

UDK: 338.246.025.88:334.724

Datum prijema: 16.06.2011.

Datum prihvatanja: 20.09.2011.

PRETHODNO SAOPŠTENJE

EKONOMIJA
TEORIJA I PRAKSA

Godina IV • broj 3
str. 67-73

PRIVATIZACIJA JAVNIH PREDUZEĆA

Raičević Vuk¹

Kovačević S. Maja²

Sažetak: U radu su obrađena pitanja vezana za privatizaciju javnih sistema kao što su: javna dobra i tipovi javnih preduzeća, regulacija prirodnih monopola, modeli i metodi privatizacije javnih sistema kao deo međunarodne ekonomske politike. Svrha privatizacije, na početku svake tranzicije, jeste da se obezbedi efikasnost preduzeća, njihova profitabilnost, kao i ukupan razvoj realnog i finansijskog sektora.

Ključne reči: privatizacija / javna preduzeća / javna dobra

UVOD

Proces privatizacije predstavlja problem koji postoji već dve decenije u zemljama Evrope tokom procesa tranzicije, a predstavlja oblik vlasničkog prestrukturiranja. Privatizacija se može definisati kao prodaja ili besplatno davanje imovine kojom ona prelazi iz državnog ili društvenog u privatni sektor, tj. privatizacija je postupak prodaje društvenog, odnosno državnog kapitala u društvenim preduzećima, javnim preduzećima i drugim pravnim licima, pod uslovima utvrđenim Zakonom (Kragulj, 2009, str. 98). Međutim, privatizacija predstavlja i prvi korak u oživljavanju privrednog rasta, s tim da je praćena privrednim reformama. Privatizacijom javnih preduzeća otvaraju se mogućnosti stranim i domaćim investitorima da ulažu kapital u nekada nepristupačne grane privrede koje su bile pod upravom države.

Ciljevi radi kojih se pokreće proces privatizacije mogu se razlikovati u zavisnosti da li se proces privatizacije sprovodi u tržišnim privredama ili u zemljama u tranziciji (Kragulj, 2009, str. 98). U tržišnim privredama privatizacija treba da poveća efikasnost, obezbedi preraspodelu nacionalnog dohotka i smanji pritisak na budžet,

¹ Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu, Novi Sad, Cvećarska br. 2, e-mail: vuk.m.raicevic@gmail.com

² Univerzitet Privredna akademija u Novom Sadu, Fakultet za ekonomiju i inženjerski menadžment u Novom Sadu, Novi Sad, Cvećarska br. 2, e-mail: maja@pravni-fakultet.info

dok u zemljama u tranziciji privatizacija treba da obezbedi ostvarivanje političkih ciljeva u smislu otvaranja procesa demokratizacije društva i ostvarivanje političkih i ličnih sloboda, zatim da dovede do stvaranja tržišne privrede sa privatnim preduzetništvom, a potom da obezbedi i povećanje ekonomske efikasnosti i povećanje budžetskih prihoda. Uopšteni ciljevi privatizacije jesu: otvaranje novih radnih mesta, realizacija socijalnog programa, privredni rast, porast životnog standarda, podsticanje lokalnog razvoja i drugi.

TIPOVI JAVNIH PREDUZEĆA

Pravno posmatrano, pojam javnog preduzeća različito se interpretira. Kontinentalno pravo (Francuska) razgraničava javna preduzeća i industrijske, trgovinske usluge bez subjektiviteta javne službe. Javna preduzeća dele se na preduzeća od lokalnog i nacionalnog značaja. U SAD-u, za razliku od kontinentalnog pravnog sistema, javne službe su se razvijale u obliku anglosaksonske pravne tradicije. Javne službe posluju kao privredne delatnosti za koje je značajan veći ili manji stepen javnog interesa. Da bi se neko preduzeće moglo smatrati javnim, potrebno je da je ispunjen najmanje jedan kriterijum – državno vlasništvo ili državna kontrola, tj. prirodni monopol.

U Srbiji, u strukturi javnog sektora, označene su sledeće delatnosti: komunalne delatnosti, infrastruktura i druge delatnosti od opšteg i strateškog značaja za Republiku Srbiju, kao i delatnosti neophodne za rad državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave. Ono što javna preduzeća čini drugačijim jeste veliki broj političkih i ekonomskih determinanti koje utiču na njihovo poslovanje, za razliku od privatnih preduzeća koja su uglavnom komercijalna.

