

*Проф. др Слободан Бараћ,
Факултет за финансијски менаџмент
и осигурање, Београд*

Нови систем приватизације у Србији

Резиме

Новим системом приватизације у Србији по четвртој пут мења се правни режим приватизације у последњих десетак година. Иако се може оправдано представљати повећање поверења у правни систем, јер се грађанима и запосленима по четвртој пут мењају права и положај, ипак је позитивна чињеница што је Закон о приватизацији донешен. Њиме је омогућено да приватизација поново заживи у Србији. Зато га ваља схватити као покушај да се, користећи се искуствима земаља у транзицији и пројектима у прелиминарним системима приватизације, пронађе социјално-политички оправдан, колико је могуће правичан, а надасве успешан и економски ефикасан систем приватизације. Наравно, из вида се не сме изгубити чињеница да је изгубљено много времена и да смо још више у заостацима у односу на конкурентске земље у окружењу.

***Кључне речи:** систем приватизације, предности и мане новог система приватизације.*

1. Прошло је већ више од десет година од када се у Србији врши процес приватизације друштвеног/државног капитала. Пре најновијих прописа о приватизацији садржаних у Закону о приватизацији у Србији су се примењивала два законска акта о приватизацији (1992. и 1997. год.). Међутим, аутономна, добровољна, необавезна, неорочена и радничка приватизација није могла да одговори захтевима транзиције српске привреде: тржишној привреди, макроекономској стабилности,

либерализацији и дерегулацији. Зато најновији законски прописи о обавезној и ороченој, тендерској и аукцијској приватизацији треба да приведу крају процес претварања друштвеног капитала у приватни и на тај начин створе реалне претпоставке за увођење тржишног начина привређивања.

Време реформи, барем у декларативном смислу, већ одавно је почело. Централно питање њиховог почетка и краја је свакако однос према својинским односима и судбина својинских односа. Заправо, дубоке реформске промене, које немају алтернативу, 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.

Транзиција српске привреде није само промена власничке структуре и приватизација друштвеног/државног сектора привреде. Али да је приватизација у основи 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 стабилизације српске привреде тежиште мора стављати 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 будућности¹⁾.

Тржишне институције предпостављају не само формалне организације или модификоване правне норме, него још више понављање одређених образаца економског понашања, укључујући и понашање државе у њеним различитим улогама. Зато се тржишна привреда не може правити “из главе”, нити се политичком вољом “нетржишна “ привреда преко ноћи може претворити у отворену, тржишну привреду. Ради тога, транзицију треба више посматрати као избор једног развојног концепта или као оптималну економску стратегију развоја примерену постојећим условима развоја и основним принципима модерног тржишног привређивања.

У институционалном погледу то подразумева:

- Гарантовање економских слобода, правне и пословне сигурности, а пре свега у погледу заштите својине и уговора, како за домаће, тако и за иностране учеснике;

1. “У деведесетим годинама покренуто је кључно питање ефикасности развоја-приватизације. Емпиријски је доказано да својински облик предузећа предодређује ефикасност. Највећи степен ефикасности имају приватна предузећа, потом мешовита, а следе их друштвена, док су државна најмање ефикасна. То је несумљив доказ о неизбежности приватизације.” (М. Зеџ, Б. Живковић, Транзиција реалног и финансијског сектора, Институт Економских наука, Београд 1997; стр. 3).

- Плурализам својинских облика, уз доминацију приватне својине;
- Функционисање интегралног тржишта роба, капитала и рада на основу конкуренције и развијених тржишних институција;
- Децентрализовани систем одлучивања, самосталност предузећа и њихова пуна одговорност за донете одлуке;
- Мотивациони систем утемељен на предузетништву, а с друге стране на тарифној аутономији и партиципацији запослених;
- Загарантованост социјалних права и социјалне сигурности у складу са реалним економским могућностима;

На нивоу практичне акције то значи:

- Да економски развој почива и функционише на економској принуди и да власник предузећа сам сноси последице за неефикасно пословање и управљање;
- Да дужник сноси имовинску и кривичну одговорност за неплаћање својих дугова;
- Да радник губи запослење ако предузеће пропадне;
- Да бригу о незапосленим радницима привремено преузима држава;
- Да селекцију између способних и неспособних учесника на тржишту врши само тржиште;
- Да здрав новац представља основу економске стабилности земље;
- Да држава не може да троши више него што приходује;

2. Процес приватизације друштвеног и државног капитала одвија се у Србији више од десет година. У том периоду, законски оквири у којима се одвијао процес приватизације неколико пута су се мењали, што је имало за последицу да процес приватизације у одређеним периодима буде мање или више успешан.

