

*Проф. др Слободан Бараћ,
Правни факултет, Приштина*

Привредне реформе у СРЈ и приватизација

1. Југословенска привреда већ дуго се налази у дубокој кризи. Уз потпуно уважавање целокупног спектра међународних околности и њиховог снажног утицаја на систем и перформансе Југословенске привреде, дефинитивно више није спорно да југословенска економска криза није коњуктурне природе и да се она не може решавати неекономским мерама, одржавањем стабилности цена и девизног курса динара. Ради се о големој заблуди ако се на тај начин покушава спасити оно што се спасити не може - привредни систем. Криза југословенске привреде је структурне природе и у таквој кризи морају се мењати темељне претпоставке привредног система, а пре свега облик својине.

Време реформи, барем у декларативном смислу, већ одавно је почело. Централно питање њиховог почетка је свакако однос према својинским односима и судбина својинских односа. Потпуно је извесно да је потрошен концепт модела социјализма у коме је својина била "свачија и ничија", ствар апарата и предмет моћи политике и институција које су посредовале политику. Зато дубоке реформске промене, које немају алтернативу, заправо претпостављају снажну политичку вољу за коренитим изменама економских институција у нашој привреди, а чији је крајњи циљ тржишна привреда утемељена на владавини права, реформа својинских односа, либерализација, дерегулација и стварање ефикасног финансијског система.

Управо, то је оно што у економском смислу обухвата, додуше са методолошког-теоријског становишта споран и поливалентан, појам "транзиције" југословенске привреде. Међутим "транзиција" има и једно шире значење, које превазилази њено економско поимање. Она тада обухвата политичке и социјалне рефор-

ме, промене у систему друштвених вредности, промене у сферама друштвене свести, које у својој целокупности воде изградњи једног либерално-демократског поретка и друштва. Са тог аспекта посматрано "транзиција" је иманентно политичко питање, јер диктира и мења детерминанте социјалног, економског и политичког система у друштву.

Радикалне промене са циљем усавршавања Југословенског система привређивања не само што претпостављају потпуно измењену улогу државе у потстицању привредног раста и развоја, већ и њен дубоко промењен утицај на друштво у целини. Тржишна привреда и либерално-демократски поредак подразумевају такву улогу државе која није улога надређеног чиниоца који свиме или готово свиме управља у наводно општем интересу, већ далеко скромнија, али успешнија улога заштитника правила игре и институција. Уместо дирижистичког приступа по коме је држава моћни арбитар који се труди да постигне одређени исход економске утакмице (активности) и дистрибуције резултата, држава у новом моделу само успоставља правила утакмице и самим економским актерима оставља одлукивање о њеном исходу, полазећи од идеје да су за благостање једне земље потребна добра правила и добра влада, која штити појединца и његову тежњу за благостањем и срећом.

2. "Транзиција" југословенске привреде није само промена власничке структуре и приватизација друштвено / државног сектора привреде. Али да је приватизација у основи "транзиције" и рекли бисмо *conditio sine qua non* "транзиције", у то дефинитивно не би требало сумњати. То због тога што приватизација чини суштину економских реформи. Без њеног успешног спровођења није могуће стварање тржишне економије засноване на чврстој финансијској дисциплини, предузетништву и предузетничкој филозофији, тржиштима радне снаге и капитала, конкуренцији и слободном формирању цена, ефикасној алокацији оскудних привредних ресурса. Отуда не чуди што се у основи макроекономске стабилизацији југословенске привреде тежиште мора стављати на својинску трансформацију или, по нама исправније, на приватизацију друштвено / државних предузећа, односно њихову реформу на новим власничким основама. Само у том случају економска политика може претендовати на већи степен успешности у будућности. Заправо, потпуно је сигурно да краткорочне политике стабилизације не могу имати трајнијег успеха уколико се макроекономски амбијент не мења на кључним сегментима у које преваходно спадају процеси својинске трансформације и дугорочне тржишне либерализације.