Širok je spektar političkih ciljeva koji se postavlja pred javna preduzeća, kao što su investiranje u nerazvijene regione, održavanje zaposlenosti na veštački visokom nivou i drugo. Javna preduzeća su često prinuđena da zadovoljavaju tražnju po određenoj ceni, čak i kada im to stvara gubitak, dok sa druge strane nisu suočena sa tržišnim pritiskom već svoje troškove mogu da prebace na poreske obveznike.

U sprovođenju kontrole nad javnim preduzećem imamo hijerarhijski nivo, a to su političari, javnost, javni službenici i menadžeri u javnim preduzećima. Imamo nekoliko osnovnih instrumenata kojima se utiče na javna preduzeća, kao što su kontrola cena i tarifa, kontrola ulaska u granu, kao i propisivanje standarda kvaliteta proizvoda i usluga. Sem toga, država može da kontroliše javna preduzeća i davanjem saglasnosti za izbor i razrešenje direktora, predsednika i članova uprav-

nog odbora, davanje saglasnosti na akte preduzeća i kontrolu izdatih hartija od vrednosti.

MODELI PRIVATIZACIJE JAVNIH PREDUZEĆA

Osnovni modeli privatizacije javnih preduzeća jesu:

- Ugovor o upravljanju i ugovaranje usluga – ugovori ovog tipa sklapaju se na period od tri do pet godina. Prednost ovog ugovora jeste da se stvore podsticaji u domenu upravljanja za ekonomsku efikasnost. Ugovor se sklapa između javnog preduzeća i privatnog preduzeća ili fizičkog lica, koji ponudi najpovoljnije uslove. U javna preduzeća je moguće uključiti privatni sektor ustupanjem postrojenja na eksploataciju. Što znači da osnovna sredstva ostaju u državnom vlasništvu, ali se ustupaju privatnom preduzeću na utvrđeno vreme (od šest do deset godina).
- Ugovorom o ustupanju definiše se pravo korišćenja konkretnih postrojenja uz koje se dobija i pravo obavljanja osnovne delatnosti na određenom području. Ovim ugovorom reguliše se naknada koju privatno preduzeće plaća za korišćenje postrojenja u državnoj svojini i pravo obavljanja delatnosti.
- Koncesija je najčešće primenjivani model privatizacije javnih preduzeća. Koncesija je pravo korišćenja prirodnog bogatstva, dobara u opštoj upotrebi ili obavljanje delatnosti od opšteg interesa, koje nadležni državni organ ustupa domaćem ili stranom licu, na određeno vreme pod uslovima propisanim Zakonom uz plaćanje koncesione nagrade (*Službeni glasnik RS*, br. 55/03). Na početku korišćenja koncesije, koncesionar formira novo privatno preduzeće i ono postoji tokom trajanja koncesionog ugovora.
- Privatizacija kapitala javnih preduzeća prodajom kapitala odvija se prema važećim zakonskim propisima, koji garantuju javnost, transparentnost samog postupka privatizacije i regularnost postupka prodaje kapitala.

Privatizacija kapitala javnih preduzeća može se izvesti na različite načine (Privatizacija, 2011):

- Javna prodaja akcija – prodaja preduzeća dominantnom vlasniku pokazala se superiornom sa stanovišta ekonomske efikasnosti. Ona donosi dobro upravljanje, proširenje poslova, reorganizaciju, jačanje discipline i sl. Međutim, problemi sa kojima se suočavao model prodaje u osnovi su političke i tehničke prirode. Problemi političke prirode jesu ti da je deo stanovništva kupovinu preduzeća od strane inostranih investitora shvatao kao prodaju nacionalne suverenosti. Tehnički problem tiče se složenosti, dugotrajnosti

i troškova procedure pripremanja svakog pojedinačnog preduzeća za prodaju.

- Prodaja javnih preduzeća institucionalnim, odnosno, finansijskim investitorima otklanja probleme koji su vezani za nerazvijeno tržište kapitala i obezbeđuju poželjnu koncentraciju vlasništva, ali u stvarnosti, institucionalni investitori nisu skloni kupovini velikog udela akcija u javnim preduzećima.
- Prodaja strateškim investitorima se vrši raspisivanjem međunarodnog tendera za prodaju udela u javnom preduzeću.
- Vaučerska privatizacija predstavlja teorijski elegantan i relativno brz metod privatizacije i vrlo povoljan metod za politički rejting vlade koja ga izводи. Problem sa vaučerskom privatizacijom jeste taj što ne obezbeđuje dobro upravljanje preduzećima. Jedino rešenje je u formiranju investicionih fondova kojima bi građani prepuštali svoje vaučere, a zauzvrat dobijali akcije samih investicionih fondova.

