

Соња М. Бунчић

Факултет техничких наука Универзитета Нови Сад

ДВАДЕСЕТ ГОДИНА ПРОЦЕСА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ У ЗЕМЉАМА НА ПРОСТОРУ БИВШЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ: МОДЕЛИ И РЕЗУЛТАТИ*

Сажетак

Транзиција је свеобухватан пројекат друштвене реформе. Кључ њеног успеха је у ефикасној приватизацији. Републике бивше СФРЈ, приватизацију су отпочеле пре 20 година са истим друштвеним предзнаком (друштвена својина и радничко самоуправљање) али данас имају неуједначене резултате друштвене реформе. Неке од земаља су чланице Европске уније док се друге убрајају у најсиромашније у Европи. Рад има за циљ да прикаже примењене моделе приватизације и повеже их са оствареним резултатима. Злоупотреба специфичности друштвене својине, слабе институције и корупција, по аутору, узрок су неуједначених приватизационих резултата на бившем југословенском простору. Јачањем економских и државних институција ове земље треба да напредују из несавршене ка зрелој демократији, да би транзициони резултат био свеобухватан.

Кључне речи: транзиција, модел приватизације, својинска трансформација, институције.

* Рад представља резултат истраживања у оквиру пројекта “Унапређење конкурентности Србије у процесу приступања Европској унији”, Министарство просвете и науке Републике Србије, бр. 47028, за период 2011-2014.

1. ТРАНЗИЦИЈА - ЗАХТЕВ ЗА СВЕОБУХВАТАН РЕФОРМСКИ СКОК

Транзиција је свеобухватан пројект друштвене реформе, по неким ауторима можемо је сматрати чак врстом револуције.¹⁾ Она представља скуп поступака које треба предузети у прилагођавању новом моделу светске интегрисане привреде те настајању тржишне економије. Шире посматрано, транзиција је други израз за увођење и функционисање правила тржишне привреде, те означавање улоге државе у обезбеђењу поштовања утврђених правила. Неповредивост права својине и поштовање уговора, означавају се као *condictio sine qua non* за отпочињање пута који називамо транзицијом.²⁾ Транзиција у земљама бивше СФРЈ донела је промене у најмање две равни.

Прво, успостављени су нови својински односи, односно систем приватне својине у друштвима који такав облик својине нису неговала. Непознавање института приватне својине стварало је тешкоће у разумевању и примени критеријума њеног стицања у односу на друштвену својину. Развијени тржишни системи као основни критеријум стицања својине, признају само правни посао заснован на принципу еквивалентних давања.

Друго, функционисање новог својинског режима тражи ефикасан, нови правни систем. Правом се делује на уређење чинилаца друштвеног живота, који постају правне чињенице тек везивањем правном нормом. Од права се тражило да предвиди и нормира развој друштвених односа, дакле да иде испред друштвене праксе, те да нормира непознате појаве за којима тренутно чак и није постојала потреба.

Можда најзначајнији део процеса транзиције јесте приватизација односно претварање државне и друштвене својине у приватну својину. Она је средство и претпоставка транзиције, један од услова који, у садејству са осталим компонентама, првенствено оним који се односе на макроекономску организацију, треба да створе институционалне основе за ефикаснију привреду. Приватизација с аспекта права је правом уређен процес, а конкретан чин приватизације је низ правних поступака³⁾. Емпиријским ис-

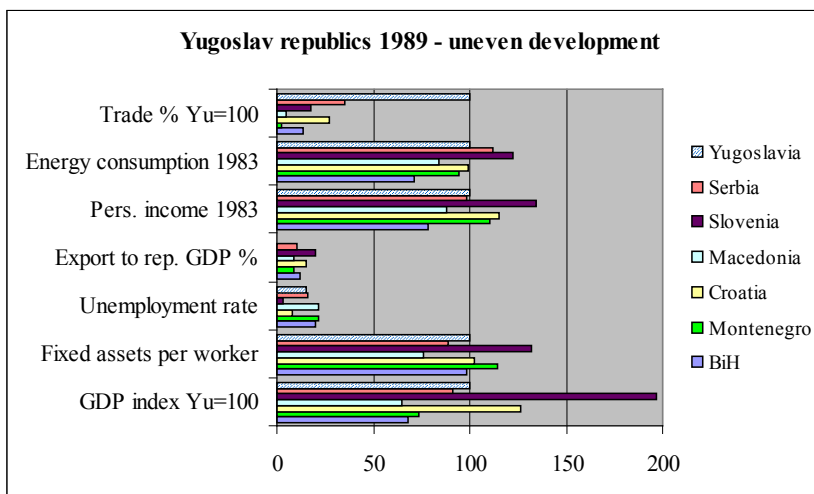
1) Мирослав Печујлић, Светислав Табороши: *Четврти талас: Транзиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1997, стр. 190.

2) Драгор Хибер, *Својина у транзицији*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 1998, стр. 22

3) Драгор Хибер, оп. цит., стр. 23

траживањима указано је да промена државне у приватну својину доноси бољитак, те да “фирме готово увек постају ефикасније и профитабилније, да повећавају капитално инвестирање и да постају финансијски здравије”.⁴⁾ Проучавањем ефеката приватизације у транзиционим земљама⁵⁾ утврђена је неопходност регуларног реформског скока, који би омогућио позитивна кретања у новонасталим економијама. Искуства земаља бивше СФРЈ доносе и супротне тврдње. Насупрот наведеном, ефекти приватизације у Словенији донели су евидентно смањење јавног дуга и улазак у Европску унију⁶⁾, а Босна и Херцеговина још није достагла ниво развијености који је имала у саставу Југославије.

Графикон 1. Југословенске републике 1989 - неуједначена развијеност



Економски показатељи степена економског развоја југославенских република 1989. Извор: Светска банка

Очигледан је диспаритет када се упореде подаци бруто домаћег производа (БДП) за сваку од некадашњих република: Словенија је стару земљу напустила са БДП који је био скоро двоструко већи од југословенског, док је Босна и Херцеговина у то време била на нивоу од 60 % укупног БДП Југославије. Данас, 20 годи-

4) L. Meggison, J. M. Netter, "From state to market of Empirical Studies on privatization", *Conference Global Equity market*, Paris, 2011, стр. 40.

