

ANALIZA MODELA PRIVATIZACIJE U SRBIJI

Aleksandar Zdravković¹, Draško Nikolić², Aleksandra Bradić-Martinović³

Rezime. Počeci privatizacije u Srbiji vezuju se za 1989. godinu, a dvadeset i dve godine kasnije proces privatizacije još uvek nije kompletiran. Privatizacija je značajno ubrzana posle političkih promena 2000 godine i donošenja novog zakona. Iako je privatizacija od strane političke elite u poslednjih desetak godina isticana kao ključni faktor ekonomskog oporavka zemlje i promotor budućeg ekonomskog rasta i razvoja, danas veliki deo ekonomske stručne javnosti smatra da su rezultati privatizacije ispod očekivanog nivoa, pre svega u domenu industrije koja nije dostigla zadovoljavajući nivo konkurentnosti i proizvodnje. U ovom radu analizirani su ciljevi postavljeni od strane nadležnih državnih organa prilikom definisanja novog koncepta privatizacije i rezultati privatizacije u periodu 2002-2009. godina. Rezultati analize ukazuju da je u procesu privatizacije najviše zanemarena prerađivačka industrija, što je višestruko negativno uticalo na proizvodni i izvozni potencijal srpske ekonomije.

THE PRIVATIZATION MODEL ANALYSIS IN SERBIA

Resume. The roots of the privatization in Serbia are dated to 1989, but twenty two years later this process hasn't been completed yet. The privatization has been considerably speeded up after the political changes in 2000 and after the adoption of new law. Although political leaders in the last dozen of years has been emphasized privatization as the key factor of economic recovery and pillow of economic development and growth, significant part of the expert public regard results of the privatization as insufficient comparing to expected level. This paper deals with objectives of the government officials concerning definition of new privatization model and results of privatization in the period 2002 – 2009. Results point out that during the process of privatization manufacturing was mostly neglected, implying multiple adverse influences to the producing and export potentials of Serbian economy.

¹ Institut ekonomskih nauka, istraživač pripravnik

² Institut ekonomskih nauka, istraživač pripravnik

³ Institut ekonomskih nauka, istraživač saradnik

Proces privatizacije u Srbiji 1989 - 2001.

U najširem smislu pod privatizacijom podrazumevamo transfer imovine, odnosno kapitala iz javne (državne) u privatnu svojinu, od koje se očekuje efikasnija upotreba te imovine. Svojinska transformacija je započeta istovremeno u celoj bivšoj SFRJ, 1989. godine, kad je donet **Zakon o prometu i raspolaganju društvenim kapitalom** (*"Službeni list SFRJ", br. 84/89 i 46/90*) i stavljanjem van snage Zakona o udruženom radu. Privatizacija je bila neobavezna (metod privatizacije bila je dokapitalizacija), ali je zahvaljujući podsticaju u vidu odredbi da se rast zarada zaposlenih može isplaćivati samo u akcijama tokom 1990. dala rezultata i oko 1200 preduzeća je prešlo u status mešovitih

Po raspadu SFRJ, Srbija je **1991.** godine usvojila **Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine.** (*"Službeni glasnik RS", br. 48/91*). Primena ovog zakona neposredno po usvajanju nije stimulatивно delovala na privatizaciju, delom zbog zaoštavanja propisa, delom zbog znatnog pogoršanja ekonomskih prilika u Srbiji u tom periodu. Situacija se donekle promenila eskalacijom hiperinflacije tokom 1993. koja je obezvređila dugove za akcije kupljene na odloženo plaćanje (zakon o revalorizaciji dugova nije postojao). Posle monetarnih reformi iz 1994. kojima je zaustavljena inflacija, zakon iz 1991. godine je izmenjen i dopunjen odredbama o revalorizaciji kojima su poništavane prethodne privatizacije, a proces dalje svojinske transformacije preduzeća skoro zaustavljen.

Naredni zakon vezan za privatizaciju, **Zakon o svojinskoj transformaciji** (*"Službeni glasnik RS", br. 32/97*) usvojen je 1997. godine i bio je, kao i prethodni zakoni, zasnovan na principima neobaveznosti i podsticajima. I pored brojnih podsticaja zaposlenima da privatizuju svoja preduzeća, u Srbiji je do političkih promena iz 2000. godine privatizovan mali deo državnog i društvenog kapitala. Jedino veliko preduzeće koje je u ovom periodu (delimično) privatizovano je bio Telekom. Po političkim promenama od 5. oktobra 2000, u Srbiji je formirana je tzv. prelazna vlada, pod kojom je započeta privatizacija oko 500 boljih preduzeća po zakonu iz 1997. godine. No, Skupština je početkom 2001. godine usvojila je izmene i dopune zakona o svojinskoj transformaciji, kojima je privremeno obustavljena privatizacija novih preduzeća.

