

Prof. dr Vera LEKO
Ekonomski institut, Beograd

CILJEVI, POSTAVKE, TOK I OČEKIVANI EFEKTI PRIVATIZACIJE U SRBIJI

CILJEVI

Osnovni ciljevi novog Zakona o privatizaciji su da se uspostavi jasan vlasnički režim i da se kroz privatizaciju dodje do maksimizacije direktnih investicija, kao i priliva svežeg kapitala. To znači da se stvore uslovi za otpočinjanje procesa restrukturiranja privrede Srbije, zasnovanog na konceptu otvorenosti tržišta i njenog uključivanja u evropske i svetske ekonomske tokove. Privatizacija je i početak izgradnje otvorene, liberalne ekonomije i podržavanja razvoja finansijskih tržišta, budući da se omogućava slobodan promet akcija i da će se akcije konačno kotirati na berzi.

Kada je koncipiran novi Zakon o privatizaciji (jun 2001. godine) pošlo se od analize postojećeg stanja u privredi Srbije: privredi Srbije nedostaju obrtna sredstva; ogromni su akumulirani gubici; vrlo visoki inostrani dugovi za jednu zemlju u tranziciji; unutrašnji dugovi takodje su visoki i postoji latentna nelikvidnost. Takodje su korišćena pozitivna iskustva drugih zemalja, gde je privatizacija uspešno sprovedena. Pri tome su poštovane specifičnosti našeg ukupnog privrednog i društvenog razvoja.

OSNOVNE POSTAVKE

Sva pravna lica sa društvenim i državnim kapitalom su obavezna da u roku od 4 godine, tj. do jula 2005. godine, izvrše promenu vlasništva kapitala, odnosno, izvrše privatizaciju. Ovaj novi koncept privatizacije, osim navedene obaveznosti i oročenosti, predvidja kombinaciju prodaje

kapitala do 70% njegove vrednosti i besplatnu podelu do 30% vrednosti kapitala. Za ovaj koncept privatizacije stvoren je pravni okvir, odnosno, zakonska osnova (Zakon o privatizaciji, Zakon o Agenciji za privatizaciju i Zakon o Akcijskom fondu). Takođe, nizom podzakonskih akata (uredbama) bliže je definisana ova zakonska osnova (Uredba o prodaji kapitala javnim tenderom, Uredba o prodaji kapitala javnom aukcijom, Uredba o metodologiji za procenu vrednosti kapitala). Ministarstvo za privredu i privatizaciju, zatim Agencija za privatizaciju i Akcijski fond predstavljaju institucije zadužene za sprovođenje privatizacije. U privatizaciji se (prema aktuelnim propisima) garantuje javnost i regularnost prodaje kapitala preduzeća, tako što se informiše država i strana zainteresovana javnost, zatim se obezbeđuje javnost samog postupka privatizacije, isključuje mogućnost za direktnu pogodbu prodavca i kupca, jer je direktna pogodba često izvor korupcije.

TOK PRIVATIZACIJE

Novi koncept privatizacije predviđa jedan sled događaja koji predstavlja utvrdjeni tok privatizacije: priprema za privatizaciju, samo sprovođenje privatizacije i kontrola njene realizacije. U postupku privatizacije učestvuju: preduzeće za privatizaciju, kupac, Agencija za privatizaciju, Direkcija ili tenderska komisija. U **pripremama za privatizaciju** polazi se od inicijative koja može da potekne od preduzeća čiji se kapital privatizuje, od Ministarstva za privredu i privatizaciju ili od kupca. Priprema obuhvata i davanje osnovnih podataka o preduzeću u vidu tzv. prospekta. Preliminarna pisma o zainteresovanosti se prikupljaju putem oglašavanja. Odluku o izboru metoda privatizacije vrši Agencija za privatizaciju (predviđene metode privatizacije su: prodaja kapitala putem tendera, putem aukcije i prenos kapitala bez naknade).

Samo **sprovođenje privatizacije** zahteva poštovanje procedura zavisno od izbora metoda privatizacije. Ako je u pitanju metoda tendera, opšti elementi procedure obuhvataju izbor savetnika, samu pripremu tendera, sprovođenje tendera i ugovor o kupovini kapitala. Kada je u pitanju aukcijski metod privatizacije, opšti elementi aukcijske prodaje obuhvataju pripremu aukcije, sprovođenje aukcije i ugovor o kupovini kapitala ili imovine. Prenos dela kapitala bez naknade zaposlenima vrši se u akcijama. Subjekat privatizacije javnim pozivom obaveštava zaposlene o

tome. Prenos akcija građanima izvršava se preko Privatizacionog registra. Ako Agencija proceni da kapital subjekta privatizacije ne može biti prodat tenderom ili aukcijom bez prethodnog restrukturiranja, subjekat privatizacije dužan je da se restrukturira u postupku privatizacije, što podrazumeva statusno/organizaciono i finansijsko restrukturiranje, sa ciljem prodaje njegovog kapitala na tenderu ili aukciji.