5) Havrylyshyn, McGettigan, "Privatization in Transition Countries: A sampling of the Literature", *IMF, WP/1999/6/199*, стр. 1.

6) Примож Доленц, "Privatization in a Post-communist Economy: It seems there are no Macroeconomic Effects", *Preliminary paper*, 332.025.28, 2010 (4-11), стр. 10.

на после, посматрајући исти параметар, Словенија је многоструко напредовала и у апсолутним и у релативним износима БДП-а, док се јасно уочава потпуни неуспех БиХ, која се бори за повратак на његов некадашњи ниво.

2. ТЕОРИЈЕ И ИЗБОР МОДЕЛА ПРИВАТИЗАЦИЈЕ

Транзиција у пост-комунистичким али и у социјалистичким земљама Западног Балкана (конкретно републике бивше СФРЈ) отпочела је са убеђењем да приватизација, либерализација и децентрализација целокупног друштвеног система сигурно доносе просперитет. Вашингтонским консензусом подржаним од стране Светске банке и Међународног Монетарног Фонда, препоручене су политике за транзицију у виталним подручјима економије бивших социјалистичких земаља. Тиме је потврђено да је приватизација само једно од подручја транзиције и да је она условљена циљевима и другим факторима транзиције. Спровођење процеса приватизације поделило је теоретичаре. Прва школа залагала се за рапидну и брзу промену свих структура у друштву тзв. шок терапијом, не водећи рачуна о важности и значају институција које треба заједно са правном и финансијском инфраструктуром да се изграде. За разлику од ове стратегије градуалисти су сматрали да је важност институција и пратеће правне и финансијске инфраструктуре пресудна за успех целокупне транзиције и предлагали су поступан развој и приватизацију као пут ка тржишној економији.⁷⁾ Анализом резултата који су постигнути у земљама транзиције (посткомунистичким и социјалистичким), 20 година после, показало се да је претварање државне/друштвене својине у приватну дало потпуно другачије резултате од очекиваних по неолибралном моделу. Уместо да се транзицијом обезбеди прелазак на капитализам западног типа, у тим земљама развио се капитализам хибридног типа. Појављује се у различитим облицима, од капитализма који почива на односу газда-клијент до облика у ком не постоји прави услужни државни апарат, шта више постоји протекторат.⁸⁾ Само је Словенија (у односу на друге бивше републике) изградила

7) Sergio Godoy, Joseph E. Stiglitz., "Growth, initial, Conditions, law and Speed of privatization in transition Countries: 11 years later", 2006, WP 11992 <http://www.nber.org/papers/w11992>

8) Laurence King, Patric Hamm, „The Governance grenade: Mass privatization, state capacity and Economic Development in post communist and Refory comunists Societies“, Working paper in *Technology Governance and Economic Dynamic*. No. 17, 2008, стр. 3.

систем најближи западном капитализму у којем су политика и економија раздвојене.⁹⁾

Наведени резултати потврђују теорију да сам процес транзиције зависи од почетних социо-економских услова за сваку земљу и да посебно у приватизацији треба мењати неке предрасуде. Оне се односе на заблуду да брза приватизација доприноси бржем развоју на средњи рок (то значи да градуализам има повољнији утицај на економски раст од шок терапије), као и на сазнање да успех приватизације у великој мери зависи од политичких одлука о моделу и обиму приватизације, регулаторном оквиру који промовише конкуренцију и финансијском систему који се развија као подршка развоју након приватизације.¹⁰⁾

3. СПЕЦИФИЧНОСТ ЗЕМАЉА БИВШЕ СФРЈ И ПРИВАТИЗАЦИЈА

Кључ успешне транзиције је ефикасна приватизација. Успех приватизације везује се за модел њеног спровођења. Модели коришћени у приватизацији Источне Европе (ИЕ) делом су били основ за имплементацију модела приватизације на просторима бивше СФРЈ. Можемо споменути неколико модела приватизације који су служили као узор: 1. модел масовне ваучерске приватизације, 2. модел инвестиционе приватизације (директна продаја, продаја акција путем берзе, иницијалне јавне понуде, и сл), 3. мешовити модел приватизације-откуп од стране управе предузећа и запослених, 4. реституција.

Стартна позиција процеса приватизације у републикама бивше Југославије разликује се у односу на земље ИЕ. Оне, приказане економским и другим параметрима указују, да се за разлику од источноевропског блока, радило о привреди која није била искључиво државно диригована него је била и тржишно оријентисана. Презимање већ спроведених модела приватизације који су показали успех у својинској трансформацији земаља ИЕ (Чешка, Мађарска) нису били примењиви у бившој Југославији. Две основне карактеристике тадашњег Југословенског система, условиле су стварање

9) Даворин Крачун „Транзиција, стабилизација и економски раст: искуство Словеније“, *Економски преглед*, Економски институт, Загреб, 3-4/2005, стр. 147.

10) Timothy Besley, Mathias Dewatripont, Sergei Guriev, “Transition and transition impact”, *Report for the EBRD’s Office of the Chief Economist*, European Bank for Reconstruction and Development, London, 2010, стр. 13-14.

специфичног пута и креирање специфичних модела приватизације у свим републикама бивше СФРЈ.

Прва од њих је постојање друштвене својине. У прописима СФРЈ овај облик својине је био без свог правносвојинског власника. То је отварало формално-правно питање, уколико је основ преноса својине правни посао, ко је уговорна страна у овом евентуалном правном послу.¹¹⁾ Друштвена предузећа, невластници, нису били у могућности да правним послом пренесу својину на будућег власника, инвеститора. Као решење за овај формално-правни недостатак за отпочињање процеса трансфера друштвене својине у приватну, донет је 1989. године Закон о претварању друштвеног капитала у приватни. Основни концепт овог законског текста је био да се омогући стицање приватне својине као облика сусвојине уз друштвену својину. То се у почетку чинило као практично и економски оправдано решење за нови модел приватизације али је функционисало само када су докапитализацију вршили сами запослени а не и прави инвеститори. Оваква решења нарушавала су начела правне сигурности и транспарентности а рефлектовала су се на економску оправданост. У насталој ситуацији поједини аутори су предлагали етатизацију као међуфазу у приступу приватизацији што је такође било примењено.¹²⁾

