetjih in ustanovah, ki jo je izvedel stanovanjski zakon. Zakonodajalcu še na misel ni prišlo, da bi moral za nacionalizirano premoženje plačati odškodnino ali dati drugo nadomestilo v smislu ustave.

Kljub povedanemu lahko ugotovimo, da je bil prav zakon o zavodih na najboljši poti, da postavi lastninjenje na ekonomsko pravilne in pravične temelje, kakor smo jih spoznali uvodoma. Ko je določil, da postane lastnik zavoda njegov ustanovitelj, se samo ne bi smel držati formalno-pravnega ustanoviteljstva[33]. V mnogih primerih je bil zavod ustanovljen celo proti volji ustanovitelja, ker so zaposleni preprosto izsilili izločitev v posebno organizacijo, tega pa niso mogli, če jim 'ustanovitelj' ni podelil lastnosti pravne osebe. Zakon bi moral določiti, da je ustanovitelj tisti, ki je vložil (kdajkoli) kapital, s katerim zavod posluje. Samo to in nič več ne bi bilo potrebno, ne le za pravilno lastninjenje zavodov, ampak tudi celotne družbene lastnine na vseh področjih! Ker zakon določa, da si več ustanoviteljev deli lastnino zavoda skladno z njihovim deležem v ustanovnem kapitalu, je že zelo blizu pravilni splošni rešitvi problema. S tem namreč 'ustanovitelja', ki je dal 0% kapitala, implicitno ne šteje med ustanovitelje.

Lastništvo po kriteriju kupca

Neenakost državljanov, ki jo je povzročila podržavitev zavodov, pa še ni vse. S posebnimi ureditvami za posamezna področja je zakonodajalec ustvaril pravi sistem neenakosti

---

32 Glej s tem v zvezi L. Pitamic, Država, Ljubljana 1927, str. 217.

33 Ker se drži formalnopravnega ustanoviteljstva, se mu utegne zgoditi, da se spremene v zasebne zavodi, ki jih je ustanovila kakšna fizična oseba (primera ne poznam) ali kakšno društvo (civilnopravna oseba), pa čeprav bi njihov kapital v celoti nastal z investiranjem javnopravnih oseb (pri edinem zavodu, ki je postal zasebna last društva, Inštitutu za varilstvo, ni šlo za tak primer).

državljanov. Po Zakonu o gospodarskih javnih službah (U.L. RS 3/32 z dne 17. junija 1993) priznava lastnino podjetja po kriteriju *kupca*. V nasprotju z ureditvijo za gospodarstvo omogoča v njih zaposlenim lastninjenje njihovega premoženja po zakonu o lastninski preobrazbi podjetij pod pogojem, da so, in v tisti meri, v kateri so, izdelke in storitve prodajali osebkom zunaj "sistema državnega oziroma družbenega financiranja", tipično na trgu. Sicer postane lastnik država (mesto, občina).

Nadvse podučno bi bilo izvedeti, zakaj morajo zaposleni v gospodarskih javnih službah za pridobitev pravice do lastninjenja izpolniti ta posebni pogoj, ki zakonodajalcu v zvezi z zaposlenimi v gospodarstvu še na misel ni prišel, in zakaj zaposleni v negospodarstvu ne morejo lastniniti kljub morebitni izpolnitvi tega pogoja. Ne glede na razlog je očitno, da so v primerjavi z gospodarstvom diskriminirani. Pri tem je logika tega pogoja več kot dvomljiva. Po njem lahko postane podjetje, ki izdeluje smodnik ali kupole za tanke in jih prodaja državi, zasebno brez kakršnega koli zadržka (ne spada med gospodarske javne službe), podjetje za čiščenje cest in parkov in njihovo razsvetljavo, ki prejema plačilo od občine, pa v nobenem primeru, saj spada med gospodarske javne službe.

Zakonodajalec bo kajpak pojasnil, da gre za dejavnost, ki je za občino posebej pomembna. Ne glede na to, da bi moral hkrati pojasniti, zakaj za državo ni posebej pomembna izdelava orožja za njeno obrambo, ne smemo spregledati, da pri analizi ustavnosti lastninjenja ne gre za takšne ali drugačne interese države, ampak za pravice v ustreznih organizacijah zaposlenih državljanov do premoženja, s katerim so upravljali in ga morda nekaj tudi ustvarili. Zato je zakonodajalčevo mnenje v zakonu o gospodarskih javnih službah, po katerem pripada zaposlenim del premoženja organizacije, s katerim so upravljali, izrednega pomena. Tako kot je z delitvijo certifikatov po starosti priznal, da so državljani upravičeni do dela družbenega premoženja iz naslova sodelovanja pri njegovem *ustvarjanju*, priznava tudi zaposlenim v negospodarskih javnih službah pravico do lastnine zato, ker misli, da so s prodajo nedržavnim kupcem *ustvarili* ustrezni del premoženja. To, da ta kriterij nikakor ne dokazuje tistega, kar zakon misli, da dokazuje, je povsem drugo vprašanje. Odločilno je, da spoznava, da pripada del premoženja zaposlenim zato, ker so sodelovali pri njegovem ustvarjanju. Če jim pripada na podlagi kriterija, ki v resnici nima nobene zveze z ustvarjanjem premoženja, jim pripada še toliko bolj na podlagi kriterija, ki dejansko meri velikost prispevka zaposlenih ustvaritvi premoženja, s katerim gospodarijo.