У нашој политичкој, економској и правној (законској) литератури за промену својинске структуре као садржаја преструктурирања друштвено/државног сектора привреде одомаћио се појам својинска трансформација. Међутим, не можемо се отети утиску да је том процесу много ближи појам приватизација. Својинска трансформација је шири појам, често нејасан, недовољно прецизан, иза кога се најчешће крију спекулативне расправе о својини, најчешће друштвеној својини, и иза којег по правилу вири држава. Чак и у свом изворном значењу својинска трансфор-

мација значи преображај или претварање једног конкретног, постојећег облика својине у други. Међутим, трансформација друштвене својине, која је при том “несвојина” је немогућа. Трансформисати један непостојећи облик својине или облик својине као “несвојине” не само да није могуће, него више личи на тражење могућности за опстанак и преживљавање таквог облика својине.

Зато је приватизација много прикладнији појам, много прецизнији, функционално и циљем одређен. Као процес, па чак и целокупност техничких поступака, приватизација сама по себи и не би требало да буде проблем, посебно после већ постојећих искустава у бившим земљама реал-социјалистичког света. Управо, дубоког смо уверења, трансформисати друштвену својину и променити власничку структуру друштвених предузећа која управљају и располажу “ничиијим средствима” је тешко због тобоже друштвеног-реформског карактера својинске трансформације. Ближи смо размишљању да елитистичким структурама у друштвеним предузећима, па и државним органима, није баш близак такав исход какав нуди приватизација. Са приватизацијом, сасвим логично, долази до управљачких и организационих промена, и што је много важније долази до објективног реструктурирања привреде у корист оних грана за које постоје природне претпоставке развоја и у којима се најбрже, најрационалније и економски најефикасније оплођавају уложена средства и остварује највеча добит. Зато би и постојећи Закон о својинској трансформацији ближе дефинисао суштину и начин промена власничке или невластичке структуре предузећа ако би се звао Закон о приватизацији, што би он у суштини и требао да буде. Сам процес трансформације често иза себе крије круто администрирање, прекомерну социјалу, неретко и политичке авантуре које су неприхватљиве, а такође и тржишну деструкцију и пословну инерцију.

Зато иако је отпочео процес изједначавања права различитих облика својине и увођења бројних алтернативних облика својине постојећем фундаменталном облику предузећа заснованом на друштвеној својини, нису решене бројне правне и економске ситуације диктиране потребом стварања новог типа (типова) предузећа са јасном власничком структуром. Ово се чини полазном претпоставком да се у догледном времену укине правна нејасна, а економски контрапродуктивна и субоптимална својинска структура заснована на несвојинском концепту друштвене својине који, у пракси, доводи до неке врсте мешовитог својинског субјективитета у којем код већине економских својинских функција, доминира држава или бирократска-технократска структура створена у самом предузећу, без праве економске и правне одговорности за судбину друштвених средстава и друштвеног капитала ангажованих у предузећу.

3. Оно што данас више није спорно јесте примарни, генерални циљ приватизације, који се огледа у стварању услова за побољшање управљања предузећима у тржишним условима привређивања и постизање оптималне дисперзије својине, која би требало да буде управо онолика да се неометано формира активно тржиште капитала, побољша распоред добити и избегне претерана привредна концентracија која је и довела до економске неефикасности. Међутим, исто тако она

не би смела да буде ни толико велика да изазове просто расплињавање својине, које би спречавало власнике у вршењу надзора над њеним управљањем.¹⁾

Закон о основама промене власништва друштвеног капитала из 1996 године / Сл. лист СРЈ бр. 29/96/ и измена Закона у бр.29/97 представља савезни Закон којим су уређени само основи и основна начела својинске трансформације у предузећима, задругама и другим облицима организовања који располажу друштвеним капиталом. Пошто се овај савезни Закон није могао непосредно примењивати, јер њиме многа питања нису била уређена, то је републичком Закону о својинској трансформацији из 1997 године препуштено да правно уреди начин и поступак својинске трансформације. Уважавајући општа начела дата у савезном Закону и одредаба Устава Републике Србије о економском и социјалном уређењу /члан 65-69/ овај Закон је својим одредбама покушао потстакнути процес својинске трансформације како би се постигла већа ефикасност и конкуретност српске привреде и како би се створили бољи за транспарентност својинских односа као предуслова за нова и већа улагања у нашу привреду како домаћих тако и страних инвеститора.