Други разлог специфичности модела приватизације у бившој Југославији је постојање неефикасног правног система. Сам по себи правни систем не би био одлучујући разлог ове специфичности, него је низ фактичких околности насталих ратним разарањем и распадом бивше Југославије определило његову посебност.¹³⁾ По завршетку сукоба, настале државе нису успоставиле стабилан нови правни систем нити његову контролу. Настали правни системи показивали су слабост јер су структуре и институције старог социјалистичког система, више или мање, саучествовале у изградњи процеса приватизације (теорија институционалних промена). Није постајала спремност на потпуни раскид са старим режимом иако су све слабости које су припадале социјалистичким системима морале су бити одстрањене у оквиру приватизације успостављањем

11) Радомир Стојановић, „Друштвена својина и проширена репродукција“, *Право, теорија и пракса*, Универзитет привредна академија, Нови Сад, 2/1898, 63.

12) Светислав Табороши, „Етатизација као међуфаза приватизације“ у зборнику „Конституисање Србије као модерне правне државе“, Правни факултет Београд, Београд, 1993, стр. 50-76.

13) Мирослав Печујлић, Светислав Табороши, оп.цит., 214.

приватног власништва.¹⁴⁾ Неефикасност новонасталог правног система омогућила је стварање специфичног начина приватизације (сива приватизација) односно нелегалног претварања власништва. Јавно, на светлу дана приватизација се одвијала кроз постојање формално-правног оквира а у сивој зони кроз хиљаду невидљивих рупа цурио је капитал у приватне руке под плаштом политичких и управљачких структура у готовим свим републикама бивше Југославије. Вештачки изазиване сталне сметње, те одржавање поднормираности процеса приватизације, кочили су правно контролисање тог процеса и дозволиле постојање појаве коју можемо назвати “нелегалнан-сиви” модел приватизације. Она није зауставила процес транзиције односно приватизације али је ефекат који смо добили у складу са путем којем смо ишли. Дошли смо до тржишне привреде али не и до оне модерне.

4. ПРАВНИ ОКВИР И МОДЕЛИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ У БИВШИМ РЕПУБЛИКАМА СФРЈ

Анализа правног оквира приватизације обухвата простор шест бивших република СФРЈ. У раду ћемо показати законски оквир којим се формализовало опредељење за модел приватизације. У даљем раду, истражићемо да ли је успостављени правни систем био у могућности да се одупре појави искривљене приватизације или га је она успешно заобишла.

4.1. Словенија

Приватизација друштвених предузећа у Словенији отпочела је доношењем Закона о својинском реструктурирању друштвених предузећа 1992. године, који је више пута измењен и допуњен. У Словенији је примењен комбинован модел приватизације који је поред делимичне (бесплатне) поделе акција запосленима укључивао и друге методе.

1. *Приватизација јавном продајом акција* - овим моделом у складу са законом, акције конкретних друштвених предузећа, односно њихових 40% акција јавно је нуђено на продају, 20% акција бесплатно је подељено запосленима, бившим запосленима и њиховим рођацима.

14) Синиша Кушић „Институционални и еволуцијски аспекти приватизације у средњој и источној Европи“, *Економски преглед*, Економски институт Загреб, 2007/1-2, стр. 92.

2. *Приватизација продајом запосленима* - као модел омогућила је продају 40% акција запосленима на одложено плаћање, 20% акција бесплатно су додељене запосленима.

3. *Приватизација куповином од стране управе, тадашњих руководиоца*- овај модел приватизације омогућио је даљу расподелу, тако да је 40% акција конкретног привредног друштва продато групи руководиоца или посебно формираној компанији за сврху откупа акција (bypass corporation), 20% бесплатно је подељено радницима, бившим запосленима и њиховим рођацима. Код сва три модела преосталих 40% дистрибуирано је у три целине: Фонд за развој 20%, Пензиони фонд 10% и самој држави 10%.

Комбинација наведених модела била је примењивана сагласно одлуци којом је отпочињао процес приватизације. Друштвена предузећа, при опредељењу за модел приватизације, начелно су била самостална, али је законом била условљена одобрењем Агенције за приватизацију Словеније. Новац који је остварен приватизацијом, био је наменски. Уплаћиван је на посебне рачуне и могао се користити искључиво за куповину акција већ приватизованих предузећа или за инвестирање, путем посебних инвестиционих државних фондова, који су имали овлашћења да купују непродате делове предузећа у друштвеној својини у име својих инвеститора.

Резултате примењених модела приватизације у Словенији је тешко емпиријски оценити пошто је у пракси преовладао компромис. Код првог модела су се негативне последице изразиле у виду концентрације богатства а у случају другог модела тј. менаџерског откупа, уколико је откуп био финансиран кредитима, постојала је пракса отплаћивања од стране предузећа.¹⁵⁾ Уз све тешкоће Словенија је завршила свој процес приватизације, претварања друштвене у приватну својину и успешно испунила све захтеве западне тржишне економије те постала чланица Европске уније 2004. године.

4.2. Хрватска

Прва фаза приватизације у Хрватској отпочела је доношењем Закона о претварању друштвених предузећа којим су сва дотадашња друштвена предузећа морала постати акционарска друштва. Сам процес претварања могао се обављати продајом целокупног

15) Марко Кржан, «Либерализам и путеви транзиције у Словенији», у зборнику *Кроз транзицију, прилози теорији приватизације* (приредили: Жељко Поповић, Зоран Гајић), Алтернативна културна организација, Нови Сад, 2011, стр. 19.

предузећа или његовог идеалног дела, улагањем капитала, претварањем улагања и потраживања у улог у предузећу, као и преносом свих обрачунских акција односно удела на Хрватски фонд за развитак и то без накнаде.

