



ТРАНСПАРЕНТНОСТ  
СРБИЈА

# ПРИВАТИЗАЦИЈА

*докле се стигло  
и куда даље*



# **ПРИВАТИЗАЦИЈА**

***докле се стигло  
и куда даље***



Београд  
2004.

## **Приватизација - докле се стигло и куда даље**

*Издавач:*

Транспарентност Србија  
29. новембра 36/1  
Београд  
Тел/Факс +381 11 322 81 96  
ts@transparentnost.org.yu  
www.transparentnost.org.yu

*За издавача:*

Немања Ненадић

*Припрема*

*за штампу:*

АПГ, Београд

*Штампа:*

Либра, Београд

*Тираж:*

500

Београд, 2004.

ISBN 86-84711-04-1



Захваљујемо се Министарству иностраних послова Републике Финске, које је подржало одржавање округлог стола и штампање ове публикације.

Сви изнети ставови представљају мишљење аутора.



# Садржај

<i>Предраг Јовановић</i> Уводне напомене	9
---	---

## ИЗЛАГАЊА

<i>Немања Ненадић</i> ● Кључна реч је транспарентност	11
<i>Мирко Цветковић</i> ● Шта је урађено до сада и ● Шта нас очекује?	13
<i>Јицак Голдберг</i> ● Које су грешке најчешће чиниле земље у транзицији везано за реструктурирање и транспарентност у процесу приватизације, ● Како је програм приватизације у Србији, конципиран уз помоћ Светске банке, обезбедио ефикасност и истовремено транспарентност и ● Каква је будућност приватизације у Србији?	17
<i>Стојан Стаменковић</i> ● Питање ефикасности у привреди са гледишта својинских облика и ● Шта нас чека с обзиром на политичку констелацију са којом је Србија суочена у овом тренутку?	19
<i>Данијел Цвјетићанин</i> ● Полемика о тези о ефикасности својине	23
<i>Мирко Цветковић</i> ● Просечне цене по којима су предузећа продавана наспрам њихове књиговодствене вредности	27
<i>Љубомир Маџар</i> ● Ваучери нису решење	29
<i>Данило Шуковић</i> ● Три разлога зашто је приватизација у застоју	31
<i>Милена Јовичић</i> ● Последњи модел се показао као најбољи	33



## ДОДАЦИ

Показатељи тока приватизације у Србији (2002-2004)	<b>37</b>
<i>Презентација Лицака Голдбера</i> Приватизација у Србији	<b>39</b>
<i>Немања Ненадић</i> Пристап информацијама у процесу приватизације	<b>44</b>
Приватизација и сукоб интереса	<b>49</b>

## Округли сто

# Приватизација - докле се стигло и куда даље

Имајући у виду значај процеса приватизације и желећи да подстакне расправу засновану на аргументима о његовом концепту, пракси и будућности у Србији, као и о свим спорним питањима која се за тај процес везују, Транспарентност - Србија је 26. фебруара 2004. године, у београдском хотелу "Палас", организовала округли сто под називом: "Приватизација - докле се стигло и куда даље".

У овој публикацији се налазе кључни делови дискусија које су се на округлом столу могле чути.





## Уводне напомене

Са променом односа снага на политичкој сцени Србије почетком 2004. године, јавила се потреба да се сумирају и оцене резултати процеса приватизације током протекле три године и да се, истовремено, дефинише начин на који ће се он даље водити. Када се оцењује процес приватизације и сагледавају његови ефекти упутно је то учинити са најмање два аспекта. Први од њих је економске природе и подразумева процену у којој мери је процес приватизације створио предуслове за изградњу продуктивније и конкурентније привреде, повећање запослености и раст животног стандарда. Други аспект сагледавања би, свакако, требало да буде колика је "цена" за то плаћена у смислу појаве нежељених ефеката од којих је корупција свакако један од најштетнијих.

Актуелна приватизација се одвија по четвртом по реду моделу за протеклих деценију и по. Да подсетимо, процес приватизације у Србији започео је доношењем Закона о друштвеном капиталу 1989. године, да би 1991. године био донет Закон о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине, 1997. године Закон о својинској трансформацији и, коначно, 2001. године Закон о приватизацији који је на снази и данас.

Од процеса приватизације очекује се, као што је истакнуто, да допринесе повећању продуктивности и конкурентности привреде, затим повећању запослености и у крајњој линији, повећању животног стандарда становништва као крајњег циља свих економских активности. Истовремено, овај процес треба да доведе и до смањења корупције, с обзиром да одузима ресурсе из руку државе која представља главни генератор корупције. Са друге стране, међутим, овај процес носи и висок ризик од јављања корупције, јер подразумева преливања огромних вредности из друштвених и државних у приватне руке. Док су искуства неких земаља Централне и Источне Европе и бившег Совјетског Савеза показала да приватизација повећава ниво корупције, искуства других земаља, попут Словеније, на пример, показују супротно, тј. да је са приватизацијом дошло до смањења корупције.

Досадашње искуство у приватизацији је показало да су три фактора од кључног значаја за то да ли ће се корупција током приватизације повећавати или смањивати. Први од фактора који битније одређују ниво корупције током приватизације је брзина којом се приватизација одвија. Наиме, уколико се приватизација брзо одвија, мање је времена да се корупциони аранжмани направе. Исто тако, већа брзина процеса приватизације подразумева смањено администрирање чиме се редукује значајан потенцијални генератор корупције.

Поред брзине, степен овлашћења је други битан фактор корупције. Стога, тамо где је административно одлучивање и арбитража сведено на најмању меру, најмање су и могућности за корупцију.

Трећи фактор који битно опредељује ниво корупције у процесу приватизације јесте транспарентност, односно квалитет и доступност информација везаних за процес приватизације. Прва врста информација која је битна јесу законске одредбе којима се уређује процес приватизације. Конкретно, што су законска решења написана јасније и транспарентније, то је мања потреба да надлежни службеници тумаче прописе и тиме евентуално фаворизују некога.



Друга врста информација су оне везане за процењену вредност капитала. Ове информације су посебно важне када се приватизација одвија путем продаје предузећа. Стога је важно обезбедити да се процена вредности обавља на транспарентан и методолошки доследан начин. Трећа врста информација су оне које се односе на податке о предузећу, као што су стварна задуженост, пословна успешност итд.

Поред поменутих информација, изузетно је важно да се обезбеде правовремене и тачне информације о резултатима приватизације. Од поузданости ових података и њиховог правовременог стављања на увид јавности у великој мери зависи ефикасност контроле регуларности процеса приватизације.

Поузданост и правовременост у достављању информација о приватизацији добијају пуни смисао тек ако су праћени објективним и професионалним вредновањем које треба да резултира реалном оценом досадашњег тока приватизације и што је још важније, да буде добра основа за дефинисање следећих корака у процесу приватизације.

***Др Предраг Јовановић***

У Београду, 14. априла 2004. године

## ● Кључна реч је транспарентност

О приватизацији се много говори а мало зна. Она је праћена контроверзама и сумњичењима. С друге стране, приватизација је толико важан процес за земљу у транзицији, да је несумњиво да постоји потреба да јавност добије праве информације и стручне одговоре на сва спорна питања.

То је нешто што смо ми уочили још одавно, пре три године, када је и основан огранак Транспаренси Интернешенела у Србији. Један од наших првих скупова одржан је под називом "Приватизација и транспарентност".

Дакле, транспарентност је један од кључних предуслова за поштenu и успешну приватизацију. Средство за обезбеђивање те транспарентности је одговарајући приступ информацијама, и то не само у процесу приватизације већ у раду свих државних органа.

Да би се један процес ваљано одвијао, да би опасност да дође до корупције била сведена на најмању меру, мора да буде или чврсто контролисан од стране државних органа или пак да буде под будним надзором организација грађанског друштва, медија, представника међународних организација и самих учесника у процесу. Слободан приступ свим значајним информацијама је предуслов за овај надзор, а тиме и за транспарентност процеса.

Ми смо прошлог лета, у оквиру пројекта за повећање јавне одговорности носилаца власти, чији је и овај скуп део, сачинили анализу важећих прописа у Републици Србији. Изводи из те анализе се налазе пред вама. Циљ нам је био да утврдимо у којој мери прописи обезбеђују доступност информација. Уочљиво је да закони и уредбе који регулишу приватизацију пружају већа права на приступ информацијама учесницима у поступку и општој јавности него што је случај са информацијама о раду других органа власти. Постоје одређени недостаци и пропусти у тој регулативи, али се може рећи да је степен доступности информација висок. Међутим, приватизација је и поред тога област која се у јавности често ставља под сумњу. Многа од тих оспоравања нису заснована на чињеницама, чак и у случајевима када није реч о злој намери или тежњи ка сензационализму. Сама тема није нимало једноставна и то је главни разлог за њено неразумевање.

То нас наводи на помисао да није довољно само обезбедити право на приступ информацијама кроз прописе већ и приближити тему, пре свега медијима и грађанима. Због тога су данас са нама људи који су најпозванији да изнесу чињенице о досадашњем току приватизације, представе виђење тог процеса од стране међународних финансијских институција, истакну слабости досадашње приватизације, укажу на могуће алтернативе и дају препоруке за будућност.



- **Шта је урађено до сада и**
- **Шта нас очекује?**

Основно полазиште за расправу о приватизацији представља премиса да је приватна својина ефикаснија од друштвене и државне. Стога је важно сагледати начин на који се може стићи до доминације приватне својине у једној земљи, као што је Србија која се деценијама базирала на друштвеном и државном власништву.

Из досадашњих искустава у области својинске трансформације, произлази да став о већој ефикасности приватне својине у односу на остала два својинска облика и није тако широко распрострањен као што се на први поглед чини.

Бројне критике приватизације које се у последње време могу чути практично не уважавају ову премису. Овде се у ствари и не ради о премиси, већ о чињеници изведеној из проучавања која су доказала супериорну ефикасност приватне својине.