Čeprav smiselnost kriterija prodaje izdelkov in storitev v okviru javnega financiranja, ekonomska ali kakršnakoli druga za upravičenost do zasebljenja na podlagi prispevka zaposlenih družbenemu premoženju sploh ni bistvena, naj bolj za razvedrilo opozorim, da bi po tem kriteriju morali takoj podržaviti vsa zasebna podjetja, ki prodajajo izdelke in storitve državi (npr. gostinska podjetja, ki organizirajo državne bankete), spremeniti v zasebna pa vsa, ki prodajajo izdelke in storitve državljanom (železnico, PTT, TV i.p.). Podobno bi morali prepustiti vsa izvozna podjetja v last tujcem, uvozna pa bi morala postati lastniki tujih dobaviteljev. Če je bil zakonodajalec tako zelo prepričan v pravilnost svojega kriterija, kot se zdi, da je, naj bi to najprej dopovedal tujim uvoznikom našega blaga. Nekaj razvedrila bi lahko privoščil tudi njim.

Dejansko je kriterij kupca izdelkov ali storitev za lastninjenje družbenega premoženja smiseln prav toliko kot, denimo, starostna ali spolna struktura zaposlenih (enako logično bi

omogočil zasebljenje samo moškim ali samo ženskam, zaposlenim ali nezaposlenim, v istem podjetju ali nasploh, pa še samo tistim, ki so si nabrali, ali pa niso, petdeset ali katero koli drugo poljubno število let), ali pa kakšna druga značilnost prodajanih izdelkov kot je njihov kupec. Podobno samovoljnih kriterijev, kot je struktura prodaje po kupcih, bi si lahko izmislil poljubno.

Za dokaz, da je res spremenil samovoljnost v pravilo, je poskrbel zakonodajalec kar sam. Po Zakonu o gospodarskih javnih službah postane premoženje državno (mestno, občinsko) oziroma zasebno po deležu prodaje državi in trgu v zadnjih desetih letih. Zamislimo si eno podjetje, katerega vse produkte je zadnje desetletje pokupila država, desetletje pred tem pa so šli vsi na trg, ter drugo podjetje s časovno ravno narobe razporejeno prodajo. V dvajsetih letih je bila struktura prodaje obeh povsem enaka: vsako je prodalo pol državi, pol trgu. Vendar bo po sedanji pravni ureditvi vse premoženje prvega podjetja postalo državno, premoženje drugega pa bo šlo v lastninjenje po predpisih za gospodarstvo.

Zakonodajalec bo najbrž pojasnil, da za bolj oddaljeno preteklost ni zanesljivih računovodskih podatkov. Žal to sploh ni res, prav kakor ni res niti, da so podatki zadnjih deset let vsi zanesljivi. Zaradi hiperinflacije v drugi polovici osemdesetih so nekateri celo manj zanesljivi kot deset let prej. Gre vseskozi za questio facti. Kar je najpomembneje pa je, da pravica sploh ne more biti odvisna od razpoložljivosti podatkov. To, da jo bo lahko izkoristil le tisti, ki bo dokazal upravičenost do premoženja, je povsem drugo vprašanje. Zakonodajalec bi najbrž tudi ugovarjal, da ne krši enakosti pravic državljanov, saj se predpisi nanašajo na podjetja in ne na državljane. Da bi mu verjeli, pa bi moral dokazati, da lastninijo podjetja in ne v njih zaposleni. Tega, da se lastnina pravnih oseb neizbežno zreducira na lastnino fizičnih oseb, pa so se naši pravniki naučili že pred štiridesetimi leti.

Resnična težava zakonodajalca je v naslednjem. Preprosto ne ve (kolikor gre za pravnike, se ne morem izogniti delu krivde), da premoženje ne nastaja s prodajo, ampak z investiranjem, in da so zato do premoženja upravičeni lahko le investitorji, ne pa kupci. To dokazuje s svojim določilom, da se deleži v kapitalu (čl. 69), kar je sicer pravilna formulacija, ugotavljajo po deležih v prodaji (čl. 73). Če bi se držal načela prispevka družbenemu premoženju, ki ga izražajo investicije lastnih prihrankov, se ne le ne bi zapletel v očitne non sequitur, ampak predvsem ne bi namesto ustavno zagotovljenih enakih pravic sistematično ustvarjal pravne neenakosti državljanov v lastninjenju.

Ugovor bi bil, da so podatki o investitorjih še manj zanesljivi kot podatki o kupcih. Ta ugovor dokazuje, da se zakonodajalec ne spozna na računovodstvo, prav tako pa ne pozna predpisov (pravnih!), ki so v preteklosti urejali investiranje. To so bili prav posebni predpisi, s katerimi je bilo investiranje strogo ločeno ne le od prodaje, ampak predvsem od financiranja tekočega poslovanja. Podvrženo je bilo posebni kontroli Službe družbenega knjigovodstva. Zavodi za statistiko so o investicijah vodili še posebne razvide. Investitor je bil vedno natančno identificiran. Tako je bilo tudi v računovodstvu, kjer so bile investicije vedno strogo ločene od tekočih stroškov. Če ni investiral osebek zunaj organizacije (država, ustanovitelj, drugo podjetje), so se financirale investicije (lastne) vedno iz dobička (čistega dohodka) lastne organizacije. O tem je moral biti sprejet poseben sklep delavskega sveta ali drugega najvišjega organa, na podlagi tega pa se je po natančno predpisanem postopku ustrezno povečal kapital. Toda, celo če ne bi bilo vseh teh podatkov, bi se dalo ob dobri

volji obseg lastnih investicij organizacije ugotoviti posredno. Te so namreč ves tisti del njenega čistega (po odbitku dolgov) premoženja (pasiv), ki ni bilo vloženo v organizacijo od zunaj.

Lastništvo po kriteriju prodajalca

Domišljija zakonodajalca pa se s tem še ni izčrpala. V obravnavanem primeru odloča o lastništvu podjetja kupec: država, kolikor je kupovala njegove izdelke, kolikor so jih kupovali drugi, pa gre v zasebljenje s certifikati in(ali) z notranjim odkupom. Imamo pa primere, v katerih se mu je zazdelo, da mora postati lastnik *prodajalec*. Po Zakonu o zadrugah (U.L. RS 2/13 z dne 20. marca 1992) postanejo kmetje (njihove zadruge), ki so prodajali svoje pridelke podjetjem (v tej ali oni obliki), lastniki (delni) teh podjetij[34]. Mimogrede, po logiki zakona o gospodarskih javnih službah bi morali nasprotno kmetje postati lastnina podjetij, ki so jim bili prodajali svoje pridelke!