Generalno posmatrano, u periodu 1989-2001 zakonska regulativa pod čijim se okriljem odvijala privatizacija se zasnivala na dobrovoljnoj svojinskoj transformaciji i radničkom akcionarstvu, što ukazuje na odsustvo jasne volje tadašnje političke elite na vlasti da se dosledno sprovedu reforme i tranzicija ka tržišnoj ekonomiji, pa su i ukupni efekti privatizacije u Srbiji u tom periodu bili su minimalni.

Zakon o privatizaciji 2001 i koncept privatizacije

Sa početkom sprovođenja intenzivnih tranzicionih promena intenzivirani su procesi privatizacije. Osnov za ubrzanje privatizacije je predstavljao Zakon o privatizaciji (*"Službeni glasnik RS, br. 38/01"*) donet jula 2001 godine, koji je sa više uredbi i dopuna u 2003, 2005 i 2007. značajno izmenjen. Takođe, Zakonom o agenciji za privatizaciju (*"Službeni glasnik RS, br. 38/01"*) osniva se Agencija za privatizaciju, koja postaje ključna republička institucija u aktivnostima pripreme, sprovođenja i kontrole postupka privatizacije. Zakonom je agencija stekla pravo da pokrene postupak prodaje društvenog kapitala u svakom preduzeću, čime je ukinuta dobrovoljnost privatizacije u Srbiji i definisan vremeski horizont za završetak procesa privatizacije. Kao krajnji rok za javni poziv za učešće na javnom tenderu, odnosno javnoj aukciji za privatizaciju neprivatizovanog društvenog kapitala postavljen je 31. decembar 2008. godine. Pri izradi novog koncepta privatizacije, Vlada Republike Srbije se rukovodila sledećim opštim ekonomski i socijalnim ciljevima:

- Stvaranje otvorene privredne i strukture vlasništva;
- Maksimiziranje investicija u realni sektor;
- Socijalna i politička prihvatljivost i
- Uspostavljanje jasne vlasničke strukture i na njoj zasnovanih mehanizama korporativnog upravljanja

U izboru između dva osnovna modela, besplatne podele kapitala i prodaje kapitala, Vlada Srbije iz 2001. godine odabrala je model klasične prodaje. Osnovne odlike izabranog modela su bile sledeće:

- **Prodaja umesto podele.** Metod prodaje društvenog i državnog kapitala odabran je delom u cilju pronalazjenja zainteresovanih kupaca, spremnih na maksimalno zalaganje u podizanju efektivnosti i efikasnosti poslovanja, delom u cilju ostvarivanja budžetskih prihoda kojim bi bila finansirana socijalna davanja.
- **Aukcija i tender kao metodi prodaje.** Zakon je predvideo prodaju kapitala, odnosno imovine subjekta privatizacije putem dva metoda prodaje: javne aukcije i javnog tendera. Oba metoda su ocejnena kao transparentni načini prodaje, kojima se značajno umanjuje mogućnost zloupotreba, korupcija i ostalih mogućih nelegalnih aktivnosti. Aukcija kao metod prodaje je namenjena manjim preduzećima slabije ekonomske snage (uz prethodno izvedeno restrukturiranje), a tender većim i značajnim preduzećima, atraktivnim stranim investitorima. Prilikom oba metoda privatizacije prodaje se većinski paket od 70% neprivatizovanog kapitala.