PRIVATIZACIJA U JAVNOM SEKTORU KAO DEO MEĐUNARODNE EKONOMSKE POLITIKE

Pitanja koja se postavljaju pred Evropsku uniju u procesu dalje privatizacije jesu (Welch i Fremond, str. 403):

- Da li proces privatizacije ima poslednji input na industrijsku kompetenciju i koji su efekti privatizacije velikih sistema na konkurenciju u Evropskoj uniji i između Evropske unije i ostatka sveta?
- Efekti procesa privatizacije u odnosu na industrijske strukture u Evropi uključujući i investicije.
- Implikacije procesa privatizacije za nastavak državne intervencije u ekonomiji.
- Implikacije procesa privatizacije na socijalna kretanja i socijalnu koheziju u Evropi, s obzirom na dolazeće efekte koje privatizacija proizvodi.
- Kako privatizacija može da se smesti u kontekst ekonomske moći?

U uslovima privatizacije velikih državnih sistema i globalizacije dolazi do porasta direktnih stranih investicija, jačanja regionalne ekonomske saradnje, prihvatanja kriterijuma uspešnosti nacionalnih ekonomskih politika, jačanja međunarodne saradnje, veće integrisanosti i rasta robnih i finansijskih tržišta.

Istraživanja pokazuju da su ključna područja globalizacije: **proizvodnja**, finansije i trgovina. Veći deo društvenog proizvoda u svetu se stvara **po osnovu međunarodne**

razmene, međunarodne proizvodnje i po osnovu proširenja i ubrzanja međunarodnih tokova novca i kapitala (EUROPEAN Investment Bank, 2011).

PRIVATIZACIJA JAVNIH PREDUZEĆA U SRBIJI

Na početku treba napraviti razliku između državnih i javnih preduzeća koja se kod šire javnosti nekada mešaju. Javna preduzeća obavljaju privrednu delatnost od javnog interesa, koja su po delatnosti definisana Zakonom o javnim preduzećima ili drugim srodnim zakonom ili aktom, za razliku od državnih preduzeća koja su u vlasništvu države, bez obzira na to kojom se delatnošću bave. Karakteristike javnih preduzeća su proizvodnja i distribucija esencijalnih dobara i funkcionisanje u javnom interesu (Privatizacija, 2011). Najveći problemi sa kojima se danas susreću javna preduzeća jesu: zastarelost opreme, višak zaposlenih, nefikasnost, partijsko upravljanje...

Privatizacija Telekom Srbije ostvarena je 1997. godine, preko Fonda za razvoj. U okviru privatizacije dela kapitala (49% akcija), holandskoj filijali Telekom Italija je prodato 29% akcija a grčkom OTE-u 20% akcija. Godine 2003. zaključen je ugovor o prodaji akcija na osnovu kojeg je Javno preduzeće PTT saobraćaja „Srbija“ otkupilo deo akcija u vlasništvu Telekom Italija i steklo ukupno 80% akcija „Telekom Srbija“ a.d., dok je preostali iznos od 20% akcija ostao u vlasništvu OTE-a. Ugovorom o prenosu akcija „Telekom Srbija“ a.d. bez naknade – poklonu zaključenom između Vlade Republike Srbije i PTT „Srbija“ 24.09.2010. godine, Vlada Republike Srbije stekla je vlasništvo nad 80% akcija „Telekom Srbija“ a.d. Posle takve promene, „Telekom Srbija“ a.d. je u vlasništvu dva akcionara: Republike Srbije – Vlade Republike Srbije (80% akcija) i grčkog OTE-a (20% akcija) (Privatizacija, 2011).

PROCES PRIVATIZACIJE NAFTNE INDUSTRIJE SRBIJE (NIS)

„Naftna industrija Srbije, osnovana je 1991. godine kao državna kompanija za istraživanje, proizvodnju, preradu i promet nafte i naftnih derivata i prirodnog gasa. U njen sastav ušle su kompanije „Naftagas“, „Gas“, „Energogas“, „Jugopetrol“, „Naftagas-promet“ i „Inženjering“ i proizvodni organizacioni delovi Rafinerija nafte Pančevo, Rafinerija Novi Sad, Rafinerija nafte Beograd, kao i Fabrika maziva Kruševac.

