

Neka otvorena pitanja dosadašnjeg toka privatizacije***

Rezime: Privatizacija u Srbiji, sudeći prema podacima iz prethodne dve godine, lagano zamire. Međutim, neka pitanja ostaju i dalje otvorena i bez njihovog adekvatnog rešavanja nije moguće kompletirati pomenuti proces. To su, pre svega, pitanja: denacionalizacije, besplatne podele akcija građanima, privatizacije građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, ali i sve glasnijih zahteva za revizijom celog procesa pa čak i ponovnim podržavljenjem.

Ključne reči: privatizacija, restitucija, podržavljenje.

Summary: Privatization in Serbia, according to data from the previous two years, slowly dying. However, some questions remain open and without their proper solution is not possible to complete the process. These are primarily questions of denationalization, free distribution of shares to citizens, privatization of construction and agricultural land, but everything louder demands for a revision of the entire process and even renationalization.

Keywords: privatization, restitution, renationalization

1. DOSADAŠNJI REZULTATI

Privatizacija u Srbiji, sudeći prema podacima iz prethodne dve godine, lagano zamire. Nakon privatizovanih 94 preduzeća u 2009. godini Agencija za privatizaciju je tokom prošle godine uspela da nađe kupca za još samo 40 preduzeća. Od tog broja na tenderima je prodato 2 preduzeća, na aukcijama 25 preduzeća, a na tržištu kapitala 13 preduzeća. U njima se nalazilo nešto preko 2 hiljade zaposlenih što je 0,6 odsto ukupnog broja radnika čije su firme od 2002. prešle u privatno vlasništvo. Lanjski prihod od privatizacije je najniži do sada i iznosio je 19 miliona evra, s tim da preuzete obaveze za

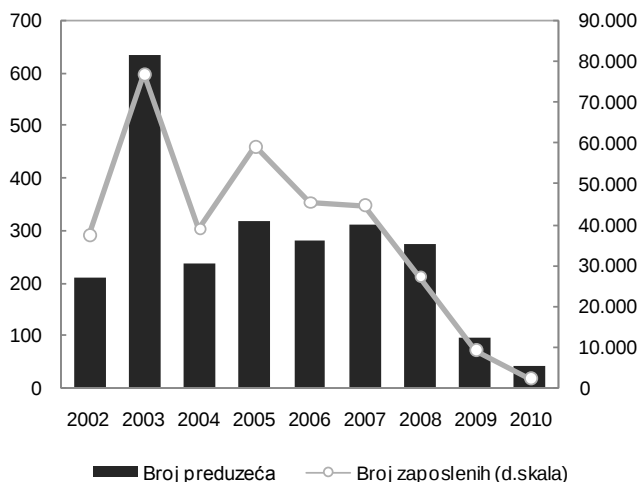
* Rad je primljen 16. marta 2011.godine i na zahtev recezenata je bio jednom na reviziji kod autora

** Ekonomski institut, Beograd, inikolic@ecinst.org.rs

*** Rad predstavlja deo rezultata istraživanja na projektu 179001 „Organizaciona i informaciona podrška sistemu upravljanja kvalitetom kao ključnim faktorom povećanja konkurentnosti naših preduzeća i njihovog bržeg izlaska na svetsko i EU tržište“ finansiranog od strane Ministarstva za prosvetu i nauku

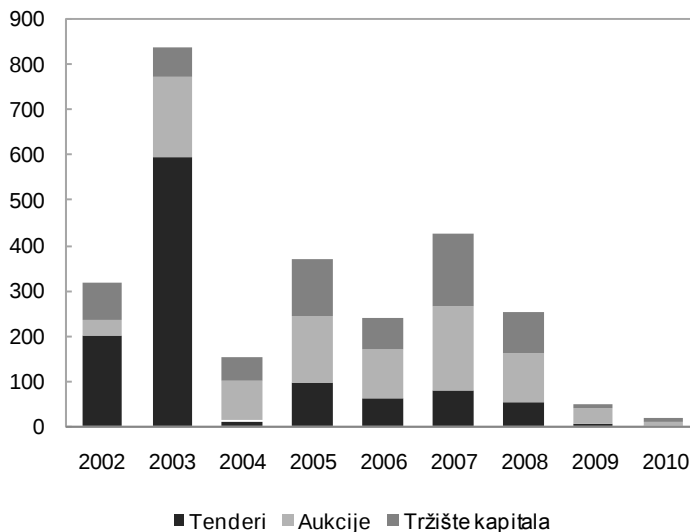
investicije od strane novih vlasnika gotovo da ne moramo ni da spomenemo budući da jedva prelaze milion evra.