Процес приватизације започео је 1990 године доношењем савезног Закона о друштвеном капиталу ("Службени лист СФРЈ", бр. 84/89 и 46/90) и републичког Закона о условима и поступку претварања друштвене својине у друге облике својине ("Службени гласник Републике Србије", бр. 48/92), након чега су вршене измене републичког Закона што је објављено у "Службеном гласнику Републике Србије" бр. 75/91, 48/94 и 51/94.

Године 1996. усвојен је савезни Закон о основама промене власништва друштвеног капитала ("Службени лист СФРЈ" бр. 29/96 и 29/97), а октобра 1997 године и републички Закон о својинској трансформацији ("Службени гласник Републике Србије" бр. 32/97), на основу којег је започета реафирмација процеса својинске трансформације, односно приватизације. Средином 2001 године донети су најновији прописи у Србији о приватизацији који су обухваћени у три законска акта: Закон о приватизацији ("Службени гласник Републике Србије" бр. 38/01), Закон о агенцији за приватизацију и Закон о акцијском фонду.

Специфичност приватизације у Србији у односу на друге земље у транзицији јесте што је предмет приватизације друштвени капитал, који треба да се трансформише у неки од облика власништва чији је титулар познат (држава, приват-

ник или више власника), док се у источноевропским земљама у процесу приватизације држава појављивала као власник, односно као продавац имовине предузећа.

Поред три законска акта, најновији прописи о приватизацији у Србији садрже и три Уредбе: Уредба о продаји капитала и имовине јавним тендером, Уредба о продаји капитала и имовине јавном аукцијом и Уредба о методологији за процену вредности капитала и имовине (“Службени гласник Републике Србије” бр. 45/01).

Новина у односу на раније важеће прописе из ове области према најновијим прописима јесте формирање продајне цене капитала према тржишним условима (уместо раније процене вредности друштвеног капитала). Сада се утврђује само “распон вредности капитала и имовине”, док се цена по којој ће капитал и имовина бити продати утврђује на тржишту. Процена, дакле, служи само као оријентација, док стварну цену формира тржиште.

За разлику од ранијег Закона (Закон о својинској трансформацији), који предвиђа расподелу друштвеног капитала великом броју ситних власника (акционара) и то емисијом акција (додела или продаја) уз знатне повластице (бесплатне акције, акције с попустом) лицима која су учествовала у његовом стварању, идеја водиља у систему приватизације по новом Закону о приватизацији јесте да се капитал у предузећима прода у већинском делу (бар 50%, а највише 70%) што мањем броју купаца.

Као предмет приватизације одређују се друштвени и државни капитал у предузећима и другим правним лицима, с тим што се може продати целокупна имовина или само њен (организациони или физички) део. Предмет приватизације је сав капитал у свим правним лицима, осим природних богатстава.

Приватизацију спроводи Агенција за приватизацију, Акцијски фонд и Централни регистар за хартије од вредности, с тим што се води и приватизациони регистар. Централни регистар садржи јединствену базу података о издатим акцијама и променама тих података, док се у приватизационом регистру евидентира део капитала који се преноси грађанима без накнаде.

Модел приватизације су:

- 1) Продаја капитала и
- 2) Пренос капитала без накнаде.

А модели продаје су :

- 1) Продаја путем јавног тендера и
- 2) Путем јавне аукције. Методом јавног тендера продаваће се боља предузећа, јавним аукцијама ”средње добра “предузећа, а реструктурирање се односи на “лоша “предузећа. Пренос без накнаде се врши преносом акција запосленима и грађанима, и то после продаје капитала.

Купци капитала могу бити домаћа и страна правна и физичка лица.

Законом је утврђено да се друштвени капитал мора приватизовати у року од 4 године (до средине 2005. год.), а ако се то не учини приватизацију ће спровести Агенција за приватизацију.

Поступак приватизације могу покренути: субјекти приватизације, надлежно министарство и заинтересовани купац. Поступак се покреће иницијативом за приватизацију и припремом проспекта за приватизацију. Проспект садржи приказ основних података о субјекту приватизације и он се оглашава у средствима јавног информисања.