### **а) Учињено до сада**

Када се говори о томе шта је до сада урађено у процесу приватизације од доношења Закона о приватизацији 2001. године па до средине фебруара 2004. године, потребно је истаћи да је, у поменутом периоду, понуђено на продају укупно 1.420 предузећа, а да је од тог броја продато 1.117. Просечна успешност била је 78 одсто.

На *тендерима* је продато 35 предузећа, са просечном успешношћу од 52 одсто, на *аукцијама* 913 са успешношћу од 86 одсто. Преко *тржишта капитала* продато је мањинских пакета 169 предузећа са просечном успешношћу од 57 одсто.

То су егзактни резултати актуелног модела приватизације. Ако бисмо, међутим, желели да дамо одговор на питање докле се стигло у приватизацији у Србији до сада, потребно је узети у обзир и остале, претходне моделе приватизације. Другим речима, приватизацију треба сагледати у читавом њеном току који се одвијао практично од 1990. године, па до данас.

Познато је да је у овом периоду било неколико приватизационих закона. Они су били међусобно више или мање слични и сваки од њих је остварио неки приватизациони резултат.

Да би се могла дати реална оцена домета приватизације потребно је сагледа-

---

\* Господин Цветковић је у време одржавања округлог стола вршио функцију директора Агенције за приватизацију.



ти колико је предузећа до сада приватизовано, насупрот броју оних које тек треба приватизовати. Поред тога, важно је сагледати каква је структура привреде са становишта приватног *versus* осталих облика својине, као и структура запослености радне снаге у зависности од облика својине у коме је ангажована.

На самом почетку, када је постављан актуелни модел приватизације, прво што је требало да се уради је да се утврди база података, да би се уопште видело која предузећа и друга правна лица која се баве привредном делатношћу уопште постоје у земљи.

Анализа је, уз све недостатке информационе основе, показала да има око 7.200 правних лица, не рачунајући у тај број оригинално настала приватна предузећа. У овај број, такође, нису урачунате ни фирме из самосталних делатности, односно оне где се ради о средствима у својини грађана.

Када се укупан број предузећа подели по секторима својине добијају се следећи резултати. Од поменутих 7.200 предузећа приватизовано је око 3.300. Од тога је око 950 приватизовано према текућем закону из 2001. године и отприлике исто толико (950) по свим ранијим законима почевши од Анте Марковића, преко Божовићевог закона и коначно закона из 1997. године.

Разлика до 3.300 јесу заправо супсидијарна предузећа у власништву приватизованих предузећа. Конкретно, када приватизујете један холдинг који има, рецимо, пет супсидијарних предузећа та предузећа аутоматски престају да припадају фамилији друштвених и она посредно постају приватна.

У чистом друштвеном сектору остало је нешто око 2.000 предузећа. Од тога се у поступку реструктурирања налази око 65 великих система и велики број супсидијара, што укупно чини око 500 правних лица.

У поступку приватизације налази се тренутно око 1.100 предузећа. Ту улазе и предузећа чија је приватизација покушана, али није успела. Њих има између 200 и 300. У различитим фазама припреме за приватизацију (почев од тога да се за неке од њих ради приватизациони програм, па до тога да су на верификацији) налази се између 800 и 900 предузећа.

Укупно је, дакле, остало да се приватизује још око 1.100 предузећа, с тим да су још око 250 ван поступка, јер још увек нису ушла у оно што зовемо *pipeline*. Планирано је да она уђу у процедуру током наредних месеци. Када и тих 250 предузећа уђе у процес приватизације можемо рећи да је приватизација завршена, односно да су њоме обухваћена сва планирана предузећа.

Поред тога постоји још око 200 правних лица, односно предузећа која су зависна од оних која су у процесу приватизације. Њихова приватизација је аутоматска, након што се матична предузећа продају.

Осим побројаних категорија предузећа, ту су и државна предузећа којих укупно има око 550. Погрешно је мишљење које се често помиње да су то јавна предузећа и да их има десетак. Њих има преко 500, тачније 550. Примера ради, ту спадају сва комунална предузећа која постоје у свакој локалној самоуправи. Нека од њих су огромна, као што су Београдске електране или Београдски водовод, канализација итд.

Треба споменути и око 1.300 правних лица која се уопште не налазе у процесу приватизације, јер је њихов статус нерешен. Шта то значи?

Неколико стотина правних лица која спадају у ову групу су у стечају, неколико стотина има статус задруга које се не могу као такве приватизовати, више од

400 правних лица представљају бивше радне јединице чија је матица у другим републикама, које су сада независне државе, па не могу да се приватизују због сукцесије и нерешеног односа. И на крају, ту је и један мањи број предузећа чија је приватизација обустављена на захтев ресорних министра који су сматрали да су делатности тих предузећа од државног интереса и да она *de facto* морају да буду национализована, а не приватизована (као што су, на пример, ветеринарске станице).

Када је реч о структури запослености, посматрано по облицима својине, у Србији има милион и 800 хиљада радника. Од овог броја, приближно 450.000 људи је на директан или индиректан начин везано за буџет, попут школства, здравства, полиције итд.

У оригинално насталом приватном сектору запослено је око 400.000 људи. Преосталих 950.000 ради у предузећима која су приватизована или чекају да буду приватизована.

У групи предузећа која су приватизована по свим досадашњима законима запослено је око 360.000 лица, рачунајући ту и супсидијарна предузећа. Ако ових 360.000 додамо 400.000 из оригинално приватног сектора, значи да приватни сектор у овом тренутку запошљава негде око 760.000 људи.

Налазимо се дакле у ситуацији да је са становишта запослености приватни сектор доминантан у односу на друштвени и државни. Не много, али смо ипак на другој половини пута.

## б) Шта нас очекује

У наредном периоду, очекују нас три важна процеса. Први од њих је реструктурирање 65 великих система који обухватају око 500 правних лица која се налазе у тешкој позицији. Ова предузећа се не могу приватизовати и не могу оздравити без извесних мера које претходно треба предузети. Једна од мера која се често спомиње у јавности, а погрешна је, јесте да се, најпре свеж новац уложи у лоша предузећа и да се, затим, она пошто "оздраве" продају.

Други важан процес који нас очекује јесте приватизација државног сектора. То је једна изузетно важна област за коју ми још увек немамо адекватно израђене гранске стратегије које треба да пруже одговор на питање које сегменте ћемо приватизовати, а које не. На пример, неопходно је имати израђену стратегију енергетике како бисмо знали који делови, којим темпом и на који начин да се приватизују, а који треба да остану у рукама државе.

Трећи битан процес јесте завршетак приватизације друштвене својине. С обзиром да су све процедуре већ успостављене, овај процес би требао да иде својим током и да се приведе крају без већих проблема.





- Које су грешке најчешће чиниле земље у транзицији везано за реструктурирање и транспарентност у процесу приватизације,
- Како је програм приватизације у Србији, конципиран уз помоћ Светске банке, обезбедио ефикасност и истовремено транспарентност и
- Каква је будућност приватизације у Србији?

***а) Које су грешке најчешће чиниле земље у транзицији везано за реструктурирање и транспарентност у процесу приватизације?***

Када се сагледа процес приватизације, током последње декаде у земљама Средње и Источне Европе и земљама бившег Совјетског Савеза, можемо рећи да је тај процес био позитиван, али и проблематичан истовремено.

О томе говоре и егзактни подаци. Наиме, на основу 40 анализа и истраживања која су се бавила процесом приватизације у земљама Средње и Источне Европе и бившег Совјетског Савеза, произлази недвосмислен закључак да се може успоставити јасна корелација између приватизације и економског раста. То посебно важи за земље Средње и Источне Европе у којима је приватизација извршена на прави начин.

Када се говори о проблемима процеса приватизације у земљама у транзицији, може се рећи да они добрим делом произлазе управо из мањка транспарентности. У екстремнијим случајевима, као што је, на пример, било у Русији, дешавало се да домаћа јавност доводи у питање оправданост читавог процеса приватизације. У овој земљи је приватизација, дипломатски речено, заиста била "разочаравајућа".

Насупрот томе, друге земље у транзицији, попут Мађарске, Естоније и Пољске реализовале су приватизацију на добар начин. У овим земљама, такође, није било ваучерске приватизације.

Србија има једну предност која произлази из кашњења за другим земљама у транзицији. Ова чињеница јој омогућава да искористи позитивна искуства других земаља и да, истовремено, избегне грешке које су у овим земљама прављене.

Србија је избегла опасност да ради по моделу ваучерске приватизације, а додатна предност је и то што се акције продају, уместо да се поклањају. Такође је позитивно и то што се купцима нуди 70 одсто државног капитала.



Понекад се, међутим, у Србији поставља питање зашто се не угледати на словеначки модел приватизације, посебно када се има у виду да је приватизација у тој земљи протекла без већих проблема. Основни разлог зашто Србија не би требало да копира словеначки модел лежи у чињеници да су стартне позиције у ове две земље битно другачије. Наиме, као што је добро познато, у Словенији је, на почетку процеса приватизације, постојала знатно стабилнија привредна ситуација него што је то случај у Србији.

Такође ваља подсетити и на то да су Словенци поделили акције менаџерима успешних предузећа и да је тај концепт био примењиван у Србији у периоду од 1997. па до 2001. године.

Дакле, реч је, у основи, о сличном моделу, али који је примењиван у битно другачијим условима и са битно другачијим предузећима.

### **б) Како је програм приватизације у Србији, конципиран уз помоћ Светске банке, обезбедио ефикасност и истовремено транспарентност овог процеса?**

На самом почетку, може се рећи да је значајну улогу имало знање и искуство Светске банке акумулирано током рада у читавом низу земаља у транзицији које је стављено на располагање релевантним институцијама у Србији приликом прављења Закона о приватизацији.