У *наредној фази* обухваћена су сва предузећа која нису донела одлуку и спровела поступак приватизације, по важећем Закону до 1992. године. Таква предузећа директно су потпала под надзор Хрватског фонда за приватизацију (2/3) и пензијског фонда (1/3). Фондови су били задужени за процес приватизације преосталих предузећа и сами бирали моделе којима ће их приватизовати. Првенство јавна продаја акција на Загребачкој берзи или директна продаја целог или дела предузећа. Нови Закон о приватизацији је донет 1996. године. Њиме су преостала неприватизована предузећа додељена фондовима, те је тако извршено подржављење имовине. По овом закону фондови су могли продавати своје акције, уделе, ствари и права јавном продајом или јавним прикупљањем понуда. Сва средства прикупљена продајом акција уплаћивала су се у буџет Републике Хрватске. Циљеви приватизације формално су проглашени, али су остали у сенци доминанатних политичких циљева.¹⁶⁾ Донета је одлука о масовној, ваучерској приватизацији, која се заснивала на бесплатној подели акција одређеним категоријама становништва (ратни војни инвалиди, цивилни инвалиди рата, прогнаници, избеглице, повратници и сл). Основни проблеми настали су у квалитету порфеља који се нудио (неликвидност хартија или емитената).

Следећа фаза приватизације у Хрватској обележена је доношењем Закона о делокругу рада министарства Републике Хрватске (1999. године) по којем су послови приватизације, пренети на Министарство привреде. Пакети државног власништва до 25% продавали су се преко берзе јавном понудом, а преостали део припреман је за финансијску консолидацију, односно на покретање стечајног поступка. Потом је изменом Закона о приватизацији од 2000. године, малим акционарима омогућен откуп неисплаћених а уписаних акција уз попуст од 80% дакле укључен је и модел радничког акционарства. Влада и министарство финансија имају пресудну улогу у великим приватизацијама. Жеља за привођењем процеса приватизације крају и почетак истраге и процесуирање криминалних приватизација, уродиле су плодом и Хрватска је стала пред врата Европске уније и заузела своју чланску столицу у 2011. години.

16) Мирослав Грегурек, "Ступањ и учинци приватизације у Хрватској", Економски преглед, Економски институт. Загреб, 2001/ 1-2, стр. 161.

4.3. Македонија

У Македонији прави замах приватизација је добила 1993. године, доношењем Закона о претварању предузећа са друштвеном својином, чији је циљ био да се сва друштвена предузећа претворе у компаније са потпуно дефинисаним власништвом. Главне карактеристике прве фазе приватизације су биле да је 30% друштвеног капитала предузећа понуђено запосленима под привилегованим условима откупа (нека врста супститута за ваучере), 15% капитала је аутоматски трансферисано, без накнаде, државном пензијском фонду, 55% расположивог капитала предузећа било је доступно за продају, кроз обичне акције, под истим условима, за домаће и стране инвеститоре. Законом је утврђена посебна процедура за попуст приликом продаје запосленима. Поред наведених, у Македонији су још коришћени и следећи модели:

1. *Приватизација продајом запосленима* - при чему су запослени могли да купе 51% предузећа и да га отплаћују у 5 наредних година;
2. *Продаја дела или целог предузећа путем аукција* - предузећа средње величине приватизована су јавном продајом дела предузећа (путем аукција) или продајом предузећа у целини коју је организовала Агенција за приватизацију.
3. *Приватизација куповином од стране управе* - спроводила се организовањем тендера од стране Агенције, односно Комисије формиране за ову врсту продаје. Понуде су морале да садрже програм за развој предузећа и контролу над предузећем уз плаћање само 20% цене а преосталих 31% би се плаћао у наредних 5 година, у једнаким ратама без камате.;
4. *Емисија акција за прибављање додатног капитала* - није могла бити у већој вредности од 30% укупног капитала предузећа. Преузимање емисије акција вршено је путем јавне понуде а одлуку је доносила Агенција.
5. *Конвертовање дуга у акције* - овај модел је одговарао повериоцима који су постојеће дугове могли претворити у акције друштва.

Од 2000. године, у Македонији примењиван је и модел директне продаје предузећа. Влада је, као подршку овом моделу донела Акциони план реконструкције предузећа која су имала

губитке. Крајем 2006. године са још увек непотпуним процесом приватизације, Македонија је добила статус кандидата за улазак у ЕУ.

4.4. Црна Гора

Процес приватизације у Црној Гори је отпочео доношењем Закона о друштвеном капиталу (1990) и Закона о својинској и управљачкој трансформацији (1992). Оба законска текста заступала су модел инсајдерске приватизације, која се у основи базирала на продаји акција предузећа запосленима под привилегованим условима. Веома неповољни услови, ратно окружење, хиперинфлација и санкције, онемогућили су да се овим моделом приватизације постигну потребни резултати. У периоду од 1992. до 1999. године, држава је постала највећи појединачни власник. Потом су у трансформацију привреде укључени: Фонд за равој, Фонд за пензијско и инвалидско осигарање, Завод за запошљавање. Приватизација малих и средњих предузећа вршена је кроз аукцију, са могућношћу одложеног плаћања, продајом контролног пакета акција. Друга фаза приватизације је отпочела 1999. године доношењем Закона о приватизацији и новог владиног програма приватизације. Овим законом усвојени су нови модели приватизације: 1. масовна ваучерска приватизација, 2. продаја стратешким инвеститорима путем тендера, 3. продаја свим заинтересованим инвеститорима путем јавних аукција или преко тржишта капитала. Поред наведених модела постојали су и допунски модели као што је куповина за стару девизну штедњу и сл.

Модел масовне ваучерске приватизације предвиђао је да сви пунолетни грађани Црне Горе добију по 5000 поена бесплатно. Ваучери су се издавали на основу процењене вредности имовине друштвених предузећа, која је у том тренутку била нерeално висока.¹⁷⁾ Масовна ваучерска приватизација произвела је незаинтересованост нових власника за пословање предузећа, немогућност докапитализације, немогућност успостављања контролног пакета акција. Упркос томе, овај модел допринео је развоју тржишта капитала и настанку приватизационих фондова.¹⁸⁾ После фазе масовне ваучеризације прешло се на други модел приватизације - продају

17) Веселин Вукотић *Приватизација и развој тржишта као дио економских реформи у Црној Гори*, Економски факултет у Подгорици, Институт за стратешке студије и прогнозе, Подгорица, 2000, стр. 11.