U protekloj godini raskinuto je 130 ugovora o privatizaciji, prvenstveno sa domaćim fizičkim licima, i to 11 ugovora o kupoprodaji na tenderu i 119 ugovora o kupoprodaji na aukciji. U portfelju Agencije za privatizaciju preostalo je oko 200 društvenih i državnih preduzeća koja nisu našla kupca.



Izvor: Agencija za privatizaciju Republike Srbije

Slika 1. Broj prodatih preduzeća i broj zaposlenih u njima



Izvor: Agencija za privatizaciju Republike Srbije

Slika 1. Broj prodatih preduzeća i broj zaposlenih u njima

2. KRITIČKE TAČKE DOSADAŠNJEG TOKA PRIVATIZACIJE

U nastavku ćemo se osvrnuti na neke kritične tačke dosadašnje privatizacije bez čijeg adekvatnog rešavanja nije moguće kompletirati pomenuti proces. To su, pre svega, pitanja: denacionalizacije, besplatne podele akcija građanima, privatizacije građevinskog i poljoprivrednog zemljišta, ali i sve glasnijih zahteva za revizijom celog procesa pa čak i ponovnim podržavljenjem.

2.1. Restitucija

Restitucija osim što ispravlja višedecenijsku nepravdu koju je država učinila prema svojim građanima, pre svega predstavlja jedan od ključnih sistemskih zakona. Bez njega nema raskida sa ranijim „totalitarnim“ sistemom, što se može videti i iz izveštaja Evropske komisije koja restituciju ubraja među deset glavnih uslova za brži napredak Srbije ka članstvu Evropske unije (v. Godišnji izveštaj Evropske komisije o napretku Srbije u 2010).

Zakon o privatizaciji iz 2001. je nužno morao da se odredi prema ideji restitucije/denacionalizacije jer je jedan deo imovine koja se privatizuje nekada bio u privatnom vlasništvu i kasnije nacionalizovan, a nije pošteno da država prodaje ono što bi trebalo da vrati bivšim vlasnicima. Pod restitucijom smatramo povraćaj vlasništva ili prava koja su u prošlosti neopravdano oduzeta određenom licu, grupi građana ili čitavoj klasi ili etničkoj grupi. Razlikujemo naturalnu i finansijsku restituciju, odnosno različite modalitete njihovog kombinovanja. Problem je pragmatično prevaziđen tako što je odlučeno da se od svake prodaje 5% prihoda izdvoji za buduće naknade za nacionalizovanu imovinu. Time je potraživanje bivših vlasnika implicitno priznato, ali sam zakon o privatizaciji nije prejudicirao rešenja iz budućeg 'opšteg' zakona o denacionalizaciji iako je očigledno nametnuo finansijsku kompenzaciju kao jedinu alternativu nekadašnjim vlasnicima privredne imovine koja se prodavala.