Закон је конципиран на неколико основних начела:

1. Начело свеобухватности / чл. тачка 1. и 2. Закона/ подразумева својинску трансформацију целокупног друштвеног и државног капитала у свим облицима организовања делатности, осим финансијских организација, као и непрофитних установа и организација.

2. Начело аутономности својинске трансформације / чл.10-30 Закона/ оставља могућност предузећу да самостално донесу одлуку и програм својинске трансформације у складу са Законом, при чему Дирекција за процену вредности капитала само врши контролу процене вредности капитала, као и законитост начина и поступка трансформације. Оно што је важно напоменути је изузетак од овог начела који је учињен за неколико десетина великих предузећа који се трансформишу према посебном програму / чл.30-40. Закона/ уз сагласност Владе, као и за државна / јавна/ предузећа која се трансформишу уз сагласност Владе / чл.35-38. Закона/.

3. Начело стимулативности којим се жели потстаћи економски интерес учесника у поступку својинске трансформације и интерес за стицање акција државног и друштвеног капитала.

4. Начело правичности (чл. 11, 12, 22, 23. Закона)које претпоставља могућност стицања акција по повлашћеним условима од стране широког круга лица ко-

1. Поред Устава правни основ својинске трансформације у СР Југославији садржан је у : Закону о друштвеном капиталу из 1989. и 1990. године, Закон о предузећима из 1989. и 1996., Закону о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине из 1991. године., Закону о републичкој Агенцији за процену вредности друштвеног капитала из 1991. године., Закону о фонду за развој Републике Србије из 1992.и 1996 године.,Закону о претварању друштвене својине над пољопривредним земљиштем у друге облике својине из 1992. године.,Закону о задругама из 1989,1990. и 1996. године., Закону о основама промене власништва друштвеног капитала из 1996. године., Закону о својинској трансформацији Републике Србије из 1997. године.

ја су учествовала у стварању друштвеног и државног капитала у предузећу или другог облика организовања које је предмет својинског трансформисања.

5. Начело јавности (чл.17, 18, 22, 27, 48, 49. Закона) подразумева могућност увида у цео поступак трансформације и његову контролу од стране учесника у процесу, као и од стране државних органа.

6. Начело правне сигурности (чл. 55-57. Закона) које подразумева ефикасну правну заштиту права стечених по раније важећим законима, као и на могућност прелаза на повољнији правни режим.

Побројана начела у темељном законском пројекту јасно указују на процес приватизације као на обавезан процес, иако на нашу штету то начело обавезности није децидно усвојено у нашем правном систему.Формално неинсистирање на обавезности својинске трансформације, иако би начело свеобухватности требало посредно да укључује и обавезност, има за последицу да се још увек налазимо на почетку тог процеса, јер постојећи модел и даље омогућава опстанак и даље репродуковање друштвене-државне својине.Истовремено, изостављањем начела обавезности у основном законском пројекту успорава не само процес приватизације, него и процес “транзиције”целокупне привреде.Брзина процеса приватизације је веома битна и за спугавање процеса тзв. “спонтане приватизације”,која је данас често на делу, а која у суштини представља незаконито присвајање.

Према томе, реформа и реструктурирање предузећа претпостављају заштиту јасних својинских права,потпуну и обавезну приватизацију и разбијање великих монополских предузећа, као и технолошку и управљачку модернизацију.

Искуство је показало да стимулативне мере предвиђене Законом о својинској трансформацији (велики број лица која имају право на стицање акција по повлашћеним условима, преко 60 посто укупног процењеног капитала који се може бесплатно уписивати, тј. бесплатна подела акција, те могућност куповине акција са попустом и на рате) нису биле довољне да се превазиђе необавезност и неороченост о својинској трансформацији. Зато је потпуно нереално говорити о темпу и динамици приватизације, о њеној брзини или спорости, кад тај процес није обавезан и временски орочен.

Прем подацима Министарства за економску и власничку трансформацију, закључно са осмим месецом 2000 године више од 400 предузећа је покренуло процес приватизације. Вредност капитала ових предузећа, који је предмет својинске трансформације, износи око 24 милијарде динара. До сада је акције стекло преко 250 хиљада акционара. Највећи број предузећа која су ушла у својинску трансформацију је из индустрије (191), трговине (64), грађевинарства (42), те финансијских услуга (30). Према дестинацији највише их је са подручја Београд (127), што чини око 30 посто предузећа у трансформацији.

