

*Проф. др Данијел Цвјетићанин,
Економски факултет, Београд*

Проблеми примене Закона о приватизацији

Увод

Бројна саветовања о процесу приватизације, као важном кораку у трансформацији привредне структуре, пружају прилику да се често *понове* примедбе на закон који се од 2001. године примењује у Србији, али и да се уоче нови, веома озбиљни проблеми у примени важећег модела. Нажалост, тешкоће се углавном гомилају код *објеката* приватизације, тј. предузећа која су предмет овог законског експеримента, док се *субјекти приватизације*, односно држава и њене агенције, са протоком времена понашају све комотније при употреби, продаји или уништењу бивше друштвене имовине и својине. Сваким даном објективно расте број препрека које могу да буду *добар изговор* за спорост приватизације, њену неефикасност и њене високе трошкове.

Тешкоће су се могле наслутити и много раније, при конципирању закона. Ипак, нико није могао предвидети да ће држава бити у стању да у тако високом степену запостави интересе привреде и грађана, пред могућностима релативно незнатних и индивидуализованих користи, које су просто занемарљиве у поређењу са генерисаним штетама. Још мање је било могуће предвидети фрапантан застој производње и промета у тренутку када су се Европа и свет отворили према нашој земљи и кад су милионске донације, кредити и инвестиције слободно могле да потеку ка нашим предузећима.

Такве економске феномене није лако објаснити, али циљ овога рада није критика закона, него ближе разматрање озбиљних проблема са којима се влада Србије суочава у процесу његове примене. Желимо да се у раду манифестује разуме-

вање стручне јавности за проблеме са којима се влада суочава и који могу и морају да се прихвате као оправдани изговори за релативно скромне резултате.

Добре и лоше стране закона

И поред добре намере владе да у наредних неколико година промени структуру привреде у Србији, закон о приватизацији, у суштини, генерише супротне ефекте. Друштвена својина, уместо у приватну, трансформисаће се великим делом у државну својину. Лако се може догодити да српска привреда постане својеврсна парадигма, тј. да се, после "приватизације", државна својина знатно повећа.

Навешћемо, пре свега, *добре стране* важећег закона:

Ороченост и обавезност приватизације,

Слобода акционара да без ограничења **располажу** акцијама (што подстиче живљи промет на берзи)

Жеља за **транспарентним** процесом приватизације, тј. аукцијском или тендерском продајом предузећа.

Жеља законодавца да, у релативно **кратком року** (4 – 10 година), сва друштвена и многа државна предузећа добију компетентне и препознатљиве титуларе својине, који су спремни да значајније докапитализују предузећа.

Жеља законодавца да се, у процесу приватизације, макар делимично реше нагомилани проблеми старе **девизне штедње, реституције**, као и спољне и унутрашње презадужености предузећа.

Невоља је у томе што су наведене *жеље* тешко оствариве, нарочито ако се узме у обзир наш привредни амбијент несигурности својине и уговора. (Тој несигурности закон такође доприноси.) Реализацију модела продаје нарочито отежава недовољна платежно способна тражња за акцијама и уделима наших предузећа, која су оптерећена бројним проблемима (фиктивна запосленост великог броја радника, застарела технологија, инфериорна организациона решења итд.)

У случају недовољне тражње за акцијама и уделима државних и друштвених предузећа, реално се може очекивати да примена модела продаје, који доминира у овом закону, значајно ојача државни сектор привреде.

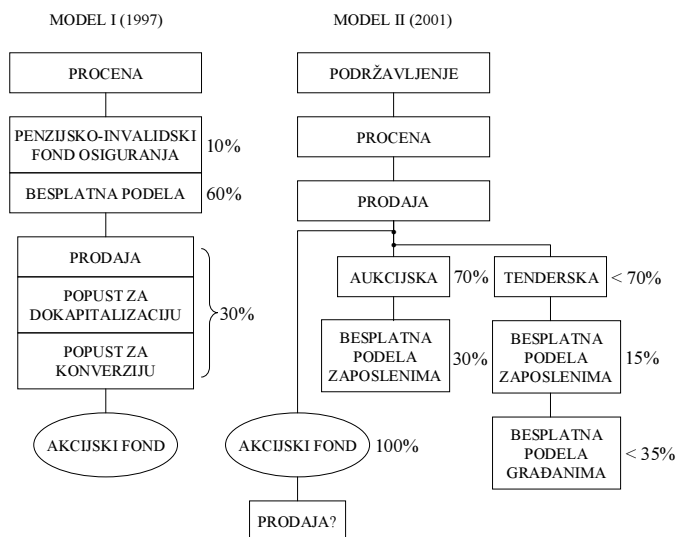
Није наодмет поменути и неке *лоше стране* овог закона:

Пренаглашена улога државе. Очигледно је да се основни недостатак закона састоји у *пренаглашеној улози државе* у приватизацији (влада, министарство, агенције и друге институције). Држава контролише практично све, док, с друге стране, није предвиђено, па није ни могуће, да и сама буде контролисана. У закону се подразумева да држава најбоље зна *шта, када, коме и како* да прода, да најбоље зна по којој *цени и под којим условима* треба да се продају државне и друштвене фирме. Подразумева се, такође, да држава најбоље зна како треба да се потроши новац остварен од продаје и да због тога мора бити скоро сасвим неспутана одредбама закона. Предузећу, поред споредне улоге у иницирању процеса приватизације, тј. продаје, остаје само да подмири настале трошкове.

Подржављење друштвене својине. Друштвена својина се поистовећује са државном, одакле следи да се овим законом врши и својеврсно подржављење друштвене својине. У тексту закона, разлика између државне и друштвене својине једино је у томе што друштвена својина *мора* да нестане после законом предвиђеног рока, док се о државној својини о томе ништа не говори. Ово је озбиљан недостатак закона. Иако је јасно да државна својина може још дуго егзистирати у мешовитим привредама, њен удео не сме прећи одређену границу.

Приложене шеме грубо моделирају процесе приватизације према законима из 1997. и 2001. године. Чак и легитимичан преглед показује да је улога државе у моделу II далеко наглашенија, не само у контроли, него и у иницирању и реализацији.

Шеме приватизације



Трошкови. Пренаглашена улога државе и државних органа отвара многе проблеме. Сасвим је извесно да постојећа администрација неће бити у могућности да савлада покретање и реализацију великог броја тендерских продаја (можда више од стотине), као ни покретање, реализацију и контролу аукцијских продаја, чији број може бити већи од 2000. Бар не у разумном року и без великих трошкова.

Сћоросиј модела продаје. Због мале платежно способне тражње, модел продаје који доминира у примени закона, може проузроковати веома спор процес приватизације, посебно када се има у виду наш привредни амбијент и пословне перформансе наших предузећа. Не би било неочекивано да се, после низа неуспешних тендера или аукција, приступи другим моделима ("продаја за један до-

лар" уз додатне услове за докапитализацију, уступање предузећа менаџерској структури – уз незнатну цену, директна нагодба са купцима и сл.). Ови методи "продаје" носе велике ризике корупције, преваре и других злоупотреба, које готово да није могуће контролисати. Тако се процес приватизације лако може претворити у серију финансијских скандала, који ће повећавати друштвене напетости и изазвати опште разочарање привредних субјеката у либерални тржишни модел. Уверени смо да законодавац није свесно имао у виду овакве ефекте модела. Искуства других земаља ипак указују на то да на њих треба рачунати. Другим речима, недостатак платежно способне тражње може, у каснијим периодима, да послужи као наизглед убедљиво оправдање за злоупотребу, нерационалну употребу или уништење друштвене и државне имовине.

Опасност ресируктурирања. Још опаснија је намера која провејава из закона (поглавље о реструктурирању), али и из изјава политичара, да се нека предузећа прво "опораве" па тек онда продају стратешким партнерима. Трошкови опоравка би, дабоме, пали на терет пореских обвезника, тј. државног буџета. Познато је да се држава (и код нас и другде) увек показала као лош инвеститор и невешт предузетник (губитник). Зато је нужно у корену осујетити сваку помисао о могућности "опоравка" лоших фирми на рачун пореских обвезника, ради евентуалне касније успешне продаје.

Истина је да ни већи удео бесплатне поделе друштвеног капитала не би могао потпуно да отклони настале тешкоће, али би у том случају угрожени радници били бар свесни да им је надокнађен труд на стварању друштвене и државне имовине. На тај начин би се повећао њихов део одговорности за сопствени економски положај, као и мотивација да, не чекајући туторство државе, уложе одговарајуће напоре за побољшање свог (и општег) економског стања.