Treba podsetiti da su se prve ideje o denacionalizaciji pojavile još 1990. godine, tj. od početka reformi i napuštanja socijalističke ideje o monopolu društvene svojine, a da je na krilima obećanja da će se država ozbiljnije uhvatiti u koštac sa ovim problemom i DOS (Demokratska opozicija Srbije) došao na vlast 2000. godine. Međutim, 'zauzetost' drugim reformskim poslovima, spoznaja tehničke kompleksnosti denacionalizacije ali i slabe zainteresovanosti većine biračkog tela za ovu temu, učinili su da je malo šta urađeno sledećih godina (v. Mijatović, B. 2008). Sada već davne 1991. i 1992. prvo je izvršena denacionalizacija fizičkim povraćajem nekoliko kategorija zemljišta. Najpre, oduzetog 1953. godine zbog prekoračenja tada propisanog zemljišnog maksimuma od 10 hektara, zatim zemljišta oduzetog zbog neizvršavanja obaveza kod otkupa, kao i utrine i pašnjake oduzete selima. Procenjuje se da je tada vraćeno oko 150 hiljada hektara. Tek 2006. usvajanjem posebnog zakona vraćena je i imovina crkvama i

verskim zajednicama. Potonji, uprkos činjenici da mnoge verske zajednice nisu bile zadovoljne njegovom primenom, generisao je diskriminaciju drugih korisnika denacionalizacije, onih po 'opštem' zakonu, a što bi se teško moglo nazvati pravednim te je već u julu 2008. podneta inicijativa za ocenu ustavnosti ovog zakona.

U Srbiji, je do kraja 2010. godine sačinjeno čak 13 verzija nacrtu zakona o restituciji ali ni jedna još nije stigla na usvajanje. Pre Srbije to su davno uradile Češka, Slovačka, Mađarska i Slovenija, i to do 1993. godine. Dakle, zemlje koje su među prvim iz nekadašnjeg socijalističkog bloka primljene u Evropsku uniju. Taj posao su takođe obavile i Bugarska, Rumunija, Hrvatska, BiH, čak i Albanija, koja je to uradila poslednja (tokom 2006. godine), dok Srbija još čeka na zakon. Prema zakonima mnogih zemalja, restitucija je obavezna, ali se u nekim zemljama veoma teško ostvaruje.

U Srbiji je zasada jedino izvesno da građani koji potražuju nacionalizovanu imovinu neće moći da računaju da će kroz "novčanu satisfakciju" dobiti realnu vrednost izgubljenog, već mnogo manje. Pored toga, isplata će se vršiti u ratama kroz više godina, a pominje se da bi otplata mogla da traje i skoro četvrt veka. Krajem 2010. u Direkciji za imovinu se nalazilo 140.039 zahteva za povraćaj imovine, po kojima građani traže oko 220 milijardi evra. Međutim, okvirna gornja granica širenja javnog duga po tom osnovu koja je istovremeno i fiskalno održiva kreće se u rasponu od 10-15% BDP-a što odgovara iznosu od 4 milijarde evra.

2.2. Besplatna podela akcija

Sredinom 2007. godine stručnu javnost u Srbiji je rasrdio još jedan hir političkih moćnika koji se sastoji u lansiranju dodatne runde besplatne raspodele kapitala koji je još ostao u državnom vlasništvu. Ideja besplatne raspodele kapitala okvalifikovana je kao suprotna temeljnim i elementarnim ekonomskim načelima, koja podrazumevaju da ograničena i produktivna sredstva treba da imaju pozitivnu cenu (v. Madžar, LJ, 2008).

Naime, krajem decembra 2007. Narodna skupština Republike Srbije donosi Zakon o pravu na besplatne akcije (v. „Sl. glasnik RS“, br. 123/2007 i 30/2010) svim punoletnim građanima državljanima Srbije koji nisu na bilo koji način ostvarili pravo na akcije bez naknade u skladu sa prethodnim Zakonom o svojinjskoj transformaciji (iz 1997. godine) ili važećim Zakonom o privatizaciji (iz 2001. godine). Na taj način građani stiču pravo na podelu akcija bez naknade u iznosu od 15% ukupnog broja akcija državnih preduzeća. Pri tome, zaposleni i bivši zaposleni u državnim preduzećima pre sprovedene privatizacije dobijaju pravo na prenos bez naknade akcija preduzeća u visini od 200 evra po punoj godini radnog staža izuzev zaposlenih u Akcionarskom društvu „Galenika“ i Javnom preduzeću „JAT Airways“ koji imaju pravo na prenos bez naknade akcija tih preduzeća u iznosu do 15% kapitala koji se privatizuje, pre sprovedenog postupka privatizacije.