Status akcionarskog društva NIS dobija 2005. godine. U okviru međudržavnog sporazuma između Rusije i Srbije 2009. godine, ruska kompanija Gazprom njeft preuzima 51 odsto akcija NIS-a. Prodaja kontrolnog paketa akcija inostranom

partneru, realizovana je u okviru procesa privatizacije državnih kompanija u Srbiji. U skladu sa odredbama Zakona o pravu na podelu besplatnih akcija i novčanu nadoknadu koju ostvaruju građani u procesu privatizacije i na osnovu Uredbe Vlade Republike Srbije od 6. januara 2010. godine, paket akcija kompanije, koji čini 19,34 odsto, podeljen je građanima, bivšim i sadašnjim radnicima kompanije. Tako je u januaru 2010. godine broj manjinskih akcionara povećan na 4,8 miliona, dok 29,66 odsto akcija NIS-a ostaje pod kontrolom Vlade Republike Srbije. Skupština akcionara donela je 21. juna 2010. godine Odluku o transformaciji NIS-a u otvoreno akcionarsko društvo. Kompanija trenutno ima oko 5 miliona akcionara." (NIS Gasprom njeft, 2011).

Ovde je reč samo o javnim preduzećima koje osniva Republika Srbija ili autonomne pokrajine. Za lokalna-komunalna preduzeća treba promeniti model prodaje strateškom partneru, ali u iznosu do maksimum 50% vlasništva. Važno je da novac od prodaje tih lokalnih-komunalnih preduzeća pripadne lokalnoj samoupravi koje bi taj novac koristile za infrastrukturne projekte značajne za tu sredinu.

Treba istaći da uz proces privatizacije na ovaj način treba izvršiti potpunu depolitizaciju u javnim preduzećima, konkursom treba izabrati ljude za rukovodeća mesta, i ti ljudi bi bili vrednovani prema rezultatima. Celokupan proces privatizacije bi bio potpuno javan. Predviđeni model obezbeđuje određenu količinu novca, obezbeđuje investicije, socijalnu sigurnost i pravednost, a sa druge strane ostavlja mogućnost državi da vodi razvojnu politiku.

ZAKLJUČAK

Ne postoji dilema da li treba privatizovati državna preduzeća ili ne. Pitanje je šta uraditi sa prirodnim monopolima, gde je situacija takva da je teško očekivati da se u kratkom roku formira konkurentsko tržište. Svha privatizacije, na početku svake tranzicije, jeste da se obezbedi efikasnost preduzeća, njihova racionalnost i profitabilnost. Možemo zaključiti da u Srbiji sam proces privatizacije još nije dovršen, a da prethodni pokušaji privatizacije nisu bili toliko uspešni. Neuspeh privatizacije prouzrokovan je time što je privatizacija bila sama sebi cilj i sprovedena je bez obzira na posledice. Iz procesa privatizacije su bili isključeni radnici, a najvažniji cilj je bio budžetski prihod, a ne rast životnog standarda zasnovanog na razvoju proizvodnje, zaposlenosti i izvoza. Iz ovoga možemo zaključiti da ne postoji pravedan metod privatizacije i da se uvek mora žrtvovati neki cilj, zarad ostvarenja nekog drugog cilja.

PRIVATIZATION OF PUBLIC COMPANIES

Raicevic Vuk
Kovacevic S. Maja

Abstract: This paper explores certain issues related to privatization of public systems such as public goods and some types of public enterprises, regulation of natural monopolies, models and methods of privatization of public systems as part of international economic policy. The purpose of privatization, at the beginning of transition, is to ensure the efficiency of companies, their profitability, and overall development of the real and financial sectors.

Key words: privatization / public enterprises / public goods

LITERATURA

1. Kragulj, D. (2009). *Osnovi mikroekonomske i makroekonomske analize*, Beograd, Ekonomija
2. *Službeni glasnik RS*, br. 55/2003
3. Vukotić, V. (1993). *Privatizacija*, Beograd, Institut društvenih nauka
4. Welch, D., Fremond, O., *The Case-by-Case, Approach to Privatization techniques and Examples*, The World Bank, Washington
5. Agencija za privatizaciju (2011, Jun 01), Preuzeto sa: <http://www.priv.rs>
6. Ekonomska politika, Privatizacija javnih preduzeća u Srbiji, Marković Dragan (2011, Jun 01), Preuzeto sa <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/privatizacija-javnih-preduzeća>
7. EUROPEAN Investment Bank (EIB) (2011, Jun 01), Preuzeto sa: <http://www.eib.org>
8. NIS Gasprom njeft (2011, Jun 01), Preuzeto sa: <http://www.nis.rs>
9. Privatizacija u Wikipediji (2001, Jun 01), Preuzeto sa: <http://sr.wikipedia.org/wiki/Privatizacija>