Неороченост приватизације државне својине. Није на одмет поновити већ изнету констатацију да се, према овом закону, друштвена својина веома лако и аутоматски претвара у државну, са идејом да буде приватизована, док се државна својина веома тешко преображава у приватну: потребно је обезбедити платежно способног и пословно препознатљивог купца и спровести бројне процедуре. Поред тога, није орочена обавеза "нестанка" државне својине, или њеног унапред одређеног и познатог дела.

Акцијски фонд, истина, у року од шест година, дужан је да прода све преузете акције, али не треба губити из вида чињеницу да свака присилна продаја носи ризик несразмерно ниске цене, или релативно високих трансакционих трошкова.

Реална је опасност да добар део привреде остане у државном власништву. А познато је, теорија и пракса су то на мноштву примера показали, државна својина је убедљиво неефикаснији својински облик од приватне својине, па чак и од друштвене својине.

Мора се приметити да, код нас, свака влада (*и ова и она*) тежи да увећава државну својину, било на рачун друштвене, било на рачун приватне својине! Због тога је претходна власт, такође уз парола: "Колико пара толико приватизације", ин-

директним средствима (нереалан девизни курс и ограничења у располагању акцијама) зауставила приватизацију, да би, тек када је постала свесна да ће изгубити изборе, као гест освете према наступајућој власти, отклонила главне препреке за примену Закона о својинској трансформацији (који је сама донела). Нова власт је, транспарентно, прво зауставила процес приватизације, да би касније предложила закон који друштвену својину одмах претвара у државну, а под условом да се нађе платежно способан купац, државну својину трансформише у приватну.

Развој тржишних хартија од вредности. Тржишна економија показује своју праву вредност на тај начин што конкуренција на тржиштима фактора производње и аупута обезбеђује њихову оптималну алокацију у производњи и потрошњи. Закон из 2001. знатно повећава слободу акционара у располагању акцијама, али с друге стране, умањује значај тржишта хартија од вредности на тај начин што фаворизује модел продаје одлучујућег пакета препознатљивом купцу. Нема сумње да ће на такав начин бити одложена позитивна дејства тржишта на оптималну алокацију капитала.

Проблеми у реализацији закона

Скоро годину дана после доношења закона, стручну јавност муче многобројне недоумице. Неспорна је, наравно, *жеља* законодавца (као и извршне власти) да реструктурира српску привреду и обезбеди компетентне и финансијски јаке власнике, који ће обезбедити стални, одржив раст наших предузећа, што би *могло* имати за последицу раст запослености, плата и општег нивоа благостања (дабоме, под условом да се у земљи створе услови да капитал *остане*, а не да бежи пред ризицима "револуционарне" атмосфере уговорне и својинске несигурности). Али, више су него уочљиви бројни *проблеми*, које закон отвара, а извршна власт заоштрава. Навешћемо неке од њих.

Купци. Када би предузећа у Србији (велика и мала) била довољно атрактивна за инвеститоре, постојећи модел приватизације показао би своје најбоље стране и тешко би му се могле упутити озбиљније замерке. У кратком року, многобројни страни и домаћи купци (компетентни инвеститори) купили би скоро сва државна и друштвена предузећа по *фер* ценама. Државна каса би се напунила (што би смањило притисак државе на пореске обвезнике), а већина предузећа би добила толико жељене *иницијалне својине*. На жалост, изгледа да и у свету и код нас влада мишљење да српске државне и друштвене фирме нису претерано ефикасне, па су проблеми налажења купаца прилично озбиљни. Иако смо на самом почетку приватизације, када су предмет продаје најатрактивнија предузећа, купци се баш не отимају о њих. Индикативно је нпр. да је беочинска фабрика цемента, на тендеру, продата по нешто нижој цени од оне коју је (исти купац!) нудио претходној српској влади у условима међународне блокаде наше земље. Купци јесу проблем! Њихов број, цене које нуде, њихов квалитет (намера, идеја са којом купују преду-

зеће, финансијска снага итд.) представљају низ компликованих загонетки за чиновнике владе, али и изазов коме је тешко одолети.