Kontrola realizacije privatizacije podrazumeva kontrolu ugovora i aktiviranje garancija.

Sredstva ostvarena prodajom kapitala u postupku privatizacije koriste se za finansiranje:

- republičkog Fonda nadležnog za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih (10% od uplate po osnovu izvršene prodaje kapitala);
- isplaćivanje naknada licima čija je imovina nacionalizovana (5% uplata po osnovu izvršene prodaje kapitala);
- vraćanje dugova čiji je dužnik ili garant Republika Srbija (po odluci Vlade Republike Srbije);
- troškova prodaje u postupku privatizacije (u visini njihovog realnog iznosa);
- posebnog programa razvoja privrede, infrastrukture i zaštite životne sredine koji donosi organ lokalne samouprave (5%) ili organ teritorijalne autonomije (5%);
- drugih namena.

METODE PRIVATIZACIJE

Tender je metod prodaje javnim prikupljanjem ponuda i izborom najpovoljnije ponude za kupovinu kapitala (preduzeća). Ovaj metod prodaje društvenog i državnog kapitala, odnosno imovine uređuje se posebnom Uredbom koja predviđa postupak, uslove i kriterijume u kojima se ponude javno otvaraju, ocenjuju, prihvataju ili odbacuju. Tender organizuje i sprovodi Agencija za privatizaciju prvenstveno za preduzeća od posebnog strateškog značaja sa velikim brojem zaposlenih. Agencija angažuje savetnike za obavljanje poslova i pružanje pomoći u organizaciji tendera i izboru najboljeg ponudjača. Za sprovođenje tendera potrebno je pripremiti tendersku dokumentaciju, zatim izvršiti javni poziv za ponudu, izvršiti prijem i ocenu ponuda i pre potpisivanja ugovora izvršiti pregovaranje sa izabranim ponudjačima. Karakteristično je da kod pot-

pisivanja ugovora učestvuju predstavnik kupca, predstavnik preduzeća i direktor Agencije. Agencija vrši kontrolu realizacije tenderske privatizacije na taj način što kontroliše dinamiku i način sprovođenja privatizacije koji su definisani ugovorom (investicioni program, socijalni program, program zaštite životne sredine i sl.).

Aukcija je metod privatizacije direktnim nadmetanjem potencijalnih kupaca, prema utvrdjenim uslovima prodaje. Ovaj metod prodaje društvenog i državnog kapitala, odnosno imovine, uređuje se takodje posebnom Uredbom. U javnoj aukciji utvrđuju se cena i kupac sa kojim se zaključuje ugovor o kupovini kapitala, odnosno imovine. Agencija za privatizaciju promovise, inicira, sprovodi i kontroliše postupak aukcije. U postupku sprovođenja aukcije potrebno je pripremiti: aukcijsku dokumentaciju (program privatizacije i procenu vrednosti kapitala), javni poziv, prijavu i registraciju učesnika. Tok aukcije prati aukcijska komisija koju imenuje Agencija. Pri aukcijskoj prodaji može da se koristi tzv. engleska aukcija (početna cena je donja granica vrednosti) ili holandska aukcija (početna cena je gornja granica vrednosti), što određuje Agencija. Aukcionar proglašava kupca na taj način što, ako je korišćena engleska aukcija, ponudjač sa najvišom istaknutom cenom je proglašen kupac, a ako je korišćena holandska aukcija, onda je prvi prijavljeni za ponudjenu cenu proglašen kupac.

Obaveza pravnog lica koje se privatizuje metodom aukcije je da pripremi i dostavi Agenciji **Program privatizacije**. Program privatizacije sadrži:

- osnovne podatke o subjektu privatizacije,
- podatke o stanju njegovih sredstava i obaveza,
- analizu njegovog dosadašnjeg poslovanja,
- projekciju budućeg poslovanja,
- podatke o proceni vrednosti kapitala i
- niz priloženih specificiziranih dokumenata (npr. odluku Upravnog odbora o usvajanju Programa, statut, rešenje nadležnog organa za procenu vrednosti kapitala o verifikaciji procene, bilans stanja i bilans uspeha za poslednjih pet godina itd.).

Agencija za privatizaciju odobrava Program privatizacije i o tome donosi rešenje. Agencija ima pravo da izvrši promenu Programa privatizacije ili, pak, da ga ne odobri.