- **Prodaja strateškim investitorima.** Kao jedan od bitnih ciljeva koncepta privatizacije Vlada je isticala restrukturiranje i efikasno upravljanje preduzećem u periodu posle tranzicije. U skladu sa tim ciljem, ustanovljena je prodaja većinskog paketa akcija od 70% jednom strateškom investitoru čime je omogućeno preuzimanje pune kontrole nad preduzećem od strane jednog većinskog vlasnika.
- **Prenos akcija i zaposlenima i građanima.** Zakon o privatizaciji je definisao prenos akcija zaposlenima do 30% kapitala u preduzećima koja se prodaju aukcijom. Prilikom tenderske privatizacije, zaposlenima i građanima se se prenosi po 15% akcija.
- **Restrukturiranje.** Ako Agencija proceni da kapital ili imovina subjekta privatizacije ne mogu biti prodati metodom javnog tendera ili javne aukcije bez prethodnog restrukturiranja, Agencija donosi odluku o restrukturiranju u postupku privatizacije. Predviđeni oblici restrukturiranja uključuju: 1) statusne promene, promene pravne forme, promene unutrašnje organizacije i druge organizacione promene; 2) otpis glavnice duga, pripadajuće kamate ili drugih potraživanja, u celini ili delimično; 3) otpuštanje duga u celini ili delimično radi namirivanja poverilaca iz sredstava ostvarenih od prodaje kapitala subjekta privatizacije. Po sprovedenom restrukturiranju, Agencija prodaje kapital, odnosno imovinu, metodom tendera ili aukcije.

U periodu od otpočinjanja procesa privatizacije 30.01.2002.godine (u 2001. godini nije bilo privatizacija po novom zakonu), zaključno sa 28.07.2009. godine, ukupno je prodato 2505 preduzeća (71% od ukupno ponuđenih preduzeća). Posmatrano po metodama prodaje, dominirao je metod aukcije putem koga je realizovano oko 70% od ukupnog broja prodatih preduzeća. S druge strane, najmanje je bio zastupljen metod tenderske prodaje (oko 6%), koji je uz to bio i najmanje uspešan metod privatizacije posmatrano po procentu uspešnosti realizacije od oko 50%. Tabela 1. prikazuje sve najbitnije podatke o broju privatizovanih preduzeća po metodama prodaje.

S obzirom da su preduzeća u redu "Tržište kapitala - prethodno privatizovano" već računata u aukcijama, odnosno tenderima, broj manjinskih paketa prodatih od strane Akcijskog fonda, kao i broj zaposlenih u tim preduzećima nisu uzeti u obzir u ukupnom zbiru. Međutim, finansijski efekti (cena) i knjigovodstvene vrednosti dati u tabeli 2 ulaze u ukupni zbir tabele, jer su nastali prodajom akcija na berzi od strane Akcijskog fonda.

Tabela 1 Struktura privatizovanih preduzeća 2002-2009 po metodima prodaje

	Ukupno ponuđeno	Ukupno prodato (raskinuto)	Procenat uspešnosti
Aukcije	2415	1717	0,71
Aukcije - raskidi ugovora		403	
Tenderi	218	108	0,50
Tenderi - raskidi ugovora		21	
Tenderi i aukcije ukupno	2633	1825	0,69
Tržište kapitala	651	546	0,84
Tržište kapitala - prethodno raskinut ugovor	187	134	0,72
Tržište kapitala - prethodno privatizovano	1038	817	0,79
UKUPNO	3471	2505	0,72

Izvor: Agencija za privatizaciju i kalkulacije autora

Iako su tenderske prodaje bile najmanje zastupljene kao metod prodaje, prihodi koje je država ostvarila putem tendera prevazilaze prihode ostvarene putem aukcijske prodaje i tržišta kapitala. Čak 42% prihoda od privatizacije ostvareno je tenderskim prodajama kao posledica odluke državnih organa da najveće firme budu privatizovane na ovaj način. U pogledu odnosa prodajne cene i knjigovodstvene vrednosti firme, preduzeća prodana metodom tendera agregatno takođe iskazuju najpovoljniji odnos od 1,3.

Tabela 2 Broj zaposlenih i vrednost* privatizovanih preduzeća

	Broj zaposlenih	Knjigovodstve na vrednost (KV)	Prodajna cena (PC)	PC/KV
Aukcije	142699	1098008	1097646	1,00
Aukcije - raskidi ugovora	43184	233345	286589	1,23
Tenderi	83891	934645	1213029	1,30
Tenderi - raskidi ugovora	13783	86167	471878	5,48
Tenderi i aukcije ukupno	226590	2032653	2310675	1,14
Tržište kapitala	113274	503254	521859	1,04
Tržište kapitala - prethodno raskinut ugovor	17720	57661	60400	1,05
Tržište kapitala - prethodno privatizovano	82946	4997	3614	0,72
UKUPNO	357584	2598565	2896548	1,11