Продавци. Проблем су, дакако, и продавци. Иако њихова *сиручности* није спорна, увек је тешко објаснити *мојиве* који државне чиновнике (чак и независне експерте) гоне да остваре добре купопродајне аранжмане. Када се продаје "туђе", без јасних тржишних оријентира, без провизије и личних мотива, лако се може клизнути у филозофију *кујовине инвестицијора*, која је толико блиска неефикасној социјалистичкој привреди, а веома далека либералном (и бездушном) конкурентском моделу. Могуће је, разуме се, клизање и на другу страну, али о тој могућности не треба ни говорити, ако се имају у виду високи етички стандарди владе.

Трансјаренијности. Колико год желели да избегнемо разматрање етичке стране постојећег процеса приватизације, сам модел продаје (тендерске и аукцијске) просто изазива јавно мњење да о евентуалним закулисним радњама неуморно и непрестано расправља, пренаглашавајући сваки "сумњив" сигнал и преувеличавајући приче о баснословним провизијама и неоткривеним корупционашким аферама. Разлог је јасан: примењени модел подразумева безрезервно поверење грађана у владу и њене чиновнике, а таквим се претпоставкама најлакше потхрањују недобронамерне сумње. Аутоматски механизми контроле нису уграђени, па је јавно мњење веома осетљиво на појаву нових "газда", често из иностранства. Јавно мњење је још осетљивије на понашање владе као *газде целокујне привреде*. Неповерењу доприноси и бујање чиновничког апарата, оснивање нових агенција, појава већег броја страних консултаната, саветника, домаћих експерата и саветничких саветника, а да при том нико не гори од жеље (нити показује озбиљнију намеру) да о свим трошковима подноси извештаје јавности. Да ли је утешно што ови трошкови већим делом падају на терет иностраних институција? Па и није, ако се узме у обзир да би било природно да знатнији део међународне помоћи (донације, кредити и сл.) допре и до социјално угрожених слојева грађана.

Политичке прилике. Владини функционери показују склоност да релативно скромне резултате у потенцијално најуспешнијој (почетној) фази приватизације објасне "политичким приликама" (неприликама!). Једну од тих неприлика представља и најављивање евентуалних превремених избора, који би, изгледа по мишљењу владе, ометали даљи ток приватизације, реформи и транзиције у целини. Наравно да и политички услови стварају амбијент у коме се одвија пословни живот, али се не сме пренебрегавати чињеница да су процеси транзиције, ако се реализују на коректан начин (изградњом тржишних институција), иреверзибилни и скоро сасвим независни од смена политичких гарнитура и лидера. Само тоталитарна друштва зависе од *ad hoc* одлука "врхушке", па најчешће доживљавају привредне колапсе после смене власти. Поред тога, влада Србије добрим делом је састављена од независних, ванстраначких експерата, који би могли да наставе свој рад на реформском курсу у свакој влади, независно од тога која политичка партија на изборима добије поверење бирача.

Закључак

У закључку, можемо констатовати да постојећи закон о приватизацији у Србији и поред тога што је конструисан у најбољој жељи да, у релативно кратком року, обезбеди реструктурирање српске привреде, доживљава озбиљне проблеме и препреке у својој реализацији. Те су се препреке могле предвидети и при конципирању закона (и предвиђене су). Проблеми проистичу из високе централизације поступка (и високих трошкова), сувише строгог придржавања модела продаје, као и наглашеног ослоња на претпостављен (висок) ниво тражње. Поред тога, модел претпоставља и безрезервно поверење јавности у владу, па не поседује механизме јавне и аутоматске контроле. Како наведена претпоставка није испуњена у целини, у јавности се, оправдано или не, појављују гласине и сумње, што наноси велике штете процесу приватизације и току транзиције.

Литература

1. Беговић Б., *Корупција: теоријска анализа ефеката на алокацивну ефикасност*, у зборнику "Систем и корупција", Институт друштвених наука, Београд 2000.
2. Васиљевић М., *О предлогу новог закона о приватизацији у Србији и принципима управне сигурности*, уводни реферат у зборнику "Финансијска тржишта, финансијске институције и реформски процеси", Економски факултет, Београд, 2001.
3. Вукотић В., *Економски систем и корупција*, у зборнику "Систем и корупција", Институт друштвених наука, Београд 2000.
4. Маџар Јб., *Политички и економски корени корупције*, у зборнику "Систем и корупција", Институт друштвених наука, Београд 2000.