Transakcione cene, odnosno formirane prodajne cene određuje tržište. Medjutim, **Zakon predvidja procenu vrednosti kapitala** i

imovine koja će za rezultat dati raspon očekivane transakcione cene, a konačna transakciona cena će biti utvrđena na osnovu tražnje kroz transparentne i konkurentne tehnike prodaje.

Da bi se izvršila procena vrednosti kapitala i imovine koja služi za pripremu Programa privatizacije predviđena je posebna metodologija koja je propisana Uredbom. Procenom se utvrđuje osnovna vrednost ukupnog kapitala, odnosno imovine, kao i donja i gornja granica raspona vrednosti ukupnog kapitala, odnosno imovine. Uredbom je propisan postupak procene koji predviđa primenu sledećih metoda pri proceni vrednosti kapitala:

- diskontovanje novčanih tokova (metod DNT) i
- metod likvidacione vrednosti (metod LV).

Pri izradi procene vrednosti ukupnog kapitala metodom DNT utvrđuju se osnovna DNT vrednost, kao i donja i gornja granična DNT vrednost. Pri korišćenju ove metode procene bitno je utvrditi diskontnu stopu koja predstavlja cenu sopstvenog kapitala subjekta privatizacije. Diskontna stopa obračunava se kao zbir sledećih komponenti: realne stope prinosa na ulaganja bez rizika, premije za rizik na ulaganja u subjekat privatizacije, premije za rizik na ulaganje u SRJ, odnosno u Republiku Srbiju. Pri utvrđivanju donje granične DNT vrednosti ukupnog kapitala, diskontna stopa se povećava za 5 procentnih poena, a pri utvrđivanju gornje granične DNT vrednosti diskontna stopa se smanjuje za 5 procentnih poena.

Pri izradi procene vrednosti ukupnog kapitala metodom LV utvrđuje se osnovna likvidaciona vrednost ukupnog kapitala, polazeći od pretpostavke redovne likvidacije subjekta privatizacije (što podrazumeva prestanak rada i prodaju imovine po cenama koje se formiraju u zavisnosti od uslova na tržištu). Osnovna vrednost ukupnog kapitala po metodi LV jednaka je razlici između likvidacione vrednosti imovine subjekta privatizacije i vrednosti njegovih obaveza uvećanih za troškove postupka redovne likvidacije.

Procenjujući vrednost ukupnog kapitala korišćenjem navedenih metoda procene mora se doneti zaključak o vrednosti ukupnog kapitala. Zaključak o vrednosti ukupnog kapitala predstavlja raspon između donje i gornje granice vrednosti ukupnog kapitala.

Donja granica raspona vrednosti ukupnog kapitala predstavlja:

- donju graničnu DNT vrednost u slučaju da je ona veća ili jednaka osnovnoj likvidacionoj vrednosti ukupnog kapitala ili,

- osnovnu likvidacionu vrednost ukupnog kapitala u slučaju da je ona veća od donje granične DNT vrednosti, a manja od gornje granične DNT vrednosti ili,
- 80% osnovne likvidacione vrednosti ukupnog kapitala u slučaju da je ona veća ili jednaka gornjoj graničnoj DNT vrednosti.

Gornja granica raspona vrednosti ukupnog kapitala subjekta privatizacije predstavlja:

- gornja granična DNT vrednost u slučaju da je ova veća od osnovne likvidacione vrednosti ukupnog kapitala ili,
- 120% osnovne likvidacione vrednosti ukupnog kapitala u slučaju da je ova veća ili jednaka gornjoj graničnoj DNT vrednosti.

Ukoliko subjekt privatizacije svojim Programom privatizacije predviđa prodaju imovine, obavezan je da vrši **procenu vrednosti te imovine**. Pri izradi procene vrednosti imovine takodje se utvrđuje osnovna vrednost i donja i gornja granica raspona vrednosti imovine. Osnovna vrednost imovine procenjuje se na osnovu poredjenja sa aktuelnim tržišnim cenama iste ili slične imovine. Donja granica vrednosti imovine predstavlja 80% osnovne vrednosti, a gornja granica 120% osnovne vrednosti.

Prenos kapitala bez naknade sprovodi se na dva načina: zaposlenima i gradjanima. (1) Pravo na besplatne akcije imaju trenutno zaposleni i bivši zaposleni u preduzeću i to: ako je u pitanju tenderska privatizacija do 15% društvenog kapitala, a ako je aukcijska do 30% kapitala (ukoliko se privatizacija sprovede u prvih 18 meseci, odnosno 20% ako se sprovede u roku od 18 do 30 meseci, ili samo 10% ako se sprovodi u roku dužem od 30 meseci). (2) Prenos kapitala bez naknade gradjanima podrazumeva prenos bez naknade svim punoletnim državljanima Republike Srbije u visini 15% društvenog kapitala svih preduzeća prodatih na tenderima po okončanju privatizacije (preko privatizacionog registra). Lica koja su stekla akcije u postupku privatizacije preduzeća mogu ih dalje prenositi bez ograničenja, posredstvom berze.