Izvor: Agencija za privatizaciju i kalkulacije autora

* Knjigovodstvena vrednost i cene su izražene u 000 EUR

Analiza strukture kupaca i sektorska analiza privatizovanih preduzeća

U pogledu strukture kupaca, primetna je velika razlika između preduzeća privatizovanih metodama aukcija i tendera. Kod preduzeća privatizovanih metodom aukcije dominiraju fizička lica kao kupci sa čak 76%, dok su u pogledu zemlje rezidentnosti najzastupljeniji kupci iz Srbije i Crne Gore (Baza podataka Agencije za privatizaciju koje smo koristili u ovom radu ne sadrže evidenciju po Srbiji i Crnoj Gori posebno) sa 95%. Kupovina preduzeća putem aukcije od strane fizičkih lica nerezidenata SCG je zanemarljiva, a pored SCG, od zemalja čiji su rezidenti kupci u procesu privatizacije ističu se i Bugarska sa 15 i Italija sa 13 kupaca. Struktura kupaca preduzeća privatizovanih putem aukcije u periodu 2002-2009 prikazana je u Tabeli 3.

Tabela 3 Struktura kupaca - metod aukcije

Zemlja iz koje potiče kupac	Fizičko lice	Pravno lice	UKUPNO
Austrija	1	1	2
Bugarska		15	15
Francuska	1	1	2
Grčka	2	2	4
Holandija		1	1
Hrvatska	1	2	3
Italija		13	13
Izrael		5	5
Kipar		3	3
Mađarska		2	2
Makedonija		1	1
Nemačka		4	4
Norveška		1	1
Poljska		4	4
Rumunija		2	2
SAD		2	2
Saudijska Arabija	1		1
Slovačka		2	2
Slovenija		10	10
Srbija i Crna Gora	1291	343	1634
Švajcarska		5	5
Velika Britanija		1	1
UKUPNO	1297	420	1717

Izvor: Agencija za privatizaciju i kalkulacije autora

Kod preduzeća privatizovanih putem tendera, slika je značajno drugačija, Fizička lica ovde učestvuju sa svega 19% u ukupnom broju, dok na kupce iz Srbije i Crne Gore otpada oko 51%. Od zemalja čiji su kupci u većem broju učestvovali u tenderskoj privatizaciji ističu se Bugarska, Austrija i Grčka. Struktura kupaca preduzeća privatizovanih putem tendera u periodu 2002-2009, godine prikazana je u Tabeli 4.

Tabela 4 Struktura kupaca - metod tendera

Zemlja iz koje potiče kupac	Fizičko lice	Pravno lice	UKUPNO
Austrija	2	5	7
Bugarska	1	7	8
Češka Republika		1	1
Francuska		1	1
Grčka	3	4	7
Holandija		1	1
Hrvatska		3	3
Island		1	1
Kipar	1	3	4
Litvanija		1	1
Mađarska		1	1
Maršalska Ostrva		1	1
Poljska		1	1
Republika Srpska		1	1
Rumunija	1		1
Ruska Federacija	1	3	4
Sad		1	1
Slovenija	1	3	4
Srbija i Crna Gora	9	46	55
Švajcarska		4	4
Ukrajina	1		1
UKUPNO	20	88	108

Izvor: Agencija za privatizaciju i kalkulacije autora

Imajući u vidu da je aukcija kao metod prodaje bila namenjena malim i slabijim preduzećima, jasno je da je sektorska struktura preduzeća privatizovanih metodom aukcije znatno heterogenija od strukture preduzeća privatizovanih putem tendera. U okviru preduzeća prodatih aukcijom, prerađivačka industrija agregatno dominira kao sektor po broju ostvarenih privatizacija, broju zaposlenih kao i po visini privatizacionih prihoda u odnosu na druge sektore. Međutim, ovaj sektor ima i najnepovoljniji odnos prodajne i knjigovodstvene vrednosti od 0,61 (ne računajući sektore Proizvodnja el. energije, gasa i vode i Državna uprava i socijalno osiguranje, gde je privatizovano samo po jedno preduzeće) i da je taj

odnos značajno lošiji u odnosu na ukupan prosek od 1,00. Pregled sektorske strukture privatizovanih preduzeća dat je u tabeli 5.