Zakonodajalec bo seveda pojasnil, da je njegova ureditev utemeljena na dejstvu, da so morali kmetje dolga desetletja prodajati svoje pridelke pod ceno. Kakor je motiv hvalevreden, nastaja vprašanje, ali so postali lastniki podjetij res prav tisti kmetje, ki so prodajali pod ceno. Še več! Z nekaj izjemami (nerevalorizirana plačila kmetom za časa hiperinflacije) nekaj zadnjih deset let sploh niso več prodajali pod ceno. Zakon pa je omejil to lastninjenje na kmete, ki so prodajali podjetjem po 1. januarju 1986, ne tudi prej. Tako je sam poskrbel, da so postali lastniki kmetje, ki niso prodajali pod ceno, morda prav tisti, ki so prodajali nad njo. Prav gotovo pa niso postali lastniki tisti, ki jih je komunistični režim z nasilno kolektivizacijo gospodarsko, družbeno in fizično genocidno iztrebil. Vprašanje je seveda tudi, zakaj naj bi postali lastniki podjetij, katerim so prodajali svoje izdelke, saj so bila ta le posredniki med njimi in končnimi potrošniki, ki so imeli največjo korist od kmečke prodaje pod ceno.

Do lastništva pridejo eni zaradi *prodaje,* drugi pa zaradi *kupovanja* pod ceno

Čeravno bi težko dosegli, da bi dobil vsakdo, kar mu je bilo v preteklosti odvzeto, gre v kmečkem primeru vsaj v grobih obrisih za utemeljitev lastninjenja s prispevki družbenemu premoženju (četudi ne individualno). Iz te pravilne usmeritve pa je zakonodajalec skoraj istočasno (Stanovanjski zakon, U.L. RS. 1/18 z dne 11. okt. 1991) izvedel dvojni salto v povsem novo smer. Stanovalci v družbenih stanovanjih so dolga leta kupovali stanovanjske storitve po globoko podtržnih cenah (najemninah). Vendar ni rekel: "Dovolj ste si na račun drugih pridobili do sedaj. Takojšnja uveljavitev tržne cene, ki bi bila upravičena tudi brez tega, je s tem upravičena dvakrat". Nasprotno, ker so do stanovanjskih storitev prihajali dolga leta skoraj zastonj, se je postavil na stališče, da morajo tudi lastniki stanovanj postati

34 Kritično je o tem pisal A. Finžgar, "Lastninjenje po X. poglavju zakona o zadrugah", Pravna praksa 11, 1992, št.7, str 3-4.

skoraj zastonj. Dvojni salto je v tem, da se je zakonodajalec naenkrat odločil, da je kriterij lastnine kupovanje dobrin in storitev, in ne prodaja (kot pri negospodarskih javnih službah), ter v tem, da pridobi tisti, ki je pridobival tudi v preteklosti, ne pa tisti, ki je v preteklosti izgubljal, torej tisti, ki je pod ceno kupoval in ne prodajal (kot kmetje)! Najbrž ni treba dodajati, da so natančno tisto in toliko, kolikor so s takšnim nakupom pridobili stanovalci, izgubili ostali državljani[35]. Je mogoče zanikati protiustavnost?

Zakonodajalec bo seveda ugovarjal, da stanovanj ni razprodal globoko pod njihovo vrednostjo, *ker* so bile pred tem tudi najemnine globoko pod ceno. Kadar bo dokazal, da so bila prodana predvsem manjvredna stanovanja socialno ogroženim slojem, da so sloji z največjo težo pri odločitvi za prodajo pod ceno, pridobili najmanj in najslabša stanovanja, da je vzpostavil mehanizme, ki bi preprečili, da njihove družine ne bi pridobile po več stanovanj hkrati (po stanovanjskem ali kakšnem drugem zakonu), bi bili pripravljeni verjeti, da ni favoriziral državljanov v ugodnem 'gmotnem stanju' (ki ga 14. člen Ustave našteva kot eno od osebnih okoliščin, od katerih ne morejo biti odvisne osebne pravice in temeljne svoboščine državljanov), ampak so ga vodile socialne pobude (čeprav bi bilo protiustavno tudi to, saj deluje zagotovljenost enakih pravic tudi v nasprotni smeri). Prav tako bo najbrž opozarjal na narodnogospodarsko koristnost prodaje stanovanj pod ceno, ki je v tem, da državi ne bo treba več skrbeti za njihovo upravljanje in popravila. Kadar nas bo prepričal, da ni s svojo ureditvijo zadržal v družbeni lasti prav tistih stanovanj, ki so potrebna največ popravil (najslabša) in v katerih stanujejo najšibkejši sloji, mu bomo verjeli tudi to. Do takrat pa velja, da je povzročil protiustavno premoženjsko diferenciacijo v korist dobro stoječega establišmenta, da je pustil nerešen glavni problem vzdrževanja stanovanj in da je razen tega za dolga leta deformiral tako trg stanovanj kot trg deviz.