Međutim, umesto da se počaste sa obećanih 1.000 evra, ukupna vrednost državnog kapitala sredinom 2010. jedva da bi dostigla petinu ove sume; od toga na Badnji dan 2010. građani su dobili akcija u vrednosti od 1.700 dinara iz Privatizacionog registra i 5 akcija Naftne industrije Srbije (NIS) koje su u tom trenutku vredele 500 dinara po akciji.

Pored opštih ekonomskih razloga protiv besplatne podele akcija (među kojima posebno ističemo neefikasan način odabiranja vlasnika i pretnju makroekonomskoj stabilnosti usled brze prodaje akcija i preusmeravanju po tom osnovu dobijenog novca u potrošnju čime se konfliktno deluje na rast inflacije i širenje spoljnotrgovinskog deficita), ne smeju se izostaviti ni negativni efekti po javne finansije. Sa tog stanovišta, neopravdano je da država koja ima već ionako veliko breme javnog duga, a uskoro i nove obaveze po osnovu restitucije i direktnih i indirektnih kredita za izgradnju infrastrukture besplatno deli sopstvene akcije. Nije dakle prihvatljivo da država na jednoj strani deli besplatno sopstvenu imovinu, a na drugoj strani se zadužuje u evrima, po kamatnoj stopi od 6-8% (s tim da ništa nije povoljnije ni zaduživanje u dinarima budući da je kamatna stopa na trezorske zapise već u drugom delu 2010. godine zašla u dvocifrenu zonu). Treći razlog koji ne ide u prilog ovom zakonskom rešenju je formalnog karaktera i tiče se korupcije. Naime, građani tj. imaoci prava na besplatne akcije ne dobijaju akcije u određenim javnim preduzećima, nego dobijaju akcije Akcionarskog fonda i samo preko Fonda mogu da ostvaruju svoja prava, koja su zakonom veoma ograničena. Akcionarski fond se osniva kao *sui generis* pravno lice. Ono nije ni investicioni fond, ni brokerska kuća, ni privredno akcionarsko društvo, mada je od svega navedenog po malo. Akcionarski fond ima veliku imovinu, brojna ovlašćenja, ali je bez ikakve kontrole i odgovornosti. Krajnja posledica zakona biće nemogućnost uvrđivanja tržišne cene akcija javnih preduzeća, čime se stvara širok prostor za korupciju prilikom njihove prodaje (v. Izmene zakona o besplatnim akcijama, 2010).

2.3. Privatizacija građevinskog zemljišta

Otvoreno pitanje koje se dobro nadovezuje na problem restitucije svakako je privatizacija građevinskog zemljišta. Sve do kraja 2009. godine pravo korišćenja zemljišta figurirao je kao jedan od najbitnih motiva privatizacije preduzeća na atraktivnim lokacijama u Srbiji. Fabrike i preduzeća su se kupovali, ne da bi se u njima nastavila proizvodnja ili osnovna delatnost već da bi investitori atraktivnu lokaciju pretvorili u građevinsko zemljište koje ima daleko veću tržišnu vrednost od samog preduzeća. Očigledno prepoznajući problem (mada, posle bezmalo osam godina od donošenja Zakona o privatizaciji) država u septembru 2009. donosi Zakon o planiranju i izgradnji kojim vlasnicima daje priliku da pošteno plate zemljište ukoliko se dokaže da su ga za mnogo manje novca platili u procesu privatizacije (v. „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 i 81/2009). Izuzetan značaj zakona ogleda se i u činjenici da njime u Srbiji po prvi put posle 1958. godine predviđena mogućnost privatne svojine na gradskom građevinskom zemljištu.