Поред тога, Светска банка помно прати поштовање прописа у области заштите права оних предузећа која се жале на регуларност тендера. Банка, такође, континуирано анализира узроке неуспеха тендера, а раде се и периодичне ревизије током којих стручњаци из седишта Светске банке из Вашингтона долазе у Србију и прегледају документацију.

Највећи допринос Светске банке процесу приватизације у Србији је велика група младих људи која је обучена и запослена уз помоћ Светске банке. Они представљају највећу гаранцију изградње институционалних капацитета који треба да омогуће остварење транспарентности у процесу приватизације и да онемогуће корупцију.

Стога је веома важно да и нова Влада Србије задржи Агенцију за приватизацију која располаже веома квалитетним младим људима који су оспособљени да раде стручно и поштено.

### **в) Каква је будућност приватизације у Србији?**

Што се тиче препорука шта даље радити на плану приватизације у Србији, први савет је да се истраје на курсу приватизације и реструктурирања.

Друга препорука је да се продају државне инфраструктурне фирме попут, рецимо, телекомуникационих, јер је даља приватизација у Србији практично главни извор страних инвестиција. То подразумева њихово реструктурирање и одвајање појединих делова који би ишли у приватизацију.

Трећа препорука је да се на транспарентан начин продају мањинске акције, које су настале по основу примене ранијих закона о приватизацији када је вршена њихова бесплатна подела.

- **Питање ефикасности у привреди са гледишта својинских облика и**
- **Шта нас чека с обзиром на политичку констелацију са којом је Србија суочена у овом тренутку?**

### **а) Питање ефикасности у привреди са гледишта својинских облика**

Иако приватизација, сама по себи, представља процес на микро нивоу, моји сарадници и ја обавили смо истраживање са циљем да сагледамо ефикасност својинских облика са макро нивоа које је пошло од анализе додате вредности.

Истраживање је обухватало компаративну анализу завршних рачуна из 2001. и 2002. године. При том није анализирана структура и стање капитала, већ је пажња била усмерена на додату вредност у целини, као и за сва предузећа и задруге и посебно за индустрију и рударство.

Истраживање је показало да је додата вредност, која репрезентује бруто домаћи производ, порасла у 2002. години у односу на 2001. годину, у зависности од облика својине, по следећим стопама:

- у предузећима и задругама 26 посто,
- у приватној својини 58 посто,
- у мешовитој својини 24 посто и
- у чисто друштвеној и државној својини 14 посто.

Потом смо се фокусирали на индустрију и покушали да израчунамо дефлатор за укупну индустрију. Вредност дефлатора смо одредили на нивоу од 10,5 посто, што је више од стопе раста произвођачких цена (8,7 одсто), јер смо у обзир узели и спољнотрговинске цене. Када се номиналан раст додате вредности у индустрији од 15,3 посто коригује дефлатором, произлази да је реална стопа раста додате вредности у индустрији износила 4,8 посто.

Имајући у виду да је индекс физичког обима производње у индустрији порастао за 1,7 посто, може се закључити да је додата вредност расла много брже него што је растао индекс физичког обима производње.

Када се погледа структура предузећа по облицима својине, уочава се да у приватној својини доминирају мала, новооснована предузећа, док се у мешовитој својини одвија процес приватизације.

Преглед стопа раста додате вредности у сектору индустрије даје интересантне резултате: у приватној својини додата вредност расла је по стопи од 51 посто, у мешовитој 11,4 посто, а у осталој индустрији 8,65 посто.



Ако би уз све ограде, применили исти раније поменути дефлатор за све ове области, добија се да је у приватној својини реалан раст додате вредности износио 40 посто, у мешовитој својини око 1 посто, док је у осталој индустрији где приватизација није ни почела забележен пад додатне вредности од око 2 посто.

Посебно је уочљив брз раст додате вредности у приватном сектору чији је удео у додатној вредности укупне индустрије скочио са 13,2 посто у 2001. године на 17,4 посто у 2002 години.

Иако ови подаци већ сами по себи доста говоре, покушали смо да извршимо дубљу анализу тако што смо издвојили осам највећих грана у индустрији.

Највећи део приватизације у 2002. године обављен је у преради хемијских производа - фармацеутика, козметика итд. У тој области, мерено додатом вредношћу, остало је свега око 10 посто предузећа која нису започела приватизацију. То је уједно грана која је била најпропулзивнија у 2003. години, чак и по показатељима физичког обима производње.

Њу следи производња електричних машина која је такође у значајној експанзији, а слично је и у области прехранбене индустрије.

У прехранбеној индустрији раст је прекинут после шећерне афере и врло слабе године у погледу рода. Крајем 2003. године ова област почела је да се опоравља.

Поред тога, мерили смо и продуктивност у сваком од поменутих облика својине и то тако што смо рачунали додатну вредност по запосленом. Она је далеко највећа у чисто приватном сектору, па потом у мешовитом, а најмања у друштвеном и државном сектору.

И коначно, док је у укупној индустрији број запослених у 2002. години опао за 52.000 радника, у чисто приватном сектору број запослених је порастао за 13.000 радника. Просечне плате су у чисто приватном сектору, у 2002. години, иако на најнижем стартном нивоу имале најбржи раст у односу на остале облике својине.

Сви ови подаци јасно и недвосмислено показују колико је приватизација важна за привредни раст. Имајући у виду да је приватизација доживела пуни замах у 2003. години, њене пуне ефекте тек треба да сагледамо.

## **б) Шта нас чека с обзиром на политичку констелацију са којом је Србија суочена у овом тренутку?**

У Србији, када је реч о приватизацији, постоје два сценарија могућег развоја у годинама које следе.

Први сценарио смо преузели из једне студије о конкурентности коју смо радили у оквиру "East-West" института и њега смо назвали *развојним* сценаријом.

Он се заснива на претпоставкама да је стартна година 2003, а да ћемо у наредном периоду имати даљу стабилизацију цена и да раст цена неће прећи 5 посто.

Друго, повећањем удела инвестиција у бруто домаћем производу, што је кључна претпоставка, од 20 одсто у 2005. години и 25 одсто у 2010. години, стране директне инвестиције у другом петогодишту ове декаде требало би да имају удео од око 5 одсто у бруто домаћем производу. Ми смо ту мало већи оптимисти, од рецимо Светске банке и Међународног монетарног фонда који су своје пројекције заснивали на 3 одсто.

Подсетимо и на податак да се удео инвестиција у прошлој и овој години задржавао у зони од 15 и 16 одсто, што је врло ниско.

Успешне земље у транзицији, попут Естоније, Пољске, Чешке, Мађарске и Словеније су у четвртој и петој години транзиције подигле удео инвестиција око 25 и 30 одсто.

Земље које су прекинуле транзициони ток и упале у другу транзициону рецесију, као што су Бугарска и Румунија, обориле су тај удео инвестиција са почетних 19 на 17 - 18 одсто.

Важно је нагласити и да би извоз робе и услуга требало са садашњих нешто испод 20 одсто, да се повећа на 25,5 одсто у 2005. години и 35 одсто у 2010. години.

Удео дефицита текућих трансакција у платном билансу у бруто домаћем производу требало би да се редукује са 11,8 посто из 2003. године на 1,8 посто у 2010. години. У том оквиру, суфицит роба и услуга као вишак за расподелу изнад бруто домаћег производа, смањио би се са 22 одсто у 2003. на 12 одсто у 2010. години.

И најзад, учешће колективне потрошње у оквиру јавне потрошње по том принципу редукује се са 19,5 одсто у 2003, на 16 одсто у 2005. години и даље на 13 одсто у 2010. години.

У оваквој констелацији, за коју је потребно обезбедити и одговарајући политички и привредно-системски миље и правни ред у којима ће ефикасно бити заштићени и својина и уговор, стопа раста бруто домаћег производа би се подигла на 4 одсто у овој години и затим одржала на нивоу од 5 одсто до краја деценије.

У неким оптимистичкијим претпоставкама у погледу страних директних инвестиција, те стопе раста би могле да буду и нешто веће.

Наравно, ово подразумева и пад удела личне потрошње у бруто домаћем производу са прошлогодишњих 86 одсто на ниво од 74 одсто на крају периода.

Врло важан фактор у овом развојном сценарију представља могућност сервисирања спољног дуга. То подразумева да се стопа сервисирања одржава у зони између 23,5 и 24,5 одсто.

Иако је ова стопа врло висока, њу је могуће одржати.

Насупрот овоме постављен је други сценарио назван *популистичким*, који полази од постојећих политичких збивања и односа политичких снага.

Конкретно, овај сценарио полази од претпоставке да мањинска влада има хоризонт до годину дана и да она, на основу тога, формира своју економску политику. Та економска политика била би усмерена примарно ка томе да се добију избори, па се, самим тим, не би бавила развојем, јер развојна политика прве резултате даје тек по истеку неколико година.

Наравно, она може да се заснива и на ономе што је обећавано, односно брзом расту производње са постојећим капацитетима путем релаксираних монетарних политика, повећаних интервенција, субвенција итд, једном речју кроз буџет.

Битан фактор у овом сценарију је што су услови за инвестирање значајно погоршани. Постоје, рецимо, претње око ревизије приватизације у оквиру предизборне кампање и то од стране странака које ће или бити на власти или ће подржати садашњу власт. Те претње одбијају нове инвеститоре из иностранства и то не само кад је у питању даља приватизација, него и када су у питању тзв. *greenfield* инвестиције.



Овиме су према иностранству упућени сигнали о могућој ревизији уговора. Стога из света повратно стижу поруке да ће се са улагањима у Србију сачекати до стабилизације прилика и стварања јасног институционалног амбијента, без могућности ретроактивног уплитања државе у већ остварене легалне послове.