Zakonodajalec isto stanovanje vrača lastnikom in hkrati prodaja stanovalcem

Na stanovanjih je prejšnji režim tudi formalno vzpostavil dve pravici: poleg lastninske še stanovanjsko, ki je pripadala stanovalcu. Z visoko zaščito, posebno v obliki globoko podcenjene najemnine, je bila mnogo močnejša od lastninske. S prodajo družbenih stanovanj globoko pod njihovo vrednostjo je zakonodajalec to tudi kvantificiral. Če je določil prodajno ceno na 1/6 tržne vrednosti, je ocenjeval vrednost stanovanjske pravice s 5/6 tržne vrednosti stanovanja. Z njo je tudi utemeljeval prodajo stanovanj globoko pod vrednostjo: Če vrednost pravice, ki jo stanovalec že ima (to pa je stanovanjska pravica), dosega 5/6 vrednosti stanovanja, mora plačati le še razliko (1/6) do polne cene stanovanja, da bi ga v celoti plačal in postal njegov izključni lastnik.

Enako stanovanjsko pravico, tudi enake vrednosti v primerjavi z vrednostjo celotnega stanovanja, so imeli stanovalci ne glede na pravno lastništvo stanovanja, naj je bilo izvirno družbeno ali nacionalizirano zasebno. Ker je za njeno vrednost znižal prodajno ceno

35 Vendar ne vsi enako. Prisilna prodaja stanovanj pod ceno, financiranih iz sredstev podjetij, je oškodovala podjetja (in v njih zaposlene, ki so pridobili stanovanja na drug način), ki in kolikor so investirala vanje svoj dohodek, prodaja ostalih stanovanj je šla v mnogih primerih na račun države (občine), v daleč največjem delu pa je padla na breme plačevalcev stanovanjskih prispevkov.

družbenih stanovanj, je s prodajo potrdil, da je - v nasprotju z našim zgoraj navedenim mnenjem - stanovanjska pravica nedotakljiva tudi v novem sistemu.

To je presenetljivo, če vemo, da je bila v navedenih razsežnostih stanovanjska pravica ena od specifičnih institucij socialističnega sistema. Resda so bili stanovalci tudi v kapitalističnih gospodarstvih posebno po vojni zaščiteni, vendar neprimerno manj. 'Entrata', ki jo je moral plačati kupec stanovanja stanovalcu, da je lahko zasedel kupljeno stanovanje, je bila neprimerno nižja. Odločilna za njeno družbeno oceno pa je bila funkcija stanovanjske pravice v odnosu do lastnikov zasebnih stanovanj (nacionaliziranih in nenacionaliziranih). Institucionalizirana je bila namreč kot instrument ekonomskega (de facto) razlaščanja njihovih pravnih lastnikov. Na podoben način - z globoko podtržnimi cenami pridelkov - je sistem razlaščal še tiste kmete, ki so kljub kolektivizaciji zadržali zemljo v zasebni lasti. Razliko med ekonomskim in pravnim pojmom lastnine sem najpogosteje pojasnjeval prav na primeru stanovanj[36]. Lastniki so sicer ostali lastniki v pravnem smislu, nominalno, zaradi globoko podtržnih najemnin pa so postali dejanski (ekonomski, de facto) lastniki stanovanj najemniki. Najemnina ni pokrivala niti redne amortizacije. Šlo je torej ne le za socialističen, ampak za tipično razreden instrument proletarske revolucije.

Če je sedanji zakonodajalec kljub povedanemu prevzel stanovanjsko pravico od starega režima kot nedotakljivo, te nedotakljivosti ni mogel omejiti na družbena stanovanja. Nujno velja za vsa, v katerih bivajo stanovalci-nelastniki. S tem pa se je razgalila vsa nepremišljenost zakonodajalca, ki se je odločil za prodajo družbenih stanovanj stanovalcem globoko pod ceno. Če stanovalcem v zasebnih stanovanjih ne bi priznal vseh pravic, kot jih je tistim v družbenih stanovanjih, in v istem obsegu, bi jih protiustavno diskriminiral. To sta (1) pravica do nakupa stanovanja, v katerem stanujejo, in (2) pravica do nakupa po enaki ceni, kot je veljala za stanovalce družbenih stanovanj, torej globoko pod vrednostjo. V vsakem primeru je z obojim de facto razpolagal s premoženjem, ki ni njegovo, v bistvu prodal tuja stanovanja.

Protiustavnost prodaje družbenih stanovanj globoko pod njihovo vrednostjo se je maščevala zakonodajalcu pri zasebnih stanovanjih. Da ne bi zakrivil nove protiustavnosti, bo moral vse pravice stanovalcev v zasebnih stanovanjih, ki jih je vzpostavil (1) z obveznostjo lastnikov stanovanj, da jih prodajo stanovalcem, in (2) s svojo oceno vrednosti njihove stanovanjske pravice, valorizirati na svoj račun (iz svojih sredstev). Če so bili pravi lastniki družbenih stanovanj (plačevalci stanovanjskega prispevka) preveč razpršeni in se tudi zaradi posrednosti izgube niso zavedali, da je šla celotna prodaja stanovanj pod vrednostjo izključno v njihovo škodo, zaradi česar niso oblikovali primernih skupin političnega pritiska, pa stanovalci v zasebnih stanovanjih vse preveč očitno izgubljajo *v primerjavi* s tistimi v družbenih, da se ne bi organizirali v učinkovite 'pressure groups' in izsilili vsega, kar jim gre, in tako zagotovili ustavnost. Žal le ustavnost v neustavnosti, ki jo je povzročila prodaja družbenih stanovanj pod vrednostjo.

Ker je obveznost zasebnih lastnikov, da prodajo svoja stanovanja stanovalcem, nezdružljiva z bistvom zasebne lastnine (prostim razpolaganjem s predmetom lastnine), je pričakovati, da bodo izsilili od države razen tržne cene še poplačilo za njeno protipravno razpolaganje z njihovo lastnino. V tem jih bodo podpirali najemniki, da bi jih tako spodbudili

---

36 Glej Osnove ekonomske analize i politike, Zagreb 1979, Informator, str, 52.

do soglasja k prodaji. Ker bo plačnik država, bodo eni in drugi, vsak zase in vsi družno, kar najbolj navili svojo ceno.