18) Никола Фабрис и Маја Јандрић, "Црногорски модел транзиције : ех пост анализа" у зборнику *Контраверзе економског развоја у транзицији*, (приредили: Божидар Церовић, Милица Увалић) Научно друштво економиста Србије и Економски факултет, Београд, 2011, стр. 114.

кроз међународни тендер. Правила су налагала да нема директне погодбе и директног контакта између продавца и купца.

Продаја путем аукција и тржишта капитала коришћена је као модел приватизације у фази од 2000. до 2010. год, углавном за мала и средња предузећа. Овај облик приватизације одвијао се релативно брзо и успешно без већих пропуста и одступања од прописаних правила. У прилог овој тврдњи иде и оцена ЕБРД за наведени модел приватизације, који је оцењен оценом 4 (ЕБРД 2010).

4.5. Босна и Херцеговина

Босна и Херцеговина је специфична, посебно због њеног настанка као независне државе, на основу General framework Agreement for Peace, 1995. године. (Дејтонски мировни споразум). Последице њене посебности нису се само огледале у великом економском назадовању него и у недовољној политичкој вољи за промене.

4.5.1. Федерација Босна и Херцеговина (ФБиХ).

Основни закон за поступак приватизације у ФБиХ је Закон о приватизацији предузећа. Због потребе прилагођавања реалним околностима, овај закон мењан је и допуњаван десет пута. Процес приватизације у ФБиХ се одвијао кроз неколико фаза.

Прва фаза масовне приватизације окончана је 2002. године *куповином акција* путем јавне понуде у два таласа. Тиме је остварен масован трансфер власништва на грађане и инвестиционе фондове.

Друга фаза приватизације односила се на продају државног капитала и докапитализацију предузећа. Предмет ове приватизације била су мала, средња и велика предузећа а у њеном спровођењу су посебно наглашени проблеми приватизације великих предузећа, за која, осим страних, није било ни адекватних домаћих стратешких инвеститора.

Трећа фаза приватизације требала је да означи почетак претварања државне имовине у области електроенергетике, телекомуникација, вода, природног гаса, комуналне привреде. Међутим, у овој фази резултати су веома слаби. У претходном периоду на основу донетих закона извршена је приватизација око 40% државног капитала у ФБиХ. За ову републику у целини може се рећи да има мултипликовани законски, регулаторни и институционални оквир, као и вертикалну и хоризонталну (не) хармонизацију БиХ, ФБиХ, РС, Брчко Дистрикт.

4.5.2. Република Српска

У Републици Српској приватизација се одвијала успорено, кроз неколико фаза. У првој, ратној фази од 1991-1995. године, приватизације уствари и није било. Донета је Декларација о приватизацији која је дала законски основ за подржављење целокупне привреде. Друга фаза могла је да отпочне тек по окончању сукоба, 1995. године и доношењем новог Закона о приватизацији предузећа. Овим законом установљен је модел ваучерске приватизације и преноса државне имовине, изражене у акцијама, на државне (парадржавне) фондове. У трећој фази настаје заокрет и Влада у сарадњи са међународним институцијама увела нови концепт уз признавање достигнутог степена приватизације по Закономима бивше СФРЈ. Нови Закон о приватизацији (1998) претпоставио је убрзано спровођење укупне реформе и стварање целовитог институционалног амбијента који ће обезбедити спровођење приватизације. Међутим, цео поступак приватизације је бирократизован јер су кључну улогу имали Влада и Дирекција за приватизацију. Акцијски фонд чији је оснивач Република Српска, држао је акције и уделе предузећа, банака и осигуравајућих друштава које сада чине државни капитал у Републици Српској.

Неспремност ФБиХ у 2011. години за статус кандидата, по оцени Европске Комисије, одраз је непостајања институција које би спроводиле или контролисале развој земље, па тако не чуди што се и процес приватизације у овој земљи може оценити као незадовољавајући.

4.6. Србија

Закон о претварању друштвене својине (1991) у друге облике својине, омогућена је инсајдерска приватизација са 20% капитала намењеног радницима за куповину акција. Нереалност процене капитала који се приватизовао и низ других пропуста, довели су до измена и допуна наведеног Закона (1994) и појачане контролне функције Агенције за процену капитала. Последица ове интервенције била је драстично смањење приватизованог капитала, са остварених 43,14% смањен на 27,49%, као и потпуни губитак поверења у институције али и у намере Владе да остане на транзиционом путу.

Наредна фаза приватизације у Србији означена је доношењем новог Закона о својинској трансформацији (1997) којим се формирао Акцијски фонд Републике Србије. Закон се базирао на радничком акционарству и подели акција по основу минулог ра-

да (400 ДМ за годину радног стажа). Последице овог модела приватизације биле су велики број акционара без финансијске снаге који су своје акције продавали „тајкунима“. Изостанак озбиљне контроле државе у овом процесу довео је до корупције. Законом о приватизацији државне и друштвене својине (2001) основни модел приватизације постала је *продаја предузећа*, путем аукција и тендера као и помоћни модели трансфера друштвеног капитала у приватни, путем *реконструкције предузећа* и *дистрибуције бесплатних акција* радницима а код јавних предузећа присутна је обавезна *дистрибуција и ка грађанима*. Контрола над продајом предузећа путем аукције поверена је Комисији за аукције коју је формирала Агенција за приватизацију. Приватизација више није била добровољна, већ је субјект у одлуци била држава. Нови закон је продају путем аукције предвидео за мала и средња предузећа, док је велика предузећа резервисан тендер. Новац остварен на аукцији уплаћиван је буџету Србије. Само 30% (у односу на ранијих 60%) капитала дистрибуирано је у облику бесплатних акција запосленима и раније запосленима док аутсајдери нису имали право на упис. Значајан део прихода оставерног од ранијих и текућих приватизација потрошен је на покривање буџетског дефицита који је требао да обезбеди унутрашњи социјални мир.¹⁹⁾ Напуштање модела брзе приватизације којом се обећавао опоравак, значило је дозволу за улазак политике у овој процес, а самим тим уочен је велики степен корупције и нетранспарентности. Тако се данас Србија нашла у позицији још незавршеног процеса приватизације са тешким бременом прошлости.