У вези са тим је и једно врло осетљиво питање промене модела приватизације. Практично речено, ако се сада доноси нови закон, за то је потребно годину дана, а ако би се ишло на неку ваучерску приватизацију, онда би требало бар још годину дана за концентрацију власништва до нивоа који ће обезбедити ефикасан менаџмент.

Друго веома важно питање је питање домаће штедње. Суочени смо са створеним аферама, као што је, рецимо, афера са Националном штедионицом, која има политичку позадину или позадину гледану из угла некаквог интересног лобија. Говори се о структури власништва над штедионицом, а да се ниједног тренутка није постављало питање сигурности депозита који су у њој. Када се оваква афера разбукта, врло лако може доћи до панике у једном моменту, што би неизбежно довело до "домино ефекта" у банкарском сектору. То, свакако, није добар миље за активирање домаће штедње која се налази у тезаурацији. Процене су да се ради о приближно четири милијарде евра, с тим да се не може прецизно рећи колико је од тога трансакциони новац, а колико штедња. Важно је напоменути да је домаћа штедња у нашем инвестиционом билансу у свим протеклим годинама, а тако ће бити и у 2004. години, имала константно негативан предзнак, а нужно је да добије позитиван. Ако се то не догоди, ми зацртане инвестиционе циљеве нећемо моћи да остваримо.

Наше искуство из претходне деценије, после ремонетизације у оквиру Аврамовићевог програма, показује да ни један опоравак (рецимо онај после продаје "Телекома" итд.) није трајао дуже од 9 до 12 месеци.

Ако се посегне за овим сценаријом, ову годину бисмо намирили. Чак бисмо могли да имамо и стопу раста бруто домаћег производа већу од пројектованих 4 одсто. Потрошња би могла да се повећа на рачун инвестиција на чак 6 до 7 одсто.

Цена би била рецесија у годинама које следе. Не бисмо могли да сервисирамо дуг у критичним годинама, што би аутоматски значило нове преговоре о репрограму, присилно превођење текућег платног биланса из дефицита у суфицит. У расподели, уместо додатка на бруто домаћи производ морали бисмо да одузимамо један део.

Ова популистичка пројекција показује да бисмо ове године таквом политиком у односу на развојни сценарио додали личној потрошњи 550 до 600 милиона евра, али би укупна цена за период до 2010. године била најмање 10 до 12 милијарди евра у личној потрошњи, те бисмо тако запали у "Бугарски синдром".

Бугарска је то урадила 1992. године и решила социјалу, да би онда 1997. године увела *currency board*. Ко не верује, може да провери и видеће да су у Бугарској данас пензије знатно мање него што су у Србији. Али она је сада истакла своју кандидатуру у Европску унију за 2007. годину.

## ● **Полемика о тези о ефикасности својине**

Колега Цветковић је рекао оно што је ваљда и неспорно, а то је да је приватна својина много ефикаснија од друштвене и државне што потврђује и чињеница да се систем који се ослањао на приватну својину показао супериорним у односу на остала два.

Исто тако, недвосмислено је показано и теоријски и практично, да је друштвена својина неупоредиво ефикаснија од државне својине.

Несрећа наше приватизације је у једном парадоксу који ће вероватно ући у уџбенике, а то је да ће Србија, односно тадашња Југославија, бити једна од ретких држава која ће из процеса приватизације изаћи са увећаном државном својином!

Тај парадокс је лако показати, када се узме у обзир да је држава у првом кораку, да би могла да прода привредна предузећа и банке, морала да их претвори имплицитно у државну својину, а затим као газда те имовине да организује њену продају.

Ако се сва та предузећа не приватизују у току овог процеса, многа ће од њих остати државна својина, јер ће друштвена просто нестати. Тако ће се догодити једно заиста светско чудо - да после приватизације државна својина буде увећана.

## **Проблеми проистекли из законских решења**

Не бих говорио о приватизационим таласима и како је до њих дошло. Процес приватизације започео је 1990. године са програмом Анте Марковића, уследио је закон из 1991. године, па из 1997. године, док је последњи донет 2001. године.

Указао бих на проблеме везане за ова последња два закона. Што се закона из 1997. године тиче, проблем је лежао у чињеници да приватизација није била обавезна и да није била орочена. Није било слободног располагања акцијама и створена је једна комплексна структура власништва.

Приватизација је добрим делом, односно 60 одсто, била бесплатна, а остало је продавано са попустом. Поред тога, постојала је могућност продаје такозване "специјалне листе предузећа".

Највећи проблем те приватизације био је што је сама држава саботирала њено извршење. Како?

На тај начин што је свако, у оном бесплатном делу, имао право на 400 немачких марака за сваку годину радног стажа, а после се показало да то није 400, него 300, 200, 100 и 50 и тако даље зависно од тога како се кретао званични курс.



Пошто се курс вештачки одржавао на ниском нивоу, предузећа нису желела да уђу у приватизацију и то из једног јединог разлога - чекала су девалвацију.

Ево и доказа за ову претпоставку. У јесен 2000. године Министарство за приватизацију прогласило је свој курс (као што је то учинила и царина саопштавајући по ком курсу ће обрачунавати царину). При том, Министарство је означило реалан курс за обрачун права на бесплатне акције по основу година радног стажа и од тог тренутка је започела интензивна приватизација. Тада су сва предузећа кренула у процес, јер су она била носиоци приватизације, а држава је продавала само предузећа са тзв. "специјалне листе". Тај детаљ, никако не сме да се заборави.

Шта се даље дешава? Чим је почела навала на приватизацију, тај процес се зауставља 2001. године. Зашто? Зато што је била велика навала.

И онда су се појавиле тврдње да приватизација ништа не ваља, баш зато што се тако брзо одвија и да би било боље да се продаје, јер продаја, наводно, обезбеђује нове инвестиције, реструктурирање предузећа и целе привреде итд. Дакле, прича коју слушамо од 2001. године наовамо.

Шта је, међутим, економски проблем са новим моделом приватизације и са новим законом о њој који као стручњаци морамо да признамо?

Као прво, не можемо а да не приметимо да тражња за предузећима није на задовољавајућем нивоу. Једноставно, нема купаца за њих. Друго, скупа је инфраструктура, али то је мање важно.

Треће, код тендерских продаја постоје уговори у којима се дефинишу инвеститорове обавезе. Проблем је у томе што се, у земљи у којој се сваки закон развлачи као жвакаћа гума и интерпретира како је коме по вољи, такви уговори практично не извршавају. Једноставно, не постоји начин да се неко законски присили на извршење уговора у нашој земљи. Наравно да ће, у таквој ситуацији, људи који су пројектовали модел, слегнути раменима и рећи - јесте тачно је, али баш зато што смо то знали унапред, зато смо унапред и видели слабе стране тог модела.

А у земљи где се закон тако (не)поштује, заиста је тешко препоручити инвестирање. Да ли бисте ви свом пријатељу препоручили да инвестира у такву земљу?

Ево и два конкретна примера слабих уговора и лаких изговора: "Сартид" и зграда пословног центра "Ушће".

Смедеревски "Сартид" приватизован је тако што је предузеће претходно ослобођено обавеза у износу од милијарду и 700 милиона динара које су пренете на пореске обвезнике. Оправдање је било да то уопште нема везе са приватизацијом, већ да је то био стечај. На тај начин предузеће је продато и пре него што су остали власници и повериоци били намирени. Занимљив детаљ. Волео бих да се тако нешто догоди, рецимо, у Швајцарској - да се стечај оствари и предузеће прода, пре него што се намире повериоци!

Други пример је зграда пословног центра "Ушће". На први поглед случај је јасан - "Ушће" је било у државној својини и држава је једноставно продала своју својину.

А шта се у ствари догодило? Извесни господин је зграду купио, са обавезом да је сруши, да би после издејствовао од грађевинских инспекција да ту зграду не мора да руши. Цена је, наравно, стоструко нижа, уколико постоји обавеза рушења.



Ту је и трећи проблем - корупција! Је ли доказан неки случај корупције? За сада није. А да ли је вођен? Да ли је и један тужилац водио такав случај? Није!

Људи из струке, али и државна антикорупцијска комисија су недвосмислено доказали, не да је корупција постојала, него да је атмосфера за корупцију била просто идеална. Мама на корупцију!

Просто, чудо би било да је нема, али ето, захваљујући феноменалном поштењу људи у Министарству приватизације, Агенцији и изванредним професионалним стандардима, али личним, на које их нико не присиљава, до корупције није дошло и ништа није доказано.

Наравно, они који могу да утврде да ли је корупције било или не су само јавни тужиоци и судије. Са друге стране, расправа о корупцији баца ружну слику и на поштене људе који су учествовали у процесу приватизације.

У процесу приватизације јављале су се бројне прилике које су биле као створене за корупцију како код тендера тако и код аукција и то у облику лажираних аукција, манипулације информацијама које се дају или не дају о предузећима, манипулисања информацијама о дуговима предузећа итд. Може се отићи до Министарства, где су пуни ходници људи који су дошли да се најпре договоре, па онда излазе на тендере.

Читав модел се заснива на поштењу чиновника и склон сам да верујем да то поштење постоји све док суд и тужилаштво не докажу супротно. И то јесте посао суда, тужилаштва и полиције, а не посао неке комисије или неке струке. При том је битно другачија ситуација када неко из Министарства одговара у истражном затвору, а сасвим другачије је када одговара на питања седећи за својим столом.

На крају ваља одговорити на следећа веома важна питања: Шта са променом модела приватизације? Да ли ће се овај модел мењати и да ли га треба мењати?

Свака промена је за економију и систем погубна. Основна замерка садашњем Министарству (мисли се на прошли сазив) и садашњем Закону је што су порушили баш све. Они су у тој креативној деструкцији порушили све до темеља и онда почели све од почетка.

То што су урадили, могли су и уз незнатније модификације претходног закона. Веома сам склон уверењу да се Закон може модификовати.