Када је реч о јавним предузећима, процењује се да их у Републици има око 500, од чега је преко 80 посто урадило процену вредности капитала и добило решење о верификацији те процене.Међутим, постоје битни разлози за неулазак ових пре-

дузећа у трансформацију као што су: оштећење у току рата, забрана инвестирања у СРЈ и сл., па је за њих обнова и консолидација у првом плану.

Ако се зна да у Републици Србији, према процени Републичке агенције за процену вредности капитала, постоји преко 6000 предузећа као потенцијалних субјеката својинске трансформације, а до краја 8 месеца 2000 године 3500 је поднело захтеве за контролу и верификацију процене вредности капитала, што им је и свима била законска обавеза, онда је разумљив број од само 400 предузећа која су ушла у процес својинске трансформације, што је евидентно последица принципа аутономности, необавезности и неорочености процеса својинске трансформације.

4. Зашто приватизација представља најзначајнији аспект привредне реформе? Једноставно речено због тога што приватизација пружа бројне користи како на микроекономском тако и на макроекономском плану.

Бројне су користи које приватизација пружа на микроекономском плану:

Прво, нови инвестициони капитал. Недостатак инвестиционог капитала представља хроничну болест друштвено/државних предузећа, посебно у области тешке индустрије, као и оним привредним гранама које су утемељене на снажнијим техничко-технолошким основама. Приватизацијом се у њих убризгава свеж капитал који се обезбеђује било продајом, било инвестицијама нових власника, што је посебно значајно ако се ради о страним инвеститорима.

Друго, смањивање трошкова пословања и већа ефикасност пословања предузећа. Смањивањем вишкова радне снаге у приватизованим предузећима, мотивација запослених да боље и вредније раде, будући да им држава више не гарантује запослење, конкуренција између запослених и незапослених на тржишту радне снаге, несумњиво представљају најважније доприносе економски ефикасном пословању и повећању профита у приватизованим предузећима.

Треће, приватизацијом друштвено/државних предузећа по правилу се мења и досадашња управљачка структура предузећа. Нова управљачка структура, најчешће без оптерећујућих политичких фактора којима им држава везује руке много је ближа предузетничкој филозофији и лидерству, као кључним факторима у савременој тржишној привреди. Иако су и приватна предузећа суочена са многим политичким препрекама, због своје флексибилности она се много брже и лакше прилагођавају променама тржишних услова.

Четврто, свежи капитал, нова управљачка структура са собом обично доносе и нове технологије, што је посебно значајно када се зна да је највећи број друштвено/државних предузећа оптерећен несташицом капитала и застарелом технологијом. С тим у вези је и на много већем нивоу стручно оспособљавање како руководећих и управљачких кадрова, тако и радника у приватизованим предузећима.

Очигледне користи на микроекономском нивоу у великој мери се рефлектују и на привреду као целину. Наравно, то важи само у оквирима целокупности реформи које омогућавају стварање отворенијих и конкурентнијих тржишта. У том контексту приватизација представља најзначајнији корак у правцу дугорочног привредног раста и просперитета.

Макроекономске користи приватизације су вишеструке. Међу њима посебно су значајне:

Прво, већа конкуренција. Са приватизацијом друштвено/државна предузећа губе привилеговани статус и посебну државну заштити од конкуренције. Појава већег броја предузећа на тржишту натераће конкуренте да ефикасније производе и пружају квалитетније услуге. Притисак конкуренције, заправо и представља суштину привредних система заснованих на тржишту. Међутим, овде је посебно важна и склоност државе тржишним реформама, што претпоставља да држава мора да успостави одговарајуће контролне механизме како би на тржишту обезбедила довољан обим конкуренције, јер се друштвено/државна предузећа никада добровољно неће одрећи свог привилегованог монополског статуса.