Ko se bodo po dokončanem zasebljenju pričela oglašati podjetja in ustanove, ki jim je stanovanjski zakon njihova stanovanja protiustavno brez odškodnine nacionaliziral (čl. 115 in 117) in s tem nasilno odvzel premoženje (v sistemu zasebne lastnine, ki jo je uvedel z istim zakonom par členov prej - s členoma 111 in 112), ki bi moralo v normalno lastninjenje (ugotavljanje pravega upravičenca oziroma v normalno prodajo), zakonodajalcu ne bo ostalo dosti od stanovanjskih skladov. Zanaša se na davkoplačevalce, ki mu ne morejo uiti. Kot za vse drugo bodo morali poravnati tudi ta račun. Ne le mi vsi in naši otroci, ampak tudi še vnuki in pravnuki.

Neenako obravnavanje najemnikov stanovanj in poslovnih prostorov v zasebni lasti

Med najemniki denacionaliziranih stanovanj in najemniki denacionaliziranih poslovnih prostorov ni bistvenih razlik. Eni in drugi so bili v prejšnjem režimu močno zaščiteni, praviloma jih ni bilo mogoče postaviti na cesto (če jim je že bilo mogoče odpovedati), posebej pa so bili zaščiteni s podtržnimi najemninami, čeprav najemniki poslovnih prostorov nekoliko manj. Če je zakon institucionaliziral posebno stanovanjsko pravico, bi podobnost položaja zahtevala, da institucionalizira tudi posebno 'pravico do poslovnih prostorov', ki jih uporabljajo najemniki. Okoliščina, da so osebki stanovanjske pravice fizične osebe, osebki pravice do poslovnih prostorov pa praviloma pravne osebe, ni bistvena. Za pravnimi osebami vedno tičijo fizične osebe. Neenako obravnavanje fizičnih oseb kljub enakosti položaja pa je protiustavno. Je pa v vsej nelogiki vendar nekaj logike. Ker so bili najemniki poslovnih prostorov za prejšnjega režima finančno zaščiteni manj kot stanovalci, jih je zaščitil manj tudi zakonodajalec novega režima.

Podobnost položaja je razlog, da so se podobno kot stanovalci tudi najemniki organizirali v 'pressure groups' (konzorcij), ki bodo poizkušale kar najbolj uspešno valorizirati vrednost pravice do poslovnih prostorov. Tudi v tem primeru bo padla valorizacija na breme države - davkoplačevalcev. Posredno bo to koristilo tudi lastnikom, le da se bo denacionalizacija zavlekla.

Diskriminacija zaposlenih v razmerju do stanovalcev

Podobnost položaja stanovalcev in najemnikov poslovnih prostorov pa ni edina, s katero se moramo spoznati, da bi dojeli dimenzije protiustavne diskriminacije državljanov v uzakonjenem sistemu lastninjenja. Ugotovili smo že, da je bila stanovanjska pravica ne le tipična ustanova socialistične ureditve, ampak celo instrument razrednega razlaščanja lastnikov. V tem pogledu je povsem primerljiva s pravico upravljanja, ki jo imajo na družbenem kapitalu podjetij zaposleni. Pa vendar zakonodajalec obravnava stanovanjsko pravico kot nedotakljivo, pravico upravljanja pa skoraj kot prekletstvo, ki ga je podedoval od prejšnjega sistema.

Če obstaja kakšna razlika, gre prej v prid uveljavitve lastnine vseh državljanov na družbenih stanovanjih (skladno z njihovim plačevanjem stanovanjskega prispevka) kot uveljavitve lastnine vseh državljanov na družbenem kapitalu podjetij (n.pr. s pomočjo certifikatov). Dohodek, ki so ga pridobivali stanovalci iz uporabe stanovanj (imel je obliko stanovanskih storitev), so sproti in vsega porabili sami. Dohodek, ki so ga pridobivali zaposleni, pa je šel v veliki meri za financiranje skupnih potreb (med drugim tudi za financiranje stanovanj), kar je bil eden od razlogov za njihove sorazmerno nizke plače. Medtem ko prvi osebno niso skrbeli za vzdrževanje in upravo stanovanj (tudi to naj bi pokrivala najemnina), so drugi v celoti oskrbovali fizični kapital, s katerim so poslovali. Povrh vsega je bila velikost prispevka za stanovanjsko graditev, ki so ga plačevali posamezniki v preteklosti, natančno ugotovljiva, tako da bi bilo zasebljenje (n.pr. s pomočjo certifikatov) neprimerno bolj preprosto kot pri družbenem kapitalu podjetij.[37] Kljub temu je zakonodajalec stanovanja v višini vrednosti stanovanjske pravice velikodušno podaril njihovim stanovalcem, zaposlenim pa ni privoščil niti tistega kapitala, ki so ga z investiranjem dela dohodka podjetij ustvarili sami[38].

Odgovor na vprašanje, kako da zakonodajalca novega političnega režima tipično socialistična stanovanjska pravica prav nič ne moti, po izvoru popolnoma enake pravice zaposlenih do kapitala, s katerim upravljajo, pa preprosto ne prenese, je prilično jasen. V najboljših stanovanjih stanujejo pripadniki prejšnjega in sedanjega establišmenta (v veliki meri se pokrivata kot dve dromedarski statistični porazdelitvi). Ko je bilo treba izbrati način normalizacije lastninskih odnosov v stanovanjskem gospodarstvu, so nagonsko izbrali tistega, ki jim je najbolj koristil. Pri lastninjenju podjetij tega motiva niso imeli. Z izjemo menedžerskih posameznikov zaposleni niso spadali in ne spadajo v establišment, ki ima v rokah škarje in platno. Če bi bil establišment zaposlen v gospodarstvu, ga tudi družbena lastnina podjetij ne bi prav nič motila. Točneje, podobno kot stanovanjsko bi najbrž tudi podjetniško premoženje brez velikih pomislekov spremenil v zasebno, in sicer celotno (ne le do 40%) in z bistveno večjim popustom kot 50%. Tako pa si ga je s podržavitvijo najbolj približal.