За “лоша” предузећа предвиђено је да ће се приватизовати тако што ће се претходно извршити њихово реструктурирање, што значи да ће се одвојити “здрав” део предузећа од “болесног”, тако што се решава проблем крупних дубиоза, па се затим приступа продаји путем јавне аукције, односно путем тендера. Реструктурирање подразумева и отписивање главнице дуга, припадајуће камате или друга потраживања од стране поверилаца, односно конвертовање новчаних потраживања у капитал од стране поверилаца са већинским државним капиталом. Програм реструктурирања доноси субјект приватизације уз сагласност већинског повериоца. Друга предузећа (која не врше реструктурирање) доносе програм приватизације.

Према закону о приватизацији продаје се 70% капитала који се приватизује (осталих 30% капитала преноси се без накнаде запосленима и грађанима), док се у случају реструктурирања продаје цео капитал.

Продају путем јавног тендера (јавно прикупљања понуда) организује и спроводи Агенција. Она објављује јавни позив на учешће на јавном тендеру, а Министар образује тендерску комисију од 5 чланова, која прати споровођење јавног тендера и одобрава његове резултате. У току трајања јавног тендера субјект приватизације не може вршити одређене радње без претходне сагласности надлежног министарства. Учесници јавног тендера се обавештавају о одређивању купца, а учесник јавног тендера има право приговора министарству на законитост спроведеног поступка.

Продају капитала јавном аукцијом (јавно надметање потенцијалних купца) организује Агенција. Она образује комисију за аукцију од 3 члана која спроводи продају. За учешће на јавној аукцији објављује се оглас, а поред обавезног садржаја акт може да садржи и обавезу за улагање средстава у субјект приватизације, решавање питања запослених и др. Уговор о продају капитала (имовине) закључује купац, субјект приватизације и Агенција.

Без накнаде преноси се капитал запосленима и онима који су раније били запослени у субјекту приватизације (укључујући и пензионере) и запосленима у матичном, односно зависном предузећу, ако је субјект приватизације зависно, односно матично предузеће. Ово право стиче се на сваку пуну годину радног стажа у субјекту приватизације (највише до 35 година радног стажа), а право се не остварује у предузећима у којима није продато више од половине капитала, односно у оним у којима се врши реструктурирање.

Износ капитала који се преноси без накнаде креће се од 30% до 10%, зависно од тога у ком се периоду од дана ступања на снагу предметног Закона, приступило приватизацији. По истом принципу остварује се право запосленог на бесплатне акције, и то тако да запослени за сваку пуну годину радног стажа има право на акције

чија се номинална вредност креће од 400 до 150 ДМ. Овим решењима се стимулишу предузећа да што пре уђу у процес приватизације. Што се касније укључе у процес приватизације мањи део капитала се преноси без накнаде, односно радници добијају мању вредност бесплатних акција. Акције које преостану после продаје капитала и преноса без накнаде, преносе се Акцијском фонду ради продаје.

Када се врши продаја капитала јавним тендером, запосленима се без накнаде може пренети највише 15% капитала, с тим што имају право на акције у вредности од 400 ДМ за сваку пуну годину радног стажа. Ове акције дају право на управљање, дивиденде и учешће у делу стечајне масе.

Грађани имају право на бесплатне акције, а то право се остварује преко Приватизационог регистра из најмање 15% капитала субјеката који се приватизују јавним тендером. Акције ће се поделити грађанима у року од две године, након рока предвиђеног за окончање процеса приватизације (4 године).

3. Приватизација осмишљена новим Законом и његовим пратећи правним актима има своје добре и лоше стране, па због тога изазива позитивне, али и негативне (штетне) економске последице.

Добре стране новог система приватизације по Закону о приватизацији могле би се систематизовати у неколико кључних сегмената Закона. То су :

- 1) отвореност приватизације;
- 2) обавезност и ороченост приватизације;
- 3) ефикасност приватизације;
- 4) тржишност приватизације;
- 5) могућност постепене приватизације и
- 6) однос субјекта приватизације према бившим власницима друштвеног/државног капитала.

Посебна врлина новог система приватизације је његова отвореност. Она се састоји у томе што свако лице може да учествује у куповини акција понуђених у приватизацији, што има за последицу настајање “отворених” компанија од субјекта приватизације у којим је допуштен слободан промет капитала (акција). На тај начин разбио се дотадашњи законски монопол запослених на стицање својине над већинским делом друштвеног капитала и на управљање у субјектима приватизације.