Tabela 5 Sektorska analiza privatizovanih preduzeća - metod aukcije

R.br.	Broj privatiz. preduzeća	Broj zaposl.	Knjigov. vrednost (KV)	Prodajna cena (PC)	PC/KV
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda	126	13341	174073	197575	1,14
Ribarstvo	7	272	7980	12839	1,61
Vađenje ruda i kamena	17	2116	16094	24433	1,52
Prerađivačka industrija	551	65.411	473.926	291.194	0,61
Proizvodnja el. energije, gasa i vode	1	35	646	137	0,21
Građevinarstvo	214	15497	60574	85461	1,41
Trgovina na veliko i malo, opravka	294	19958	212678	234700	1,10
Hoteli i restorani	97	8423	80110	132660	1,66
Saobraćaj, skladištenje i veze	85	7656	37093	36767	0,99
Poslovi s nekretninama, iznajmljivanje	145	6.223	19.586	36.885	1,88
Državna uprava i socijalno osiguranje	1	51	138	29	0,21
Obrazovanje	20	230	1563	2703	1,73
Zdravstveni i socijalni rad	101	1983	6400	21379	3,34
Dr. komunalne, društvene i lične usluge	58	1503	7147	20884	2,92
UKUPNO	1717	142699	1098008	1097646	1,00

Izvor: Agencija za privatizaciju i kalkulacije autora

Prerađivačka industrija kao sektor dominira i kod tenderski prodatih preduzeća. Za razliku od aukcijskih prodaja, agregatni prosek odnosa prodajne i knjigovodstvene vrednosti za sektor prerađivačke industrije u iznosu od 1,20 je relativno povoljan u odnosu na ukupan prosek od 1,30.

Tabela 5 Sektorska analiza privatizovanih preduzeća - metod tendera

R.br.	Broj privatiz. preduzeća	Broj zaposl.	Knjigov. vrednost (KV)	Prodajna cena (PC)	PC/KV
Poljoprivreda, šumarstvo i vodoprivreda	10	6630	105557	69193	0,66
Prerađivačka industrija	71	58333	739689	885504	1,20
Građevinarstvo	11	5541	27946	51863	1,86
Trgovina na veliko i malo, opravka	5	2699	40228	155154	3,86
Saobraćaj, skladištenje i veze	7	5592	18828	37662	2,00
Poslovi s nekretninama, iznajmljivanje	4	5096	2397	13653	5,70
UKUPNO	108	83891	934645	1213029	1,30

Izvor: Agencija za privatizaciju i kalkulacije autora

Zaključak

Efekti modela privatizacije primenjenog u Srbiji posle 2001. godine na razvoj i poboljšanje konkurentnosti privrede su po mnogim pitanjima diskutabilni. Generalno posmatrano, relativno veliki broj raskinutih privatizacija kako aukcijskih tako i tenderskih umanjuje relevantnost odluke da privatizacija bude ostvarena metodama klasične prodaje. Uzimajući u obzir ambicije političkog rukovodstva zemlje inkorporiranih u Zakon o privatizaciji iz 2001. godine i rezultate analize podataka prikazanih u tabelama, može se konstatovati da je namera Vlade da veća i snažnija preduzeća budu prodana putem tendera stranim investitorima u velikoj meri ostvarena. Sa druge strane, kao naročito bitan momenat u kritičkom osvrtu na ekonomske efekte privatizacije izdvojili smo izuzetno nepovoljan odnos prodajne i knjigovodstvene vrednosti prodatih preduzeća putem aukcije iz sektora prerađivačke industrije, što dovodi u sumnju da je učinjen maksimalan napor u restrukturiranju ovih preduzeća kao dela privatizacionog procesa, što je imalo negativne posledice i na privatizacione prihode kao i na dalji ekonomski razvoj Srbije.

LITERATURA:

1. Grupa autora (2005). *Četiri godine tranzicije u Srbiji*. Centar za liberalno-demokratske studije, Beograd.
2. *Zakon o prometu i raspolaganju društvenim kapitalom*, "Službeni list SFRJ", br, 84/89 i 46/90.
3. *Zakon o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine*, "Službeni glasnik RS", br, 48/91, 75/91, 48/94 i 51/94.
4. *Zakon o svojinskoj transformaciji*, "Službeni glasnik RS", br, 32/97 i 10/01.
5. *Zakon o privatizaciji*, "Službeni glasnik RS", br, 38/01, 18/03, 45/05 i 123/07.