5. РЕЗУЛТАТИ ТРАНЗИЦИЈЕ И ПРИВАТИЗАЦИЈЕ EX-YU ПРОСТОРА 20 ГОДИНА ПОСЛЕ

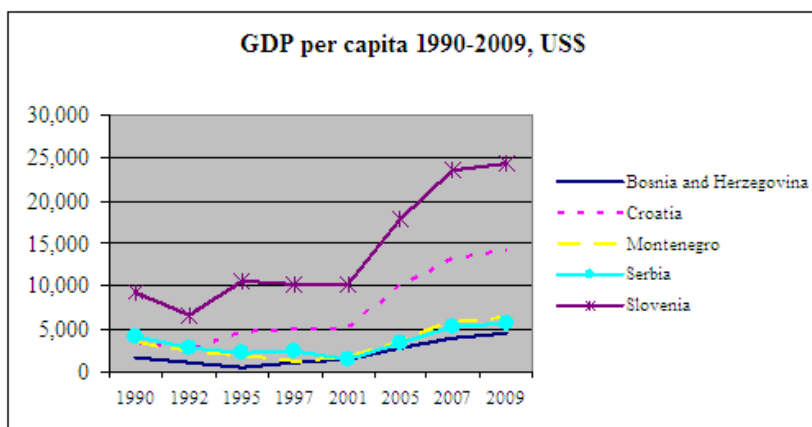
У Републикама бивше СФРЈ, данас независним државама почетни услови транзиције по економским показатељима нису били једнаки (види више табелу 1). Упркос економским разликама постојала је заједника нит. Она се огледала у постојању друштвене својине и радничког самоуправљања, те јединственог правног система. Иако једнаки у наведеној заједничкој тачци, резултати после 20 година транзиције, а нарочито приватизације, су потпуно неочекивани. Сем Словеније и Хрватске, остале државе, бивше републике СФРЈ имају резултате испод очекиваних, како са економског тако и са аспекта укупне развијености друштва. У поређењу са

19) Government of The Republic of Serbia, 2003, str. 34.

транзиционим резултатима постигнутим у земљама Источне Европе, које су имале знатно лошије почетне позиције (како економске тако и друштвене), резултати у појединим републикама бивше СФРЈ су незадовољавајући.

За анализу достигнутих резултата, узећемо БДП, као универзалну и синтетичку меру економског развоја.

Графикон 2. Бруто домаћи производ (GDP) по глави становника у републикама бивше СФРЈ у периоду од 1990-2009 изражен у америчким доларима



Извор Светска банка

Тринаест година након стицања независности од Југославије, Словенија се придружила Европској унији, а 2007 је ушла у зону евра, чиме је постала прва транзицијска земља која је испунила услове за улазак у овај „есклузивни клуб“. Према подацима, Словенија је у 2010 години имала нешто више од 24.000 УСД по глави становника у поређењу са 1990 кад је остварила мање од 10.000 УСД по глави становника. Насупрот томе, Босна и Херцеговине је остварила у 2010 само $\frac{1}{4}$, а Македонија $\frac{1}{3}$ БДП који је остварен у Словенији. У Србији је резултат за 2010 око 5.200 УСД БДП по глави становника. Разлике у југословенком простору су се све више развијале, с напретком у транзицији, нарочито после 2001 године, када су Словенија и Хрватска значајно интензивирале развој. У Хрватској је у периоду од 1990 до 2009, остварен четвороструки пораст БДП-а по глави становника а у Србији свега 40% у истом периоду.²⁰⁾

20) Мирослава Фипиповић, “Yugoslav Space: Twenty Years of Transition“ in *Contemporary Issues in the Integration of processes of Western Balkans in the European Union*, Conference Proceeding, Љубљана, Словенија, 2011, стр. 195-210.

Новије теорије, стављају нагласак на адекватан институционални развој и улогу државе у транзиционим друштвима ради стварања ширег друштвеног добра., Ефикасни тржишни системи захтевају: функционисање правног система који може да заштити извршење уговорних обавеза, регулаторни оквир који може да се носи са спољним утицајима и пружи заштиту права својине и омогући функционисање правила конкуренције²¹⁾

6. СЛАБОСТИ И НЕУЈЕДНАЧЕНИ РЕЗУЛТАТИ ПРИВАТИЗАЦИЈЕ –УЗРОЦИ И МОГУЋА РЕШЕЊА

Као што смо приказали анализом, у свих шест бивших република, правни оквир и модели приватизације били су слични а добијени резултати након двадесет година су неуједначени. Неке од земаља су постале чланице Европске уније док се друге убрајају у најсиромашније у Европи. Питање је који су разлози овако неуједначених резултата.

Поред већ познатих, ратних разарања, санкција, економског слабљења, по нашем мишљењу допринос неуспеху појединих приватизација дале су злоупотребе *специфичности друштвене својине, слабе институције и корупција*.

Друштвена својина у себи је садржавала само право располагања о којем се одлучивало по основу права рада (радничко самоуправљање) а одлука се доносила, делегирањем овог права на органе управљања. Право одлучивања, односно располагања друштвеном својином које је изведено из радничког самоуправљања, фактички, припадало је управљачкој функцији, односно директору. Управљачка функција стицала се по правилу припадношћу партијској структури. Постављање на положај директора зависило је од партијске одлуке, односно од партијске подобности појединца, да служи партији, обављајући функцију директора. Ако се вратимо на почетак, задате структуре унутар бивше СФРЈ, друштвена својина и радничко самоуправљање, упркос добрим почетним условима (децентрализација при одлучивању, рано започете реформе) у односу на друге земље у транзицији (Источне Европе), задале су низ тешкоћа и отежале процес приватизације. Под великим утицајем наслеђа радничког самоуправљања и друштвене својине, новоизабране политичке структуре у свим бившим републикама,

21) Timothy Besley, Mathias Dewatripont, Sergei Guriev “Transition and transition impact“, u *Report for the EBRD’s Office of the Chief Economist*, European Bank for Reconstruction and Development, London, 2010, стр. 8.