Сам процес приватизације, са друге стране, мења се сам од себе. И то тако што је овај процес већ сада ушао у процес бесплатне приватизације. Ево и како.

У временској стисци у којој се сада налазе продавци и Министарство и Агенција, цене по којима се продају предузећа заиста су багателне. Значи, већ сада се акције деле бесплатно, али по систему " како се договоримо".

Једноставно, постоји висока арбитрарност и самовоља оних који деле бесплатно друштвени капитал у зависности од тога ко је подобан, а ко неподобан купац. Скоро поименце знамо подобне купце у Србији и ко може предузеће да добије за три долара, а ко не може.

Због недовољне тражње, постојећи модел приватизације се фактички претворио у бесплатну поделу акција. Склон сам уверењу да не треба мењати Закон и да се не врше ревизије, односно да се ревизије изврше само тамо где тужилаштво и суд утврде да је потребно.

И пошто су већ сада предузећа бесплатна, може се повећати удео бесплатних акција, слично моделу из 1997. године. Није то ваучеризација, нити су то инсајдери.



Постојећи модел ограничава развој тржишта капитала као најефикаснијег алокатора инвестиција. Јер кад неко купи 70 одсто предузећа, он и није претерано заинтересован да купи још акција или да те своје акције прода. Самим тим, овај модел форсира континентални начин финансирања предузећа, уместо англосаксонског. Другим речима, финансирање предузећа се одвија кроз банкарске канале, а не преко берзе.

## ● Просечне цене по којима су предузећа продавана наспрам њихове књиговодствене вредности

С једне стране имамо књиговодствену вредност по којој се предузеће води и она је углавном код свих израчуната на основу процене вредности које су обавиле консултантске куће. С друге стране су цене по којима је предузеће стварно продато.

Важно је напоменути да су продају предузећа, по правилу, пратиле додатне обавезе купца у односу на саму цену капитала, што је засигурно утицало на висину цене коју је купац био спреман да плати за дато предузеће. Овде се, при том, не мисли на обавезне инвестиције, јер инвестирана средства, у крајњој линији, остају ономе ко их је уложио. Стога не мислим да су купци због обавеза инвестирања нудили нижу цену за капитал, али јесу због социјалног програма. Наиме, социјални програм је купцу стављен као нека врста терета и он је различит по трајању од годину дана, до три, а негде и до пет година.

И поред ових ограничења, однос између продајне цене и књиговодствене вредности фирми које су продате на тендерима износио је, у просеку, у периоду 2001-2004. година, 1:1,37, што значи да су предузећа плаћана за 37 одсто више него што је износила њихова књиговодствена вредност. Са друге стране, код аукција су цене биле за 20 одсто ниже него што је њихова књиговодствена вредност, тј. однос је био 1:0,8.

Просечан пондерисани однос продајне и књиговодствене вредности за тендере и аукције износио је 1:1,13. На макро нивоу, то значи да је хиљаду и више предузећа продато по 13 одсто вишој цени него што је била њихова књиговодствена вредност, с тим да је тај приход могао бити још и већи да није било социјалног програма.

Посматрано по годинама, просечан пондерисани однос продајне и књиговодствене вредности за тендере и аукције кретао се на следећи начин:

- за 2002. годину, уз напомену да се ту ради о свега око 200 предузећа, тај однос је био 1:1,21. Појединачно посматрано, код тендера је продајна цена била виша од књиговодствене вредности за 47 одсто, док је код аукција цена била за 24 одсто нижа од књиговодствене вредности.
- у 2003. години, када је приватизација била најмасовнија, код тендера је коефицијент износио 1:1,44, а код аукција 1:0,82, што је, у просеку чинило, 1:1,17.

---

\* Господин Цветковић је у време одржавања округлог стола вршио функцију директора Агенције за приватизацију.



- у јануару 2004. године однос продајне и књиговодствене вредности за аукције износио је 1:0,75.

На крају, важно је истаћи да Агенција за приватизацију ради на основу Закона о приватизацији и Закона о Агенцији за приватизацију. С обзиром да поменути закони не регулишу евидентирање и праћење предузећа у стечају, Агенција не располаже подацима о продаји државне имовине која се одвијала мимо Агенције.

## ● Ваучери нису решење

Бесплатна расподела акција је заиста била бесплатна и зато не можемо говорити о томе да је то враћање некакве акумулиране имовине коју су запослени створили. Зашто то мислим? Прво, на чисто правном нивоу, неки од нас се још сећају оног чувеног члана из Устава (1974), где се дуго набраја ко све није власник друштвене својине - ни држава ни организација, ни предузеће, ни запослени итд. Дакле, чисто правно, нико није био власник друштвене својине. Било ко да је узео или добио ту својину, или је узео отимачки или је добио бесплатно. Дакле, то је на чисто правном нивоу. А што се тиче овог другог нивоа који је такође важан у једној ситуацији која је правно екстравагантна, замршена, ту на ствари гледам супротно од онога што је колега Цвјетићанин сада изложио.

Наиме, запослени су радили и по нешто акумулирали. За разлику од великог броја незапослених који би такође веома радо били на платним списковима и примали плату, али ту привилегију са огромним П, нису имали. Била је то једна велика лутрија, али су многи поврх плате добили још доста тога. Каже се да њима треба да припадне оно што су акумулирали.

Дакле, резонује се да они који су примали плату, за разлику од оних који нису, (а уз плату је ту ишло и доста другог, а наравно и станова, зависно од тога где се ко нашао) треба да добију још!

Ја мислим да им на правном нивоу не припада ништа. На овом суштинском, такође, ништа.



## ● Три разлога зашто је приватизација у застоју

Основно питање је како кориговати и унапредити процес приватизације у условима слабих институција. Ми имамо слабе институције, а хоћемо приватизацију.

Три су разлога зашто је приватизација суочена са значајним проблемима. Први од њих лежи у институционалном вакууму, други у исцрпљености постојећег модела приватизације и трећи у политичкој кризи.

Када је реч о институционалном вакууму, проблем је заиста веома сложен. Просто је невероватно да се приватизација уопште и одвијала у ситуацији кад имамо Закон о приватизацији, такав је какав је, а немамо Закон о стечају, Закон о предузећу и Закон о реституцији.

Да ли знамо шта приватизујемо? Да ли приватизујемо земљиште?

Замислите да сад дође нека *Greenfield* инвестиција по којој треба да се направи фабрика на периферији Београда. Страни инвеститор уложи паре, а да при том не зна шта ће бити са земљом на којој прави фабрику. То су врло крупне ствари и оне су представљале значајно ограничење за досадашњу приватизацију, представљаће нажалост и за будућу. Ако то не схватимо, немамо шансе да остваримо успешну приватизацију, макар измислили и најбољи модел.

Успешност приватизације често се мери бројем приватизованих предузећа. Међутим, када се вредност приватизованих предузећа упореди са вредношћу предузећа (по завршним рачунима), које је требало приватизовати, произлази да је од 2001. године приватизовано свега 5 одсто од укупне вредности предузећа у државној и друштвеној својини. Ако се узме у обзир само друштвена својина, вредност приватизованих предузећа учествује са око 10 одсто.

То значи да је, за последње две и по године, приватизована само једна десетина друштвеног капитала који треба приватизовати, те да је остало много тога још да се уради.

Ту се поставља следеће логично питање: "Како ћемо то урадити, односно по ком моделу?"

Одмах треба истаћи да процес приватизације не сме да се зауставља, већ да треба размишљати искључиво како да се он убрза. Постојећи модел не само да не гарантује убрзање приватизације, већ озбиљно прети да је сасвим заустави.

Од 3.000 предузећа која су остала, њих око 900 може да се прода. Десиће се успорен ход и десиће се оно што смо имали 1989. године - спонтану приватизацију. А сви знамо шта је то - есенција корупције и криминала. Другим речима, распадање друштвене својине, криза...

Треба размислити. Продаја као модел је неспорна, ликвидација такође, али и неке бесплатне поделе, ваучери... Кад тад ће то морати да се врати. Подсетимо и на то да ваучери нису баш свугде били неефикасни.



Свака метода има своје предности, али и недостатке. На пример, продаја доводи стратешког партнера, али код ње долази до застоја у развоју финансијског тржишта. Стога морамо направити комбинацију метода. Овај садашњи метод морамо унапредити у смислу да остваримо брзу приватизацију, уз што мање могућности за појаву корупције.



## ● Последњи модел се показао као најбољи

Постоји неколико разлога зашто је овај модел приватизације на почетку био прихваћен од многих стручњака како у земљи, тако и у иностранству и проглашаван за успешан.

Први разлог је што обезбеђује инвестиције, а један од најоскуднијих фактора код нас је управо капитал. Друго, обезбеђује увоз савремене технологије, увођење нових производних програма после деценијског заостајања и распада привреде. Трећи разлог је био што обезбеђује пласман на нова тржишта, а четврти и најважнији је увођење корпоративног управљања.

Ови разлози важе и дан данас и чине овај модел приватизације супериорним у односу на раније моделе. Захваљујући овом моделу приватизације, ми смо обезбедили значајан прилив капитала у нашу земљу који нам је веома важан и за који нико не може да каже да би дошао на неки други начин.

Стално се говори како у сивом тржишту постоје неке милијарде долара. Поставља се, међутим, питање како то да се оне нису појавиле на аукцијама, јавним продајама?

У нашем приватизационом процесу постоје проблеми, али то је свуда био случај. Процес јесте предуг, али он је и орочен и предвиђено је да траје до 2005. године. Не може се сада тврдити да треба нешто учинити испочетка.

Мане актуелног процеса приватизације су да постоји релативно висок ризик улагања, да има одустајања, промене намена купљених предузећа итд. Али упркос томе, апсолутно се не слажем са констатацијама о непоштовању уговора и нефункционисању институција јер се то не може приписати манама модела приватизације. Другим речима, тачно је да немамо све неопходне системске законе и институције, али то не значи да је за то крив модел приватизације.