---

37 Zato sem v "Gospodarski vidiki zasebljenja stanovanj" (Gospodarska gibanja 1992, št.224, str. 25-42) predlagal izdajo vrednostnih papirjev (n.pr. delnic) skladno z njihovimi plačili vsem nekdanjim plačevalcem stanovanjskega prispevka, s katerimi bi postali lastniki alikvotnih delov skupnega stanovanjskega sklada v družbeni lastnini. Stanovalci bi pridobili stanovanja v last tako, da bi od lastnikov pridobili (odkupili, zbrali kot darilo) vrednosti stanovanja ustrezno vrednost papirjev.

38 Temu delu ustrezajo pravzaprav investicije stanovalcev v stanovanja (preureditve, dodatno opremo, izboljšanje kakovosti stanovanja nasploh). Glede teh tudi v najbolj 'sivem' delu povojnega časa nikoli ni bilo dvoma, da so lastnina investitorja. Težave v zvezi z ugotavljanjem takšnih investicij so drug problem.

IV. DRUŽBENE RAZSEŽNOSTI PROTIUSTAVNEGA LASTNINJENJA

Če sistem lastninjenja, kakršen je uzakonjen do sedaj, pogledamo kot celoto, gre z vidika pravic državljanov, ki naj bi bile po ustavi enake za vse ne glede na njihove osebne okoliščine, za pravo pravno anarhijo. Po svojih posledicah je seveda predvsem ekonomska. Anarhija ni do osebkov zasebljenja nevtralna niti formalno. Tako bi bilo, če bi pridobivali na njeni osnovi lastnino naključno, kot na primer pri žrebu ali loteriji. Je sistematična, saj zakon sam določa, katere okoliščine upravičujejo do zasebljenja, katere pa zasebljenje preprečujejo. To spreminja anarhijo v načrten sistem ekonomske diskriminacije.

Za kriterije je zakon postavil osebne okoliščine ljudi, ki po ustavi sploh ne bi smele vplivati na lastninjenje. Med temi, pa tudi sicer, so kriteriji, ki nasprotujejo ustavni ekonomski ureditvi. Zaradi obojega je sistem lastninjenja protiustaven. To bi veljalo celo, če bi zakonodajalec uporabil osebne okoliščine državljanov za njihovo diskriminacijo v lastninjenju dosledno (konzistentno), enako v vseh primerih lastninjenja (tako bi bilo, če bi bila razdelitev certifikatov po starosti vsesplošni temelj lastninjenja). Ker smo videli, da uveljavljajo različni zakoni kot kriterije za določitev osebkov, ki pri lastninjenju pridobivajo, in tistih, ki ne pridobivajo, ali pa zaradi njega celo izgubljajo, različne osebne okoliščine državljanov, za ena področja ene, za druga pa druge, pa je takšno lastninjenje protiustavno že zaradi tega dejstva samega, torej celo neglede na to, kakšni so uveljavljeni kriteriji lastninjenja po svoji vsebini. To, da je mnoge od njih uveljavil v nasprotju z ekonomsko logiko, zaradi česar je sistem lastninjenja gospodarsko nesmotrn in s tem škodljiv, pa v ustavni analizi lastninjenja, ki je predmet tega članka, ni niti pomembno.

V enem od prejšnjih člankov[39] sem dokazoval, da je prišlo do 'divjega' lastninjenja zaradi nepremišljene uvedbe nedomišljenega sistema lastninjenja. To pomeni, da ga je povzročil zakonodajalec sam. Če zdaj vemo, da se je lastninjenje sprevrglo v zakonsko določanje tistih, ki naj pri njem pridobijo, in tistih, ki naj zaradi tega izgubijo, prav na temelju osebnih okoliščin, ki po ustavi ne smejo odločati o njihovih pravicah in svoboščinah

39 "Od podjetniškega do nacionalnega divjega lastninjenja", Sobotna priloga Dela, 30. oktobra 1993. (Z divjim lastninjenjem označujejo v novinarskem žargonu nelegalna in paralegalna prilaščanja družbenega premoženja. Za takšno velja tudi lastninjenje po Markovićevih, t.j. jugoslovanskih zakonih).

državljanov (starost, gmotno stanje, zaposlitveni status, čas in področje zaposlitve, tehnične in druge značilnosti podjetij zaposlitve, kakor tudi struktura njihovih kupcev ali dobaviteljev), moramo proglasiti za 'divje' takšne zakone same. Pravno je položaj enak, kot če bi zakon omogočal lastninjenje članom ene religije, spola ali stanu, prebivalcem ene pokrajine ali mesta, ali pripadnikom enega družbenega sloja ali društvene organizacije, članom drugih pa bi ga onemogočal. Tega ne spremeni niti dejstvo, da je zaradi gospodarskega značaja pravic in svoboščin, za katere gre pri lastninjenju, za ugotovitev pravne enakosti položaja potrebno nekaj ekonomskega znanja.