настојале су да и поред насталих промена задрже старе обрасце управљања и тако врше притисак на избор модела приватизације. Као последица наслеђеног начина одлучивања, законодавци (изабране већинске партије) су при избору модела приватизације, уместо да одговоре тежњи за бржим превазилажењем јаза између старог и новог система, прибегавали одржавању веза са старим системом.²²⁾ Тако смо у приказу правног оквира за процес приватизације учили да се уместо модела приватизације путем продаје друштвеног предузећа, чешће одређивало за модел радничког или менаџерског откупа. Последице тога су да су данашње структуре управљања и контроле приватизације претежно у рукама „инсајдера“, који су политичким структурама помогнути, стекли приватно власништво. Они због тога немају интереса да контролу над предузећем поделе са новим „спољним“ (страним) инвеститорима.²³⁾ Посредно, можемо да закључимо да је друштвена својина односно државна својина у свим бившим републикама СФРЈ, у већој или мањој мери попримила обележја партијске својине, а то представља вид њене злоупотребе.²⁴⁾

Слабе институције су такође један од разлога недовољних резултата приватизације. Под појмом институције подразумевамо правила друштва, формална и неформална, која одређују међусобне односе међу људима.²⁵⁾ При томе под неформалним институцијама у теорији се подразумевају договор, етичка правила, обичаји, док се под формалним институцијама сматрају организационе јединице, процедуре и регулаторни оквир.²⁶⁾ Једноставније речено, извршење правила позитивног права је организовано путем формалних институција, преко државе. Институционални оквир је према томе, веома важан за ефикасност економије, а посебно при спровођењу свеобухватних друштвених промена, јер треба да обезбеди извршење донетих правила. У бившим републикама СФРЈ, формирање новог правног поретка обојено је изградњом сличних институција (негде су то биле агенције, негде фондови

22) Дијана Вукомановић, „Концепти приватизације у програмима политичких странака у првој деценији транзиције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд 3/2009, стр. 184.

23) Сениша Кушић, „Институционални и еволуцијски аспекти приватизације у средњој и источној Европи“, *Економски преглед*, Економски институт, Загреб, 2007/58 (1-2), стр. 101.

24) Печулић, Табороши, оп. цит, стр. 100

25) D.C.North, „Institutions, Institutional Change and Economic performance“, Cambridge, University Press, 2003, стр. 87.

26) Јелена Будак, Маријана Сумпор, „Нова институционална економика и институционална конвергенција“, *Економски преглед*, Економски институт Загреб, 2008/ 3-4, стр. 170.

или министарства за приватизацију). Институције, као део државних органа новонасталих држава заједно са спорим ослобађањем од неформалних институција социјализма (етичка правила, обичаји) нису позитивно утицале на процес приватизације. Разлози томе су у почетку били недовољан законски оквир а касније слабости у спровођењу закона. Државне институције, иако задужене за спровођење и контролу приватизације нису успеле да тај процес учине ефикасним и транспарентним.²⁷⁾ Кључни проблем у њиховом функционисању била је чињеница да су контролисане од партија у партијској држави, те нису предузимале ништа у вези са насталим моделом „сиве-нелегалне“ приватизације. Словенија и Хрватска су ипак успеле да се суоче са последицама ове шеме и почну институционално да делују (у Хрватској случај Нуро Алре-Adria-bank, Подравке и слично). Спровођење „сивог-нелегалног“ модела приватизације, који је постојао уз легалну приватизацију, погодовало је развоју *корупције*, као још једног разлога неуспеха транзиционих процеса. На елементарном нивоу корупцију можемо дефинисати као предузимање недопуштених облика утицаја у вршењу државних, јавних, привредних и других дужности и послова ради остваривања материјалних погодности или користи. Дакле, у поступку приватизације, коришћени су најчешће политички утицаји ради стицања власништва над друштвеном својином. У прилог овој тези говори и истраживање индекса корупције референтног Transparency International Center. У периоду од 2008. до 2010. све државе бивше СФРЈ, сем Словеније, имале су индекс између 4 и 3, што показује висок степен корупцираности у тим друштвима. При томе треба напоменути да земље у којима је индекс 10, односно највиши, имају најмањи степен корупције.

Табела 1. Индекс корупције у земљама Западног Балкана у периоду 2008-2010. године

| Земља | 2008. | 2009. | 2010. |
|------------|-------|-------|-------|
| Хрватска | 4,4 | 4,1 | 4,1 |
| Македонија | 3,6 | 3,8 | 4,1 |
| Црна Гора | 3,4 | 3,9 | 3,7 |
| Србија | 3,4 | 3,5 | 3,5 |
| БиХ | 3,2 | 3,0 | 3,2 |

Извор: Transparency International

27) Миша Стојадиновић, „Изазови политичких система на Балкану“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2010, стр. 98.

Светски економски форум (World Economic Forum) је рангирао степен корупције као један од фактора који утичу на даљи економски развој. Извршена је анализа степена корупције у државама југословенског простора. Закључено је, да је за Србију корупција битан, ограничавајући фактор за развој бизниса. У Хрватској, Македонији, Босни и Херцеговини корупција је на четвртом а у Црној Гори на петом месту листе ограничавајућих фактора даљег тржишног развоја.

*
* *

Непотпуна транзиција имала је за последицу друштвену кризу, која је појачавала економску, тако да су једна другу перманентно поспешивале.²⁸⁾ У свим републикама бивше СФРЈ и данас, у мањем или већем обиму постоји криза вредносног система, криза морала, криза поверења, криза правног система, криза демократије.

Једини могући пут решавања тренутног стања, на овим просторима, је у јачању економских и државних институција. Закључујемо да је то могуће само кроз целокупан систем демократског друштва који мора да ојача и тек тада донесе и економски резултат.

У прилог овој тези иду и резултати који су добијени истраживањем од стране Economist Intelligence Unit, који је од недавно почео да оцењује 165 држава на основу достигнутог степена демократије, путем својеврсног индекса, који укључује 60 индикатора. Класификација земаља одвија се кроз четири категорије: зреле демократије, несавршене демократије, хибридни режими и ауторитарни режими. Посматрање индекса демократије показује нам стање институција у најширем смислу речи у појединачним земљама. Индекси показују велики раскорак између Чешке, која је данас у групи зрелих демократија (Словенија је у 2010. изгубила овај индекс и по резултатима је после Чешке, вероватно услед избијања глобалне економске кризе) и свих других земаља у транзицији.²⁹⁾ Земље бившег југословенског простора углавном су смештене у категорију “несавршених демократија“ (Хрватска, Србија, Црна Гора, Македонија), док Босна и Херцеговина и надаље спада у категорију „хибридни режим“.