Показало се да је наш систем недорађен, да немамо потребну законску основу, немамо институције, политичку вољу за реформе, немамо консензус политичких фактора итд. Приватизација јесте камен темељац, али не и једини чинилац.

Овде се стално кокетира са обећањима радницима, владе нам трају годину или две колико важе и закони, па ниједан модел не може дуго да се одржи. С друге стране, у Мађарској где су се владе такође често мењале, постојала је неписана сагласност међу њима око заједничког циља - како да се ишчупају из пропалог система и да се што пре приближе Европи.

Код нас свака наредна влада обећава својим бирачима брз напредак тако што ће негирати и поништити оно што је претходна урадила. Свакако да је пожељно преиспитивање како да се на најбољи начин проблеми отклоне и како да



се закони и уговори још боље поштују и примењују, уместо деструктивног става према свему ономе што је до сада постигнуто. Другим речима, да се види шта даље, али конструктивно и на бази проверених искустава земаља у транзицији.

# Додаци



# Показатељи тока приватизације у Србији (2002-2004)

2002	Укупно понуђено	Укупно продато	Процент успешности	Број запослених	Књигов. вр. (К)	Продајна цена (П)	П/К	Инвестиције	Соц. програм (С)	И/К	С/К
Тендери	24	12	50%	11.977	136.928	201.456	1,47	305.929	140.690	2,23	1,03
Аукције	256	204	80%	15.265	79.334	60.282	0,76	13.982		0,18	
Тендери + Аукције	280	216	77%	27.242	216.262	261.738	1,21	319.911	140.690	1,48	0,65
Тржиште капитала	87	48	55%	14.199	32.982	81.613	2,47	5.902		0,18	
УКУПНО (Т+А+Тк)	367	264	72%	41.441	249.244	343.351	1,38	325.813	140.690	1,31	0,56

2003	Укупно понуђено	Укупно продато	Процент успешности	Број запослених	Књигов. вр. (К)	Продајна цена (П)	П/К	Инвестиције	Соц. програм (С)	И/К	С/К
Тендери	40	19	48%	15.776	416.240	600.269	1,44	319.939	129.172	0,77	0,31
Аукције	773	667	86%	59.568	330.568	271.457	0,82	61.116		0,18	
Тендери + Аукције	813	686	84%	75.344	746.808	871.726	1,17	381.055	129.172	0,51	0,17
Тржиште капитала	211	121	57%	20.778	61.493	67.768	1,10			0,00	
УКУПНО (Т+А+Тк)	1.024	807	79%	96.122	808.301	939.494	1,16	381.055	129.172	0,47	0,16

2004	Укупно понуђено	Укупно продато	Процент успешности	Број запослених	Књигов. вр. (К)	Продајна цена (П)	П/К	Инвестиције	Соц. програм (С)	И/К	С/К
Тендери	5	5	100%	7.400	43.976	10.441	0,24	41.946	2.580	0,95	0,06
Аукције	75	73	97%	8.879	51.991	38.990	0,75	20.877		0,40	
Тендери + Аукције	80	78	98%	16.279	95.968	49.431	0,52	62.823	2.580	0,65	0,03
Тржиште капитала	0	0	0	0	0	0	0			0	
УКУПНО (Т+А+Тк)	80	78	98%	16.279	95.968	49.431	0,52	62.823	2.580	0,65	0,03



## Приватизација у Србији\*

*Процеси, резултати и предстојећи кораци*

### Основне теме

- **Тема 1:** Учење на грешкама других у вези реструктурирања и транспарентности приватизације
- **Тема 2:** Примена лекција - српски програм дизајниран да буде транспарентан
- **Тема 3:** Приватизација у Србији - још увек далеко од привођења крају.

### Позитивно и збуњујуће

Деценију и по након почетка транзиције, оцена процеса приватизације у Централној и Источној Европи и у бившем Совјетском Савезу је истовремено **позитивна и збуњујућа**

- **Позитивна** - постоји јасна веза између обима и темпа приватизације и свеукупног раста
- **Збуњујућа** - У бројним земљама, и то већином земљама бившег Совјетског Савеза, приватизација још увек није донела очекиване резултате у процесу реструктурирања привреде. Такође, оптужбе о нетранспарентности процеса ставиле су мрљу на репутацију читавог процеса.

### Учење на искуствима других

- Бивше социјалистичке земље као што су Мађарска, Естонија, затим, бивша Демократска Република Немачка нису користиле ваучерску приватизацију, а практично исто и Пољска.
- У земљама где су коришћена оба приступа, предузећа која су продата "правим" инвеститорима, су надмашила она предузећа која су продата применом метода "масовне" приватизације (нпр. Чешка Република)

---

\* Превод је ауторизован од стране канцеларије Светске банке у Београду.



- Русија 92-94: 16.000 предузећа је приватизовано по систему ваучерске приватизације
- (веома лимитирано реструктурирање, доминација инсајдера)

### Словеначки модел - неприкладан за Србију

- Словенија је успела да додели већину акција својих предузећа запосленима, као и државним фондовима, јер су предузећа била релативно стабилна и продуктивна
- Почетно стање у Србији је било катастрофално - само нови власници су могли спасити декапитализована и непрофитабилна предузећа од даљег пропадања
- Модел сличан словеначком је био примењиван у Србији употребом Закона о својинској трансформацији из 1997., када су неке од најбољих компанија дате инсајдерима

### Алтернативе

Метод	Циљ		
	Боље корпоративно управљање	Брзина и изводљивост	Бољи приступ капиталу и знању
Продаја лицима ван предузећа	+	-	+
МЕБО (откуп предузећа од стране менаџмента и запослених)	-	+	-
Ваучерска приватизација	-	+	-
Српске аукције	+	+	-
Српски тендери	+	-	+



## Пирамида транспарентности



### Системски приступ и стандардне процедуре

- Упутства Светске Банке о избору и запошљавању финансијских саветника
- Стандардни уговори Светске банке и пројектни радни план
- Ревизија јавних набавки од стране Светске банке и редовна евалуација пројекта
- Редовно подношење извештаја о ревизији набавки Светској банци
- Упутство за процедуру контроле квалитета за потребе ревизије набавки  
- **Неуспешни понуђачи могу да уложе жалбу и траже разјашњење**
- Континуирана обука људи за стицање знања у области ревизије набавки и присуство међународних експерата

### Присутност Светске банке у процесу приватизације

- Одобрење тзв. "обима рада" за сваки пројекат
- Селекција финансијских саветника (само инвестиционе банке са изграђеном репутацијом)
- Одобрење уговора са финансијским саветницима
- Преглед и договор о тендерској документацији  
- **Утврђивање критеријума о испуњености услова о учешћу инвеститора на тендеру**



### - Утврђивање критеријума за оцену понуде

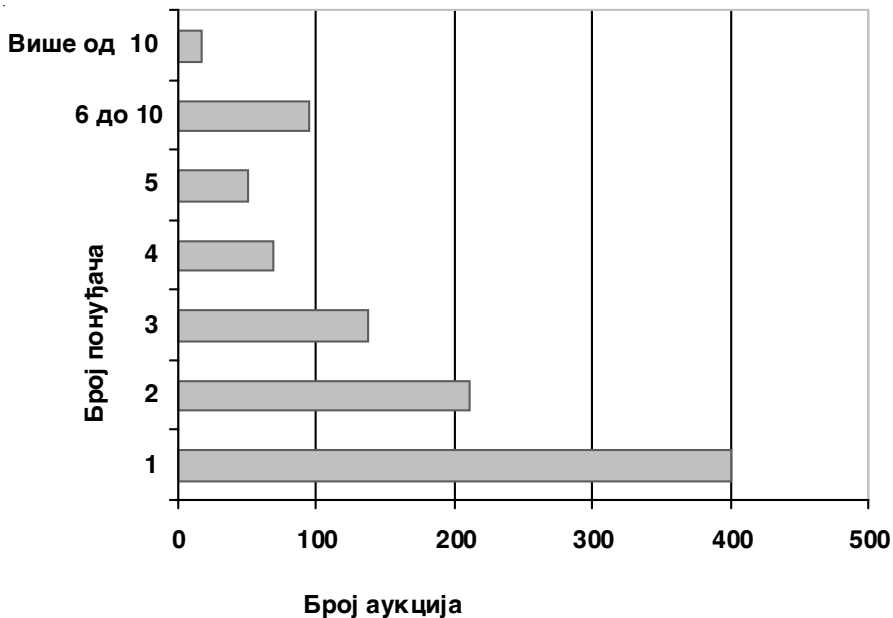
- Преглед и оцена понуде која добила на тендеру
- Контрола и одобравање резултата тендера; даљи кораци