Neznanje in hlastavo posnemanje tujih vzorcev in nasvetov brez upoštevanja razmer, ki so jih rodile, in posledic, ki jih bodo povzročili v naših okoliščinah, še posebej zaradi njihovega parcialnega uveljavljanja brez potrebne medsebojne uskladitve, sta glavna razloga. Odločanju, ki ne vidi celote, ki pozablja danes, kar je določilo včeraj, katerega desnica ne ve, kaj dela levica, pravijo v družboslovju shizofreno. Vendar bi se motil, kdor bi mislil, da gre res za bolezen. Bolezen predpostavlja celostni osebek, ki bi ga v zakonodajnem telesu zaman iskali. Za vsako zakonsko ureditvijo tiči ustrezni lobi: lobi stanovalcev luksuznih stanovanj, lobi nacionalizirancev, kmečki lobi, lobi najemnikov poslovnih prostorov, strankarski lobiji za glasove volilcev nasploh in drugi. V tem samo po sebi ni nič nenavadnega. Povsem običajno je, da se vsakdo bori za pravice, za katere misli, da mu pripadajo. Nenormalno je le, da zakonodajalec tega ni sposoben ugotoviti, se povzpeti nad posamične interese in jih vsaj formalno podrediti ustavnim določilom, če jih že ne more ali ne zna ekonomski smotrnosti. Tako nastajajo zakoni po medstrankarskem barantanju, izmenjavi medsebojnih koristi po principu "jaz danes tebi, ti jutri meni". Tako je prišlo do kmečke lastnine predelovalnih podjetij, stanovanjske lastnine najimovitejših slojev, do zastonjske delitve certifikatov po starosti, do denacionalizacije bruto premoženja namesto čistega, vselej pa na škodo neprisotnega tretjega, v velikem delu še nerojenega.

To niso prazne marnje. Ta tretji bi moral garati generacijo ali dve, da bi zaslužil in prihranil 200.000 DEM, kolikor jih je pridobil prvi z nakupom stanovanja pod ceno ali (skromen) drugi s spretnim prenosom družbenega kapitala (najspretnejšim v obliki kupoprodajne pogodbe) na vzporedno zasebno firmo. Nikoli ju ne bo dohitel. V najbolj 'zaslužnih' družinah pa je imel vsak član po eno stanovanje, prenosi kapitala pa so tudi dosegali milijone mark in so se ponavljali. Dodajmo še vse, ki bodo poskrbeli za koncentracijo (beri: prilastitev) certifikatskega kapitala. Ta delitev družbenega premoženja je zaorala v gmotno tkivo slovenske družbe tako globoke brazde, da se bo po njih razslojevala tudi v prihodnje. Enakost deležev vseh državljanov na poslovnem premoženju, razdeljenem s certifikati, bo, tudi če zanemarimo njihovo količinsko neznatnost in diferenciacijo po starosti, zaradi nje ostala navidezna.

Shizofrenija je zaradi tega samo površinski odraz globljega družbenega razkrajanja. Podobno velja za resorski fevdalizem, ki ji služi za organizacijske vzvode, s pomočjo katerih se razrašča. Brez njega bi se naša lastninska zakonodaja mnogo teže sprevrgla v sistem vzpostavljanja neenakih pravic državljanov, celo formalnih, ne le ekonomskih. Toda tudi resorski fevdalizem je le zunanja podoba globljih družbenih procesov, v katerih se pod pritiski vse bolj razpoznavnih neformalnih družbenih skupin porazdeljujeta bogastvo in dohodek, zakonodajalec in njegov izvršni aparat pa omejujeta svojo vlogo na legalizacijo

njihovih rezultatov in s tem institucionalizacijo njih samih v obvladovanju družbe. Gre torej za tipično marxovsko 'prvobitno' akumulacijo starega in novega establišmenta. Pričakovanje, da bosta krojila novo slovensko družbo enakost pred zakonom in s tem 'equality of opportunity' kot njeno ekonomsko bistvo, tako da se bo dohodkovno in premoženskо razslojevala na podlagi tržnega vrednotenja sposobnosti ljudi in njihove uspešnosti, je ostala gola iluzija. Tega ne spreminja niti vračanje premoženja nekdanjim lastnikom, saj je njihovo podjetništvo v preteklega pol stoletja skoraj v celoti usahnilo.

SUMMARY

The article considers the conformity of the enacted legal system of ownership transformation in Slovenia with the Constitution of the Republic of Slovenia (25. 7. 1991). Part One of the article (I, pg. 11) examines which type of transformation would correspond to the Constitution; Part Two (II, pg. (22) explains why is the transformation according to the Law on Ownership Transformation of Enterprises (ZLPP - 20. 11. 1992) anti constitutional; Part Three clarifies (III, pg. 30) the reasons why the transformation according to the laws enacted for specific sectors is anti constitutional. The fourth and final Part (pg. 39) discusses the social dimensions of the anti constitutional ownership transformation.

I. In accordance with Art. 14 of the Constitution "each individual shall be guaranteed equal human rights and fundamental freedoms irrespective of national origin, race, sex, language, religion, political or other beliefs, financial status, birth, education, social status or whatever other personal circumstance". This is not constrained to political rights but covers economic rights as well. The most significant such right is "the freedom of economic initiative" (i.e. of entrepreneurship - Article 74 of the Constitution) and the right that derives from it, namely appropriation of earned income. Therefore, contractual or market transaction between economic agents is the basic form for the acquisition of income and property. Expropriation is allowed only against payment of full compensation (Art. 69 of the Constitution).

Ownership transformation in other socialist countries is reduced to the transfer of state ownership (which included all enterprises and all sectors) to private ownership. The state could opt for a contractual transfer i.e. for sale to private individuals at a full price. Yet, due to insufficient privately owned financial resources decades would pass before the transformation could be completed. Therefore, it is understandable that state property is distributed to all citizens essentially free of charge. The state, in its capacity of owner, certainly has the right to do this.

However, even in this case of state ownership, limitations exist. If the legal system of the communist order was illegitimate, in contradiction with the natural rights of man and

citizen, then all parts of state property which have been established through nationalisation, in the course of post-war revolutions, should be excluded from ownership transformation. They must be restituted to their previous owners. In the case of Slovenia an additional, quantitatively more relevant, limitation exists. The property of enterprises did not belong to the state at all. It was *social* property, ownership of 'all and each' citizen. People employed in these enterprises enjoyed specific property rights over it.