Restrukturiranje preduzeća kao subjekta privatizacije izvršiće se ako Agencija za privatizaciju proceni da u sadašnjem stanju takva preduzeća ne mogu da nadju kupca. Restrukturiranje (statusno, organizaciono i finansijsko) vrši se sa ciljem prodaje preduzeća bilo putem tendera ili aukcije. Svi poverioci preduzeća koja se privatizuju mogu da vrše

otpis i reprogram obaveza, ali samo državna preduzeća mogu svoja potraživanja konvertovati u kapital. Otpisi, reprogrami i konverzije važe samo ako je program restrukturiranja sproveden u celini. Sprovedenje privatizacije putem restrukturiranja sigurno će nailaziti na niz problema, kao što su: socijalna osetljivost, plasmani i garancije banaka, stečaj, zakon o sredstvima obezbedjenja, Pariski i Londonski klub poverilaca i sl.

Prava stečena u postupku svojinske transformacije, izvršene prema ranije važećim propisima, priznaju se svim pravnim i fizičkim licima koja su ta prava stekla. Novi Zakon o privatizaciji nema retroaktivnosti, što znači da je zadržao postojeći status ranije privatizovanih preduzeća. Pozitivno u Zakonu je što se za ranije privatizovana preduzeća ukida restrikcija na promet akcija (sve akcije su utržive, ukinuto pravo preče kupovine i promet se mora odvijati na berzi). Predviđena je takodje registracija akcionara (ažuriranje knjige akcionara u privremenom centralnom registru i mogućnost prometa tek nakon dobijanja potvrde o vlasništvu od registra).

Ako **imovina koja je bila oduzeta posle Drugog svetskog rata** zakonima o nacionalizaciji, konfiskaciji, sekvestraciji ili drugim propisima, bude privatizovana, vrednost te imovine biće nadoknadjena bivšim vlasnicima isključivo novčanim sredstvima. Nije predviđena mogućnost fizičkog povraćaja preduzeća, jer se smatra da bi bio nepravedan za bivše vlasnike, jer su ta preduzeća (današnja preduzeća nastala od oduzetih preduzeća) po pravilu u teškoj finansijskoj situaciji, sa izraženim viškom zaposlenih radnika i velikim dugovima. Bivši vlasnici dobili bi preduzeća – firme koje nemaju kapital, a imaju ogromne probleme.

OČEKIVANI EFEKTI PRIVATIZACIJE

Za razliku od svih dosadašnjih modela privatizacije koji su podrazumevali besplatnu podelu čak 60% kapitala, novi koncept insistira na prodaji većinskog paketa (70%) kapitala, što znači da novi kupac automatski postaje vlasnik i dobija punu kontrolu nad preduzećem, tako da može da ostvaruje sve tekuće i razvojne ciljeve. Osim toga, prodaja se odvija u konkurentskom ambijentu, gde kupac postaje onaj koji daje najpovoljnije uslove. Potencijalni kupci i ulagači potpuno su izjednačeni, nezavisno od toga da li su domaći ili strani.

Privatizacija omogućuje priliv novog kapitala, a samim tim i stvaranje uslova za početak ekonomskih reformi za privredni rast i razvoj i za

izgradnju društva bogatijih pojedinaca, što će sve zajedno uticati na povećanje socijalne stabilnosti.

Očekivani efekti privatizacije su sledeći:

- privredni rast,
- otvaranje novih radnih mesta,
- redovna isplata penzija,
- porast životnog standarda,
- podsticanje lokalnog razvoja,
- finansiranje programa za razvoj privrede i životne sredine,
- sprovođenje denacionalizacije.

AIMS, TASKS, TRENDS AND EXPECTED EFFECTS OF PRIVATIZATION IN SERBIA

– Summary –

Establishing of transparent ownership regime and creation the conditions for beginning of restructuring process of economy represent basic aims of actual Law on privatization. Privatization process is obligatory and time restricted. Legal framework for this concept of privatization guarantees public and regular capital sale of enterprises with precise privatization procedure, including the methods (tender or auction). Capital transfer without payment is done on two ways: to the employed and to all adults citizens in Republic of Serbia. Means realized by capital selling are used according to regulated intentions.

Privatization creates inflow of new capital and at the same time the conditions for the beginning of economic reforms.