Na taj način pravo korišćenja na građevinskom zemljištu u javnoj svojini, čiji su nosioci privredna društva i druga pravna lica na koje su se primenjivale odredbe zakona kojima se uređuje privatizacija, stečajni i izvršni postupak, kao i njihovi pravni sledbenici, može se konvertovati u pravo svojine, uz naknadu tržišne vrednosti tog zemljišta u momentu konverzije prava. Ona se umanjuje za troškove pribavljanja prava korišćenja na tom građevinskom zemljištu, po osnovu isplate kupoprodajne cene kapitala, odnosno imovine nosioca prava korišćenja, sa obračunatom revalorizacijom od dana uplate kupoprodajne cene do momenta uplate po ovom osnovu, za to određeno građevinsko zemljište.

Jednostavnije rečeno, pošto je svojina nad zemljištem uslov za izdavanje lokacijske i građevinske dozvole, vlasnici preduzeća koji žele da grade poslovna i stambena zdanja na parcelama gde su fabričke hale i proizvodna postrojenja moraju da plate konverziju. Vlasnik preduzeća će morati da plati tržišnu vrednost zemljišta umanjenu za ukupnu cenu kapitala isplaćenu u postupku privatizacije. To znači da će Agencija za privatizaciju i Uprava prihoda proceniti koliko je prilikom kupovine preduzeća plaćeno za zemljište i razlika će se plaćati u vidu konverzije.

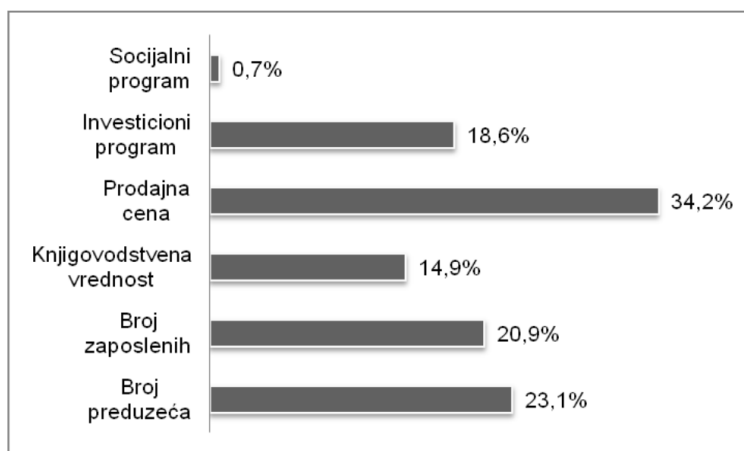
Nesumnjivo da je potreba za ovakvim zakonom bila ogromna, kako zbog prethodno opisanih problema koji su umanjili put efekat spovedenog procesa privatizacije tako i zbog privlačenja budućih stranih investitora s obzirom na to da raniji zakon nije bio primenljiv na mnogobrojne situacije u kojima se oni mogu naći. Ukidanje anahronog i prevaziđenog prava korišćenja kao relikta socijalizma je odlična, međutim, posle godinu dana od primene zakona čini se da su pozitivni efekti izostali. Najveću štetu pretrpela je građevinska aktivnost koja je tokom 2010. gotovo zamrla, a uz njega i budžet koji je uskraćen za prilive po tom osnovu.

Najveći izazov u praksi predstavlja upravo primena odredaba o konverziji prava korišćenja u pravo svojine. Nepotpunost propisa koji regulišu konverziju prava korišćenja u pravo svojine, neupućenost javnog registra nepokretnosti u postupak konverzije i nespornost državnih službenika koji sprovode konverziju da tumače pravila predviđena Zakonom i Uredbom, čini konverziju postupkom koji je izuzetno teško sprovodiv. Javni registri nepokretnosti, kao nadležni za sprovođenje postupka konverzije, jednostavno izbegavaju da se upuste u tumačenje zakonskih odredbi koje regulišu konverziju iz straha da ne naprave grešku i ustanove pravo privatne svojine na zemljištu koje je do trenutka konverzije bilo u državnoj svojini. Pokušaj da se preko uredbe kojom su propisani kriteriju i merila za utvrđivanje naknade za konverziju i sam postupak konverzije nije urodio plodom, jer je kao i Zakon, i Uredba ostavila pravne praznine i mogućnosti različitog tumačenja. Primera radi, i dalje je otvoreno pitanje visine nabavne vrednosti zemljišta u slučaju sticanja kontrolnog udela u društvenom preduzeću dokapitalizacijom ili kupovinom većinskog paketa akcija, kao i pitanje sankcije u slučaju da se konverzija ne sprovede u roku određenom Zakonom. S druge strane, donošenje Uredbe je izazvalo i reakciju dela javnosti koja je zainteresovana za restituciju nacionalizovanog zemljišta i postoje naznake da će pojedine odredbe Uredbe biti predmet ocene ustavnosti i