According to its origin social property (except the private property nationalised during the revolution) was at least of two kinds: one part was given to employees by the state free of charge, the second part came about because the income generated by sales was not consumed by the employees. Rather, these invested it. If due to this the first part can be considered state ownership managed by the employed people, on the basis of all that we know about the generation of property, the ownership right over the second part belongs to employees. The fact that the communist system did not acknowledge it as private (ownership right) does not prove anything. Neither the nationalised private pre-revolution ownership was considered as a private one.

In such a situation the process of transforming the ownership structure should have been carried out in two stages. In the first stage it should have been determined (as questio facti) to whom the existing social property belongs - does it belong to those to whom it had been nationalised, to the state who has given it to enterprises, or to the employees who created it through savings and investments. In this manner the subjects would have been identified who, in the second stage, could decide on the transformation of *their* ownership.

II. The Law on Ownership Transformation of Enterprises disregards all this. Instead of being interested in the factorial structure of property generation it dwells on the political arithmetic of distribution: 40% of property of each and every enterprise is transferred to state funds, 40% is earmarked for internal employee buyout (therefore in total 80% of enterprise property is *nationalised*) and 20% is offered to employees for the certificates which have been given to them free of charge in their capacity of citizens.

With that the Law is anti constitutional on a number of counts. The certificates are distributed to citizens according to age, although Article 14 of the Constitution forbids this explicitly. This is done because of the belief that elderly citizens have contributed more to the creation of social property than the younger ones. For similar reasons it entitles employees to purchase capital shares of their firms with a 50% discount; in this way it discriminates against all other citizens. Regrettably the Law is incapable to operationalize adequately these otherwise commendable initiatives, namely to transfer into the ownership of employees those parts of the property of their enterprises which they themselves have created through savings and investment.

The consequence is that through the internal buyout and use of their own certificates the employees in low capital intensive enterprises easily become the majority owners, even if they had not generated themselves the slightest part of capital. In capital intensive enterprises they cannot achieve this even if they had generated the entire capital themselves. In general, it can be said that employees have the harder time in acquiring the majority ownership the more capital they had generated themselves. This, combined with the fact that they

can appropriate their own capital only by buying it back from the state, amounts literally to a perversity of the law.

III. Laws enacted for specific sectors additionally discriminate between the citizens. The fact that in specific sectors particular criteria have to be met to qualify for privatization, is already *per se* anti constitutional, irrespective of their content and mutual relationships. People are given rights to social property depending on their personal characteristics and "circumstances". That is why we are mentioning them merely as an illustration.

The Law on Institutions simply nationalised them all (non-material production - according to Marx non productive in its entirety, which may be the motive). With that it denied the employees of these institutions the rights to privatisation, rights which belong to those employed in material production. According to the Law on Economic Public Services the employees may become owners of capital to a percentage which corresponds to the share of sales of their enterprises to non state buyers. The absurdity of the criterion - property is created by savings being invested and not by selling products - is not really relevant. What is decisive is that employees of these establishments must meet an additional criterion, when compared to those of enterprises, in order to become owners of a share of capital. On top of it all, this right belongs to employees only if they were selling to non state buyers in the course of the last ten years. That is, if they were selling everything to non state buyers prior to the last ten years but nothing during the last ten years, the law nationalises in total the capital of such enterprises.

The Law on Co-operatives derives the entitlement to a property on the opposite basis - that of purchase. Farmers (farming co-operatives) become owners of processing enterprises to the percentage these had been buying produce from them (since 1985!). The reason is that they had presumably been buying below price (which is hardly true for that particular period of time). Contrarily to this, according to the Housing Law it is tenants who become owners of social housing apartments (by purchasing at 1/6 of the real price) if they had been buying housing services below price. That is to say, while according to the Law on Co-operatives a depressed price entitles to ownership the seller, according to the Housing Law ownership belongs to the buyer. On the logic of the latter farmers (farming co-operatives) should become ownership of processing enterprises and not the other way around! Those who had been financing construction of apartments (by regularly paying a special contribution to the apartment fund) are simply forgotten. The Law has also forgotten tenants in denationalised apartments, for which the new/old owners now demand a full price respectively full rent. In order to overcome discrimination against this category of people the state will have to cover in kind or in cash the entire 5/6 discount. Leaseholders of nationalised business premises are in a similar position. It is therefore understandable if they ascribe to themselves the right to buy or rent the premises at prices significantly below market prices.

IV. The situation, which has come about by the described system of ownership transformation is that of a veritable legislative chaos. Lack of consistence in the legislative ways of thinking, hasty imitation of foreign examples and advisors, loose coordination within the administrative branch, and an inter-party competition for voters are among the main rea-

sons. This enabled the old and new establishment to fish in murky waters, thus crating chances for appropriation of the economically, socially and politically decisive share in the national capital. It is namely they who gained the most from the 'purchase' of socially owned apartments and it is they who have most to gain from the 50% discount in employee (managers are included) buyout, and from the subsequent concentration of certificates, and capital shares bought in exchange for them. With that the foundations of a new class structure of the Slovenian society have been laid down.

With some dose of cynicism it can be said that if the establishment and not workers were 'living' in enterprises, the law probably wouldn't have nationalised a single percentage of their property. Instead, it would have sold it off to the 'dwellers' at a maximum possible discount.

(Translated by Darja Flere.)

DRŽAVNI ZGODOVINSKI ARHIV SLOVENIJE
DOKUMENTACIJA

ISBN 86-7131-080-9

ALEKSANDER BAJT

PROTIUSTAVNOST UZAKONJENEGA
SISTEMA LASTNINJENJA

Izdala
Slovenska akademija znanosti in umetnosti
v Ljubljani
1994

Tehnična ureditev in DTP
Milojka Žalik Huzjan

Tisk
VB&S

Naklada 400 izvodov