Значајно својство новог система приватизације састоји се у њеној обавезности и орочености, јер се она мора спровести у прописаном року од 4 године од дана ступања на снагу Закона. У случају да правно лице са друштвеним капиталом не спроведе приватизацију у том року, спровешће је Агенција без његове сагласности.

Са обавезношћу повезана је и ефикасност предложеног система приватизације. Она се састоји у томе што приватизацију покреће Агенција, било на иницијативу субјекта приватизације, заинтересованог купца или државе, чиме се заправо

спречава претерано одлагање и одуговлачење приватизације, које је у претходном систему аутономне приватизације било уобичајено.

Треба посебно истаћи тржишност као једну од врлина новог система приватизације. Нови Закон покушава да приватизацију што више прилагоди потребама тржишта, како у погледу њених услова, тако и у погледу њеног поступка. Ради тога је и предвиђена продаја друштвеног капитала јавним надметањем (тендер или аукција), како би се кроз надметање више купаца постигла што виша цена друштвеног капитала на тржишту. Посебно треба нагласити рокове у поступку приватизације када је поступак већ започет, јер њихова краткоћа омогућава брзо окончање поступка приватизације. Такође, тржишност се испољава и у праву оних који су стекли акције у приватизацији да их слободно препродају другим лицима, једино уз услов да се та секундарна трговина обави преко берзе.

Нови систем приватизације има и добру особину која се огледа у односу субјекта приватизације према бившим, некадашњим власницима друштвеног или државног капитала, који је створен национализацијом његовог приватног капитала након тзв. социјалистичке револуције. То се види из обавезе да се из продајне цене друштвеног капитала у приватизацији обавезно издвоји 5% новца, ради накнаде вредности национализоване имовине њеним бившим власницима или наследницима.

Такође, добра особина новог система приватизације је у томе што даје могућност приватизације субјекта у више фаза, кроз продају делова капитала, која није постојала у дотадашњем систему приватизације. На тај начин омогућава се постизање више цене акција у аукцији или тендеру ради продаје појединих делова друштвеног капитала.

Међутим, не постоји неки савршен правни акт. Тако и нови систем приватизације осмишљен у Закону о приватизацији са пратећим законским прописима има своје правне и економске недостатке. То су:

- 1) противуставност система приватизације;
- 2) правна незаштићеност и несигурност субјеката приватизације;
- 3) претерана централизација и
- 4) претерано администрирање у систему приватизације.

Противуставност новог система приватизације може се посматрати двојачко. Прво, новим системом приватизације укида се друштвена својина, иако Устав Србије, као највиши правни акт у држави, утврђује друштвену својину као један од облика својине, поред приватне, државне и задружне својине, у правном систему Србије.²⁾ Друго, иако Устав предвиђа равноправност свих облика својине, па према томе и друштвене својине, нови систем приватизације предвиђа обавезу претварања друштвене својине у приватну, чиме се заправо негира равноправност друштвене својине у односу на приватну. Заправо, Закон о приватизацији је у хијерар-

2. У Уставу Републике Србије у чл. 56. пише: "јамче се друштвена, државна, приватна и задружна својина и други облици својине." У другом ставу истог члана се наглашава: "сви облици својине имају једнаку правну заштиту."

хији правног поретка нижи правни акт у односу на Устав, па га не би смео кршити. Пошто га крши, практично је неуставан.³⁾

Правна незаштићеност субјекта приватизације и његових запослених састоји се у његовој правној немогућности да утиче на ток приватизације и бирање новог власника, јер му Закон не даје никаква правна средства у том циљу. Прво, субјект са друштвеним капиталом не може да одлучи о покретању своје приватизације. Он само може да покрене иницијативу Агенцији, а ова о томе одлучује. И друго, сама Агенција може да отпочне приватизацију по иницијативи државе (Министарство за приватизацију), чак и без икакве сагласности субјекта на кога се она односи. Поред тога, Агенција након покретања поступка приватизације потпуно самостално одлучује о свему, а субјект приватизације о чијој судбини се ради, практично је постављен у положај сарадника. Агенција може да нареди субјекту реструктурирање, чак и да га само спроводи, она одлучује о методу продаје капитала (тендер или аукција), она припрема и организује ту продају, одлучује о најповољнијем купцу и сл.

И претерана централизација новог система приватизације представља његову ману. Она се састоји у томе што је Агенција за приватизацију, као централни државни орган Србије, овлашћена да одлучује о свим питањима приватизације друштвеног капитала у сваком субјекту који њиме послује.