### Тендери - осврт уназад

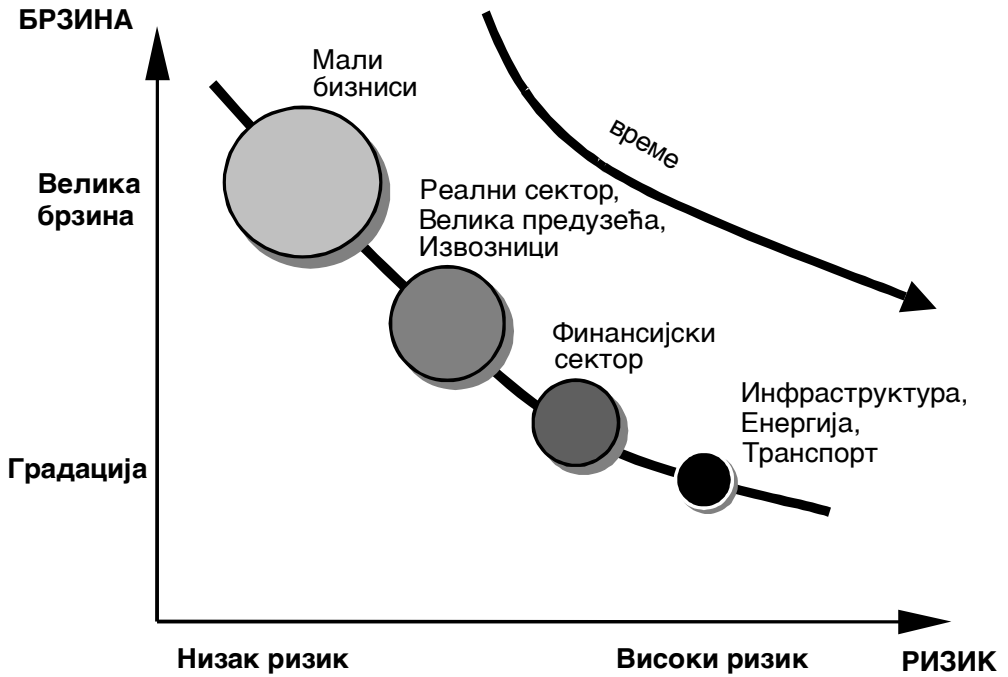
- Инсистирање на прекомерној запослености и социјалним захтевима - преамбициозно постављени захтеви за социјалне програме наметнути потенцијалним инвеститорима утицали су на смањење цене предузећа
- Страни инвеститори би улагали, али су застрашени захтевима социјалних програма, квалитетом компанија и политичким ризицима
- Компаније лошег квалитета као нпр. 1000 које су приватизоване пре доношења Закона 2001. (а/а Словенија) - **представљају изгубљену шансу за СДИ (стране директне инвестиције) и реструктурирање привреде**

### Аукцијска надметања

За 500 од укупно 900 предузећа постојало је надметање, а за њих 400 (најлошија предузећа), постојао је најмање један купац



## Приватизација далеко од краја - Редослед у приватизацији



Референца: Lieberman et al, 2003 модификовано од стране аутора

### Будућа три изазова

- **Остати на путу приватизације и реструктурирања**
  - Раздвајање предузећа која немају купце и продаја њихових делова - одржати курс
  - Проблем различитих државних кредитора који спречавају постизање споразума кредитора који омогућава реструктурирање
- **Отпочети реформу инфраструктуре предузећа у власништву државе**
  - Приватизација ће захтевати значајне припреме у смислу доношења одговарајуће политике и регулаторних аката;
  - Могу ли зависна предузећа или средства компанија из сектора енергије, телекомуникација и транспорта да се издвоје у засебне целине како би привукли стране купце?
- **Продати транспарентно мањинске уделе у предузећима приватизованим пре 2001. који су остали у власништву државе**



**Напомена:** текстови који следе потичу из правне анализе *Сукоб интереса и слободан приступ информацијама*, коју је јула 2003 сачинио Немања Ненадић за потребе организације Транспарентност - Србија.

Правна анализа представља део регионалног пројекта Јачање јавне одговорности у земљама западног Балкана, који се спроводи уз подршку Владе Републике Финске. Сви изнети ставови су искључиво ауторови.

Комплетна књига је доступна на интернет презентацији организације Транспарентност - Србија, [www.transparentnost.org.yu](http://www.transparentnost.org.yu)

## Приступ информацијама у процесу приватизације

У процесу приватизације друштвеног капитала и имовине јавност је обезбеђена у више фаза.

Када предузеће покрене иницијативу за приватизацију она се у писменој форми доставља синдикалним организацијама и о њој се обавештавају запослени, сходно члану 16. став 3. Закона о приватизацији ("Сл. гласник" РС, бр. 38/01, 18/03). У почетној фази се врши и припрема проспекта за приватизацију. Овај документ треба да садржи основне податке о предузећу које се приватизује. Члан 18. став 3. Закона о приватизацији прописао је обавезу да Агенција за приватизацију огласи проспект у средствима јавног информисања путем штампе, интернета или телевизије, а све у циљу прикупљања података о броју потенцијалних купаца. На основу прикупљених података Агенција се одлучује за метод приватизације и о томе обавештава субјекат приватизације.

### Јавни тендер

Обавеза је Агенције да у случају да се врши приватизација путем јавног тендера објави јавни позив за учешће на њему, који мора да садржи податке од значаја за учеснике у поступку приватизације.

Уредба о продаји капитала и имовине јавним тендером ("Сл. гласник" РС, бр. 45/01, 59/03, 110/03) садржи норме које треба да обезбеде да учесници на тендеру добију све потребне информације о субјекту приватизације, као и о самим условима тендерима, међу којима обавезно морају да буду и критеријуми на основу којих ће бити извршено рангирање понуда, као и нацрт уговора који ће бити закључен са будућим купцем. Осим тога, учесници на тендеру су дужни да потпишу и уговор о чувању поверљивих података о субјекту приватизације.

Информације о јавном тендеру морају да се објаве правовремено. Као минимум је предвиђено објављивање у једном дневном листу и на интернету. По одлуци Агенције јавни позив за учествовање на тендеру може да буде објављен и у страниој штампи.



Правна и физичка лица, који покажу интересовање за учешће на тендеру, имају право да купе тендерску документацију. Одређено је да цену ове документације одређује ресорни министар, али нису прописани критеријуми на основу којих се одређује цена. Ово питање је даље регулисано одредбама Правилника о висини трошкова приватизације пред Агенцијом за приватизацију које носе предузећа и друга правна лица ("Сл. гласник" РС, бр. 4/04), којим су између осталог одређене доња и горња граница цене тендерске документације. У оквиру тих ограничења министар доноси одлуку о висини цене у сваком конкретном случају. Свакако је од велике важности за будуће учеснике и да смањује могућност за арбитражно одлучивање, то што цена ове документације мора да буде назначена у јавном позиву на учешће на тендеру. Ова надокнада има за циљ да обезбеди покриће дела трошкова веома скупог поступка припреме тендерске документације, у односу на коју су трошкови омогућавања самог приступа информацијама (копирање, достава) занемарљиви.

Уредбом о продаји капитала и имовине јавним тендером је прописано да се о месту и времену отварања понуда учесници на тендеру благовремено обавештавају. Они затим имају права да присуствују отварању понуда или да пошаљу своје заступнике и пуномоћнике. Наведеном Уредбом није предвиђена могућност присуствовања опште јавности овом делу поступка, а разлог за то је заштита пословне тајне субјекта приватизације и учесника у тендеру. Могућност накнадне контроле је препуштена незадовољним учесницима на тендеру. Процес оцењивања и рангирања понуда врши Агенција за приватизацију, након чега шаље обавештење о резултатима тендера свим учесницима. Иако није прописано да обавештење које учесници на тендеру добијају мора да садржи и детаљно образложење одлуке, чини се да они на основу информација које сазнају приликом јавног отварања понуда, као и претходних података о условима јавног тендера, могу да сакупе довољно информација потребних за улагање евентуалног приговора.

Тендерска комисија, коју образује ресорни министар, након што спроведе поступак тендера саставља извештај који доставља Агенцији за приватизацију. Агенција извештај доставља Министарству за привреду и приватизацију. Наведено министарство, као надлежно министарство, обавештава Владу РС о спроведеној приватизацији, сходно члану 29. Закона о приватизацији. Додатна контрола органа надлежних за спровођење приватизације обезбеђује се путем подношења месечних извештаја Народној Скупштини.

## Јавна аукција

Приликом обављања приватизација путем јавне аукције, Агенција је дужна да упути јавни позив који садржи све потребне податке, како о самој аукцији, тако и о предузећу које се приватизује. Овај позив се објављује путем интернета, као и у медијима чију листу утврђује ресорни министар. Ближе одредбе о јавном позиву садржи и Уредба о продаји капитала и имовине јавном аукцијом ("Сл. гласник" РС, бр. 45/01, 45/02, 19/03). Наведеном Уредбом је предвиђено да јавни позив мора да буде објављен **најраније** 30 дана пре аукције у средствима јавног информисања. Није јасно одређен најкраћи рок за објављивање позива пре аукције. Посредно ограничење произлази из одредбе члана 17, где је одређено да најма-

ње 2 радна дана пре одржавања аукције Агенција о њој обавештава заинтересоване учеснике, као и из других одредби Уредбе које прописују радње које претходе одржавању јавне аукције.

Одредбом члана 7 Уредбе било је прописано да Агенција и Комисија обезбеђују под једнаким условима свим заинтересованим лицима приступ информацијама од значаја за аукцију. Ова кратка одредба може да буде добар основ за заштиту права учесника на аукцији услед своје флексибилности. У практичној примени тешко је било замисливо да би Агенција и Комисија могле да обезбеде приступ информацијама под једнаким условима у ситуацијама када се извор информације налази ван Агенције, односно Комисије. Овај недостатак је отклоњен изменама Уредбе од 1. августа 2002. којима је реч "Комисија" замењена са "субјект приватизације".

Друго питање које из ове и других одредби произлази је дефиниција "заинтересованих лица". Наиме, круг "заинтересованих лица", одредбом члана 7 Уредбе није ограничен, па би на основу ње нпр. грађани или новинари могли да приступе информацијама значајним за аукцију. На сличан начин појам "заинтересованих лица" је одређен у члану 20 Уредбе у где се каже да је аукција јавна, и да јој могу присуствовати сва заинтересована лица. С друге стране, одредба члана 10 Уредбе, која говори о садржају аукцијске документације, на другачији начин одређује појам "заинтересованих лица", јер прописује да се документација продаје "лицима која изразе интерес за учешће на аукцији" (став 2) односно заинтересованим лицима (став 4). Из овог произлази да је круг лица означених истим појмом у цитираним члановима Уредбе различит, јер се у једној од њих односи на "општу јавност" а у другима само на потенцијалне учеснике јавне аукције.