zakonitosti pred Ustavnim sudom Srbije, što će dodatno otežati i ograničiti njenu primenu.

2.4. Revizija privatizacije vs. podržavljenje

Do sredine 2010. godine, okvirno uzevši, svaka četvrta privatizacija u Srbiji je poništena. Samo u toku prvog polugođa 2010. godine Agencija za privatizaciju je raskinula više od 90 kupoprodajnih ugovora. Reč je, tačnije o 562 preduzeća (ili 23,1% ukupnog broja privatizovanih preduzeća) u kojima je bilo zaposleno 72,6 hiljada zaposlenih (20,9% ukupnog kontigenta zaposlenih u privatizovanim preduzećima). Od toga, 27 preduzeća je bilo prodato putem tendera (u njima je radilo 19,7 hiljada zaposlenih), knjigovodstvena vrednost im je iznosila 106,7 miliona evra, prodajna cena 476 miliona evra, investicije su trebale da budu 176,2 miliona evra, a socijalni program nešto više od 2 miliona evra.



Izvor: Agencija za privatizaciju

Slika 3. Udeo poništenih privatizacija u ukupnom kontigentu privatizovanih preduzeća (period januar 2002. - jun 2010. godine)

Najbitniji razlozi raskida kupoprodajnih ugovora dati su u narednoj tabeli. (v. Nikolic, I. 2010. za detaljnije rezultate poslovanja privatizovanih preduzeća u Srbiji). Kod drastičnih slučajeva zloupotreba Agencija za privatizaciju je podnela i krivične prijave. Kontrole su pokazale da su novi vlasnici često posezali za "isisavanjem kapitala" kupljenih preduzeća, najčešće na dva načina. Prvi je stavljanjem hipoteke na imovinu kupljenog preduzeća a korišćenjem para za potrebe neke druge firme u vlasništvu istog kupca, a drugi način je prodaja imovine kupljenog preduzeća bez saglasnosti Agencije za privatizaciju.

Tabela 1. Broj i razlozi raskidanja privatizacionih ugovora u Srbiji, jun 2010. godine

Razlozi*	Broj raskinutih ugovora
Neplaćanje dospelih rata kupoprodajne cene	214
Neodržavanje kontinuiteta poslovanja i nepoštovanje socijalnog programa	208
Nedostavljanje bankarske garancije za obavezu investiranja	47
Neizvršenje investicione obaveze	72
Raspolaganje imovinom suprotno odredbama ugovora	21

Napomena: u većem broju slučajeva ugovor je raskinut po više osnova

Izvor: Agencija za privatizaciju

S tim u vezi javljaju se sve glasniji zahtevi za revizijom privatizacije. Treba imati u vidu da je osećaj nezadovoljstva privatizacijom karakterističan za sve zemlje u tranziciji. Anketiranje 28 hiljada osoba iz 28 post-komunističkih zemalja 2006. godine sprovedeno u okviru projekta Svetske banke i EBRD-a „Life in Transition Survey“ pokazalo je da bi revizija privatizacije imala široku podršku javnosti. Rezultati pokazuju da više od 50 posto populacije i čak 80 posto odgovornih podržava neku formu revizije privatizacije od dodatnog oporezivanja novih vlasnika do čak potpune eksproprijacije i re-nacionalizacije njihove imovine. Uprkos tome, samo se jedna trećina anketiranih zalaže da re-nacionalizovana imovina ostane u državnom rukama, odnosno polovina onih koji su za reviziju privatizacije i dalje naglašavaju da bi konačan ishod oduzete imovine morao da bude privatna svojina. (v. Denisova, I. et al, 2008). Rezultati imaju posebnu težinu imajući u vidu godinu u kojoj se odvijalo istraživanje, budući da bi broj nezadovoljnih upravo zbog svetske ekonomske krize koja je eskalirala u drugoj polovini 2008. u tom periodu bio daleko veći.