Из претходне мане произилази и следећа правна примедба новом систему приватизације, а то је претерано администрирање државе у приватизацији. Како су Агенција и остали државни органи у приватизацији (Министарство, Акцијски фонд, Регистри и др.) надлежни за предузимање свих радњи у приватизацији сваког субјекта који послује друштвено/државним капиталом, то практично значи да се у том питању потпуно укида самосталност привредних субјеката, а у сваком субјекту, макар и привремено до окончања приватизације, заводи се државно управљање.

Поред својих добрих страна и економских врлина, нови систем приватизације може да има и негативне, штетне економске последице. Довољна је и њихова по-

3. Ексклузивност друштвене својине у Србији омогућиће објективно постојање бројних канала ванинституционалне приватизације и непрекидно смањивање друштвеног капитала. Аргументација којом се брани увођење обавезности приватизације је да се не може Законом наредити доношење одлуке о својинској трансформацији, што се брани Уставним решењем о "равноправности свих облика својине". Истовремено је огроман број предузећа одговарајућим Законом проглашен државним и јавним предузећима а постојећи Закон ће неодређен број друштвених предузећа превести у посебне програме и по сили закона спровести приватизацију. Према томе, како се могу нека предузећа претворити у државна или "принудно" приватизовати, ако су сви облици својине равноправни, мимо воље органа управљања у друштвеним предузећима... друштво се налази пред стратегијским избором: да ли ће insistирати на јасном власничком режиму (приватна и државна својина) или ће се задовољити половичним решењем које нуди Закон; друштвена и приватна својина не могу постојати у једном предузећу (обавезност да се приватизацијом елиминише у целини друштвени капитал) али могу постојати у привреди као целини". (М. Зеџ, Б. Живковић, Транзиција реалног и финансијског сектора, оп. цит; стр. 95.)

тенцијална могућност па да забрињавају. Врло често имају и своју социјалну и политичку димензију, а нису ни без национално-моралне тежине.

По нашем мишљењу ради се о три могуће штетне економске последице које може изазвати примена новог система приватизације:

Прва је што Закон о приватизацији предвиђа да су странци правно равноправни са домаћим лицима у куповини акција у приватизацији, што заправо и није равноправност, јер због своје економске премоћи по закону су странци практично у предности у односу на домаћа лица. Чак су и правно повлашћени у односу на једине озбиљне домаће конкуренте, а то су наши нови богаташи. На тај начин ће заправо у српској привреди углавном завладати странци, односно стране компаније, које ће првенствено да купују наша добродојтећа предузећа у којима могу одмах након куповине да почну да зарађују, тј. да убирају профит.

Друга штетна економска последица, која се може догодити услед приватизације уз велико учешће странаца тиче се будућег пословања приватизованих субјеката. Пошто ће странци њима да управљају као власници, сасвим логично они имају право и на добит коју ти субјекти буду остваривали. А то заправо значи да ће се добит од тих предузећа одливати у иностранство уместо да остаје у нашој земљи. Може остати само пушта жеља да страни улагачи унапреде пословање приватизованог предузећа, да запосле нове људе, те да остварују већу добит, тако да се сразмерно повећа њен део који ће да остане у земљи ситним домаћим улагачима.

Трећа штетна економска последица новог система приватизације јесте мала исплативост приватизације због ниске продајне цене друштвеног капитала. Та цена ће готово сигурно бити испод стварне вредности капитала, једноставно због велике понуде друштвеног капитала на продају у виду акција на тржишту у кратком року, а мале тражње.

Због својих правних недостатака и могућих штетних економских последица може се оправдано поставити питање да ли ће нови систем приватизације, осмишљен пре свега у Закону о приватизацији, моћи да оствари свој основни циљ, а то је да буде основа транзиције и брзог оживљавања српске привреде.

Slobodan Barać, Ph.D.

Professor, Financial Management and Insurance Faculty, Belgrade

The New Privatization System in Serbia

Summary

The new privatization system in Serbia changes for the fourth time legal regime of privatization in the last twenty years, because that is the fourth time of changes of citizens' status and rights. However, the positive fact is that Privatization Act is brought at all. That enables the privatization in Serbia again. For that reason it should be under-

stood as an attempt for finding socially and politically justified, as well as justifiable, but first of all efficient system of privatization. Of course, it should be remarked that it has been lost too much time and that we are behind the competitive countries form our surrounding.

Key words: *privatization system, advantages and disadvantages of new privatization system*