Слично као и код поступка приватизације путем јавног тендера, и овде је предвиђено да цену аукцијске документације одређује ресорни министар, без одређивања критеријума за одређивање цене. За разлику од тендерске, цена аукцијске документације је одређена у фиксном износу (25.000 динара) Правилником о висини трошкова приватизације пред Агенцијом за приватизацију које сносе предузећа и друга правна лица. Овде треба напоменути да иако би се из наслова Правилника могло закључити да се примењује само на правна лица, у овом случају је очигледно да се одредба примењује и на физичка лица која на јавној аукцији учествују. Слично као и код јавног тендера, откупна цена аукцијске документације је одређена у износу који премашује трошкове умножавања и доставе и има за циљ да покрије и део трошкова припреме ове документације.

Наведеном Уредбом додатно је обезбеђена јавност доношења одлуке тиме што је прописано да Агенција објављује резултате спроведене аукције у средствима јавног информисања у којима је и позив на аукцију објављен.

## **Органи у процесу приватизације**

Агенција за приватизацију и Акцијски фонд, који су образовани ради обезбеђивања успешног поступка приватизације, такође су својим статутима предвидели одредбе начелне природе које треба да обезбеде већу јавност њиховог рада. Њима је предвиђено да је рад Агенције за приватизацију, односно рад Акцијског фонда, јаван и да се та јавност остварује "јавношћу рада управног и надзорног одбора, подношењем извештаја о раду и објављивањем општих аката и програ-



ма рада сходно члану 31. Статута Агенције за приватизацију ("Сл. гласник" РС, бр. 48/01), односно сходно члану 32. Статута Акцијског фонда ("Сл. гласник" РС, бр. 69/01). На једнак начин су одређена правила о пословним тајнама Агенције за приватизацију и Акцијског фонда. Одредбама Статута Агенције као и одредбама Статута Акцијског фонда дата је дефиниција пословне тајне ("исправе и подаци чије би саопштавање неовлашћеном лицу штетило угледу и интересима Агенције, односно Акцијског фонда и комитената"). Остављено је да општим актом буду утврђене конкретне исправе и подаци који се сматрају пословном тајном. Ова одредба начелно представља добро решење у погледу транспарентности рада, јер се прописом одређује који подаци и исправе имају статус тајне, а не на основу дискреционе одлуке руководиоца, како је уобичајено у домаћим прописима о тајнама.

Модел приватизације прописан Законом предвидео је да се ће један део акција бити пренет грађанима Србије (под одређеним условима) без надокнаде. Подаци о акцијама које имају ту сврху воде се у Приватизационом регистру (члан 8 Закона о приватизацији). Правилник о садржини и начину вођења приватизационог регистра (2001) је детаљније прописао начин евидентирања и садржај Регистра, али није прописао посебну процедуру за увид у документе које регистар садржи, тако да се из цитираних прописа не може закључити да ли је и на који начин могућ приступ тим документима.



# Приватизација и сукоб интереса

Процес приватизације који је у току у Србији, регулисан је кроз више Закона и подзаконских аката. Поред ресорног министарства, у процесу приватизације учествују и неки новоформирани органи, попут Акцијског фонда и Агенције за приватизацију. Неки од прописа који уређују рад ових тела као и сам процес приватизације садрже и норме које имају за циљ превенцију сукоба интереса. Тако на пример, у Закону о Акцијском фонду ("Сл. гласник" РС, бр. 38/01), упућује се на сходну примену одредаба Закона о предузећима ("Сл. гласник" СРЈ, бр. 29/96, 33/96, 29/97, 59/98, 74/99, 9/01, 36/02), када се говори о клаузули конкуренције и сукобу интереса у пословању Акцијског фонда, чланова његових органа и запослених у њему. Члан 21. Закона о Акцијском фонду прописује забрану злоупотреба повлашћених информација до којих би могли да дођу службеници Акцијског фонда, и уз то даје и прецизну дефиницију "повлашћене информације".

Дефинисан је и круг лица која не могу да учествују у процесу јавне продаје друштвене имовине и капитала. Уредба о продаји капитала и имовине јавном аукцијом прописује да право учешћа на аукцији немају:

- 1) физичка и правна лица која имају финансијске обавезе према субјекту чији је капитал односно имовина предмет приватизације;
- 2) чланови Комисије;
- 3) сродници првог наследног реда чланова Комисије;
- 4) правно лице у власништву чланова Комисије;
- 5) правно лице у власништву сродника првог наследног реда чланова Комисије;
- 6) друга лица у складу са законом.

Уредбом о изменама и допунама уредбе о продаји капитала и имовине јавном аукцијом ("Сл. гласник" РС, 19/03) одређено је да право учешћа на аукцији немају ни лица која "изгубе својство купца" (зато што одбију да потпишу записник или не изврше на време уплату), као и правна лица чији су они оснивачи, како у будућим аукцијама за исти субјект приватизације, тако и на другим аукцијама у наредних шест месеци. Овим изменама Уредбе је, међутим, на исти начин ограничено право учествовања на аукцији и широком кругу чланова породице таквог лица у који спадају потомци (природни и усвојени) и чланови њихових породица, родитељи, брачни (садашњи или бивши) брачни друг, "ванбрачни друг", браћа и сестре и чланови њихових породица. Овакве одредбе чланова 7 и 8 измена Уредбе несумњиво имају за циљ да обезбеде већу озбиљност учесника на аукцији, прописујући забрану као један од видова санкције за њихову несавесност. Оне такође, путем проширења забране на "чланове породице" имају за циљ да спрече да лице које је изгубило својство купца, уз помоћ члана породице, ипак учествује на аукцији. Како, међутим, ова забрана има сва обележја санкције, (мада није као таква означена у Уредби) а ограничава права и лица која нису извршила штетну радњу, нити су за њу одговорна, поставља се питање њене уставности.

Уредба о продаји капитала и имовине јавним тендером прописује да запослени у Агенцији за приватизацију, који има власничка права у субјекту приватизаци-



је или у фирми која учествује на тендеру, односно, чији је сродник по правој линији учесник на тендеру, не може да на том тендеру буде ангажован. Такође, иста ограничења прописује и за чланове тендерске комисије.

Уочљив је различит приступ у регулисању јавног тендера и јавне аукције, када је реч о могућности учешћа у поступку приватизације. Наиме, док се у поступку јавног тендера полази од тога која фирма је субјект приватизације, односно, које фирме на тендеру учествују, па је утврђена забрана ангажовања запослених у Агенцији и чланова тендерске комисије који имају одређене везе са њима, у поступку јавне аукције се при одређивању круга лица која немају право учешћа полази од тога ко су чланови комисије (осим у тачкама 1 и 6, видети горе). На основу ових одредби, на основу познатог списка учесника јавног тендера би се одређивало ко ће бити члан Комисије, односно који ће од радника Агенције бити ангажован након што тај списак буде познат, док би се код јавне аукције учешће онемогућило оним лицима која су повезана на један од прописаних начина са члановима комисије. Како имена чланова комисије не морају да буду унапред позната потенцијалним учесницима јавне аукције, могућ је случај да неко физичко или правно лице, које неће имати право да учествује на аукцији, буде изложено непотребним трошковима до тренутка сазнања имена чланова комисије. Због тога би одредбу требало тумачити у том смислу да би Агенција требало да замени члана комисије који је на недозвољен начин повезан са неким од пријављених учесника јавне аукције.

Уочљиво је такође да круг повезаних лица није на једнак начин одређен за оба поступка. На пример, док се код правила за јавне аукције говори о сродницима првог наследног реда, у одредбама о јавним тендерима су обухваћени сродници по правој линији до трећег степена. Кад је реч о повезаности по основу власништва, у Уредби која уређује јавне тендере се забрана одређује кад постоје одређена "власничка права" (дакле, у било ком обиму), док се код јавних аукција говори о "власништву".

Законом о приватизацији су постављене забране за одређена домаћа правна лица да учествују у процесу приватизације. То је учињено у члану 12, којим је прописано да "купац капитала или имовине не може бити домаће правно лице које послује већинским друштвеним капиталом или лице које према субјекту приватизације има неизмирене обавезе. Такође, купац капитала или имовине матичног, односно зависног предузећа у којем се спроводи приватизација не може да буде његово зависно, односно матично предузеће."

**Напомена:** После одржавања округлог стола, 19. априла 2004 у Народној скупштини је усвојен Закон о спречавању сукоба јавног и приватног интереса у вршењу јавних функција.

Законом су прописане обавезе и ограничења за функционере, међу које спадају изабрана, постављена и именована лица у органе Републике Србије. Између осталих, овом одредбом су обухваћени министар, заменици, помоћници, као и секретар Министарства за привреду, те директор и чланови управног и надзорног одбора Агенције за приватизацију.

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

347.23(497.11)"2001/2004"(082)  
347.23(4-664)(082)

**ОКРУГЛИ сто "Приватизација - докле се стигло и куда даље" (2004 ; Београд)**

Приватизација - докле се стигло и куда даље. -  
Београд : Транспарентност Србија, 2004 (Београд :  
Либра). - 51 стр. : граф. прикази, табеле ; 24 цм

"Транспарентност - Србија је 26. фебруара 2004. године, у  
београдском хотелу 'Палас', организовала округли сто  
под називом: 'Приватизација - докле се стигло и куда  
даље'" --> стр. 7. - Тираж 500. - Стр. 9-10: Уводне  
напомене / Предраг Јовановић. - Напомене уз текст.

ISBN 86-84711-04-1

а) Приватизација - Србија - 2001-2004 - Зборници б)  
Приватизација - Земље у транзицији - Зборници ц)  
Предузећа - Трансформација - 2001-2004 - Зборници  
COBISS.SR-ID 115448588