U Srbiji je tokom 2010. godine u javnim nastupima političara bilo vrlo „oportuno“ ponavljati da je došlo vreme da se državi oduže upravo oni koji su od nje tokom privatizacije imali najviše koristi – tako što će, primera radi, jedan deo svog bogatstva investirati u kapitalne projekte od opšte društvenog interesa. Išlo se u prošlost, pozivalo na našu kulturu i tradiciju dobročinstva i zadužbinarstva, ali bezuspešno.

Naravno, više je činilaca koji potpaljuju odijum javnosti prema novim vlasnicima. Neki su objektivnog karaktera poput svetske ekonomske krize. Tu je i sam model privatizacije koji je oslanjajući se dominantno na prodaju jednostavno odvojio „istorijski“ ukorenjen osećaj vlasništva zaposlenih od upravljačke funkcije u preduzeću.

S druge strane, deo krivice snose i sami vlasnici. Naime, u današnje vreme, firme bez obzira na njihovu veličinu ili tržište moraju zaraditi i postići naklonost društva kako bi opstale u poslovanju. Ovaj pristup koji je trebao da postane imperativ upravo novim vlasnicima nedovoljno je iskorišćen. Koncept korporativne društvene odgovornosti u Srbiji je uglavnom shvaćen kao marketinški alat koji je u izuzetnim slučajevima (i to po pravilu kod multinacionalnih kompanija) obuhvatao i značajnije dobrotvorene aktivnosti. Međutim, u koncept i poimanje korporativne društvene odgovornosti izostale su teme poput podizanja kvaliteta i ulsova rada, prava i standard zaposlenih, stručno usavršavanje, odnos i saradnja sa potrošačima, dobavljačima, sindikatima i slično.

LITERATURA

1. Mijatović, B. (2008) *Vreme denacionalizacije?* izlaganje na konferenciji NDE Tekuća privredna kretanja, ekonomska politika i strukturne promene u Srbiji 2007/2008, Ekonomski fakultet, Beograd;
2. Madžar, LJ. (2008) *Rizici i društveni troškovi besplatne podela kapitala*, izlaganje na konferenciji NDE Tekuća privredna kretanja, ekonomska politika i strukturne promene u Srbiji 2007/2008, Ekonomski fakultet, Beograd;
3. Nikolić, I. (2010) *Privatizacija u Srbiji - od euforije do razočarenja*, Industrija - časopis Ekonomskog instituta, UDK-33, YU ISSN0 350-0373, god: XXXVIII, br. 4, str. 69-95;
4. Denisova, I. et al (2008) *Who Wants to Revise Privatization and Why? Evidence from 28 Post-Communist Countries* Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1008212>;
5. Vojnović, B., D.Vojnović, D. Grujić: Poslovanje domaćih preduzeća u uslovima ekonomske krize, Industrija - časopis Ekonomskog instituta, UDK-33, YU ISSN0 350-0373, god: XXXVIII, br. 1, str. 197-212
6. ----, „Sl. glasnik RS“, br. 123/2007 i 30/2010. *Zakon o pravu na besplatne akcije i novčanu naknadu koju građani ostvaruju u postupku privatizacije*;
7. ----, „Službeni glasnik RS“, br. 72/2009 i 81/2009. *Zakon o planiranju i izgradnji*;
8. ---- *Izmene zakona o besplatnim akcijama* (2010) Pismo Vladi RS, Savet za borbu protiv korupcije;
9. ---- *Godišnji izveštaj o napretku Srbije za 2010. godinu* (2010), Kancelarija za evropske integracije, str. 54;