Друго, фискална стабилност. Са приватизацијом држава има шансу да поправи свој фискална положај по два основа. Први основ представљају редовни големи издаци који се нагомилавају због субвенционирања пословања друштвено/државних предузећа и покривање њихових губитака. Приватизација тих предузећа ће те издатке смањити или потпуно елиминисати. Паралелно са смањеним буџетским издацима у том правцу смањују се и инфлаторни притисци који подривају целу привреду и дестабилизују назначени програм реформи. Други основ представља приход од продаје државних предузећа, који би додуше било најбоље реинвестирати у привреду како би се избегло инфлаторно деловање због нагло повећане количине новца у оптицају.

Треће, социјални програм. Средства која нису била мала и која су се по правилу трошила на одржавање у животу друштвено/државних предузећа, држава може користити за различите врсте програма, како би се амортизовале последице прилагођавања становништва на приватизацију. На тај начин привредна реформа добија општу подршку.

И четврто, привлачење страних инвестиција. Стабилно макроекономско окружење представља најважнији услов за привлачење страних, посебно директних инвестиција, без чијег прилива нема изласка из дуготрајне и дубоке економске кризе. Оне са собом доносе значајне користи земљама у које се улажу. Ту се пре свега мисли на трансфер технологије, отварање, модернизацију и реконструкцију старих капацитета, отварање нових радних места, повећање извоза. Поред осталих, приватизација представља готово најзначајнији предуслов за привлачење страних инвеститора, пошто се с њоме стварају нова тржишта, смањује ризик улагања, увозна ограничења и сл.

5. Успешно спровођење приватизације у привреди потенцира нову улогу државе, која је обавезна и она је једина која може, да у релативно кратком року испуни минимум неопходних услова битних за тржишни начин привређивања. Када то кажемо онда пре свега мислимо на успостављање стабилних принципа јасно дефинисане државе са прецизно одређеним надлежностима савезне и републичке власти, како би се дефинисало и формализовало оно што је држава до сада већ радила, али претежно неформално чиме би и одговорност државних органа била

одређена, с једне стране, и избегло двојство власти и сукоб надлежности, с друге стране. То је први али нужно потребан услов за спровођење поштене приватизације у привреди, за истинску афирмацију предузетништва као кључног фактора у привредном развоју, те за изградњу адекватног система економских инструмената за вођење тржишту усмерених токова друштвене репродукције. У суштини то значи да је држава та која треба да обезбеди такве тржишне и институционалне оквири да произвођачи остварују добит на законом дозвољен начин.

Зато је сасвим сигурно да ће држава, како због специфичности које су иманентне само нашој привреди уопште, тако и због крупних проблема наслеђених из претходне савезне државе, те политичког и економског окружења у којем се наставља њен континуитет, још задуго имати значајно место и играти активну улогу у привредном развоју. Отуда проблем није у томе да ли је држава потребна или није у тржишној привреди, има ли она ту своје место и улогу или не? Много је важније питање каква држава и колико је државе потребно тржишној привреди? На којим секторима треба да делује, те у чему се састоји и на којим проблемима се исцрпљује интервенција државе у привреди? Очигледно то није гломазна, анахронна и неефикасна држава, која је била својствена земљама реалног социјализма. Прелазак на привреду са интегралним тржиштем претпоставља модерну, демократску и функционалну државу склону тржишном начину привређивања. Само уз такву државу тржиште може бити регулатор свих привредних токова и место на коме се потврђује рад свих произвођача, то значи, управо онолико државе колико је нужно потребно и на секторима где је заиста потребно, управо онолико колико захтевају међуусловљености државе и тржишта. Ни мање, ни више.

То нам само говори у прилог чињеници да реформске промене захтевају модерну и већу државу, чија умешност мора бити утемељена на научним сазнањима и позитивним искуствима савремених тржишних привреда у свету, а вештина искоришћавања у подршци брзом прилагођавању савременом тржишном начину привређивања. Само уз такву државу може се успоставити тржиште, и то тржиште не онакво какво ми желимо, већ онакво какво је оно по својој природи, са свом озбиљношћу његових функција. Истовремено, само на тај начин се може избећи замка да држава поново не преузме улогу једног организатора читаве привредне активности, односно само на тај начин се може потиснути њена природна склоност ка подржављењу свега и свачега и максимално потенцирати њено ангажовање у правцу стимулисања потпуне и обавезне приватизације друштвеног сектора привреде.