28) Млађен Ковачевић, “Димензије и узроци неуспешне транзиције Западног Балкана“ у зборнику *Контраверзе економског развоја у транзицији*, (приредили: Божидар Церковић, Милица Увалић) Научно друштво економиста Србије и Економски факултет, Београд, 2011, стр. 45.

29) Милица Увалић, „Зашто Западни Балкан касни за Централном Европом?“ у зборнику *Контраверзе економског развоја у транзицији*, Научно друштво економиста Србије и Економски факултет, Београд, 2011, стр. 22.

Посредно, долазимо до закључка да само уређено друштво са изграђеним економским и државним институцијама може остварити економски просперитет. Све док друштва у овим земљама озбиљно не приступе остваривању програма за јачање основних функција економских и државних институција, резултати економских реформи остаће само парцијални а не свеобухватни. Јачањем институција, ове земље треба да напредују из несавршене ка зреој демократији.

Sonja M. Buncic

TWENTY YEARS OF PRIVATIZATION PROCESS IN FORMER YUGOSLAV COUNTRIES: MODELS AND RESULTS

Summary

Transition is a comprehensive social reform. Key of its success lies in efficient privatization. Former Yugoslav republics, began the process of privatization from equal positions, 20 years ago, but the attained results are uneven. Some of the countries became members of European Union, while others are considered to be the poorest countries in Europe. The goal of this paper is to present the applied models of privatization and connect them with achieved results. The misuse of social ownership specifics, weak public institutions and corruption, according to the author, are the cause of poor privatization's results. Threw strengthening of economic and public institutions, these countries should develop their democratic systems from imperfect to mature, in order to achieve comprehensive transition results.

Key words: transition, model of privatization, ownership transformation, institutions.

ЛИТЕРАТУРА

Besley, Timothy, Dewatripont, Mathias and Sergei Guriev: „Transition and transition impact“, *Report for the EBRD's Office of the Chief Economist*, European Bank for Reconstruction and Development, London, 2010.

Будак, Јелена, Маријана Сумпор: „Нова институционална економика и институционална конвергенција“, *Економски преглед*, Економски институт Загреб, 2009/3-4.

Вукомановић Дијана: „Концепти приватизације у програмима политичких странака у првој деценији транзиције у Србији“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 3/2009.

Вуковић Веселин: *Приватизација и развој тржишта као дио економских реформи у Црној Гори*, Економски факултет у Подгорици, Институт за стратешке студије и прогнозе, Подгорица, 2011

- Godoy Sergio, Joseph E. Stiglitz: “*Growth, initial, Conditions, law and Speed of privatization in transition Countries: 11 years later*“ WP 11992 <http://www.nber.org/papers/w11992>, 2006.
- Грегурек Мирослав: „Ступањ и учинци приватизације у Хрватској“, *Економски преглед*, Економски институт, Загреб, 2001.
- Доленц Примож: “*Privatization in a Post-comunist Economy: It seems there are no Macroeconomic Effects*“, Preliminary paper, 332.025.28(4-11), 2008.
- Ковачевић Млађен: “Димензије и узроци неуспешне транзиције Западног Балкана“ у зборнику *Контраверзе економског развоја у транзицији*, (приредили: Божидар Церовић, Милица Увалић) Научно друштво економиста Србије и Економски факултет, Београд, 2011.
- Крачун Даворин: „Транзиција, стабилсација и економски раст: искуство Словеније“, *Економски преглед*, Економски институт, Загреб, 2005.
- Кржан Марко: «Либерализам и путеви транзиције у Словенији», у *Кроз транзицију, прилози теорији приватизације*, АКО, Нови Сад, 2011.
- Кушић Сениша: „Институционални и еволуцијски аспекти приватизације у средњој и источној Европи“, *Економски преглед*, Економски институт, Загреб, 58 (1-2) 91-105, 2007.
- Laurence King, Patric Hamm: “The Governance grenade: Mass privatization, state capacity and Economic Development in post communist and Refory comunists Societies“, Working paper in *Technology Governance and Economic Dynamic*, No. 17, 2008.
- Meggison, L., Netter J. M: “From state to market of Empirical Sudies on privatization“, Conference Global Equity market, Paris, 1998.
- North, D. C.: *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, Cambridge, University Press, 2003.
- Печујлић Мирослав и Табороши Светислав, *Четврти талас: Транзиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1997.
- Стојадиновић Миша, „Изазови политичких система на Балкану“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, 2/2010.
- Стојановић Радомир, „Друштвена својина и проширена репродукција“, *Право, теорија и пракса*, Нови Сад, 1989.
- Табороши Светислав: “Етатизација као међуфаза приватизације“, у *Конституисање Србије као модерне правне државе*, Зборник, Правни факултет Београд, 1993.
- Увалић Милица: “Зашто Западни Балкан касни за Централном Европом?“ у *Контраверзе економског развоја у транзицији*, Научно друштво економиста Србије и Економски факултет, Београд, 2011.
- Фабрис Никола и Маја Јандрић: “Црногорски модел транзиције : ех пост анализа“ у зборнику *Контраверзе економског развоја у транзицији*, (приредили: Божидар Церовић, Милица Увалић), Научно друштво економиста Србије и Економски факултет, Београд, 2011.
- Фипиповић Мирослава: „Yugoslav Space: Twenty Years of Transition“ in *Contemporary Issues in the Integration of processes of Western Balkans in the European Union*, Ljubljana, Slovenia, 2011.
- Navyrylyshyn, McGettigan: “Privatization in Transition Countries: A sampling of the Literature“, IMF WP/99/6, 1999.
- Хибер Драгор: *Својина у транзицији*, Правни факултет Универзитета у Београду, 1998.

Resume

Uncompleted transition had for its consequence a social crises which intensified economic crisis, so they had permanently enhanced each other. In all the republics of former Yugoslavia, even today exists more or less crisis of value systems, moral crisis, a crisis of confidence, the crisis of the legal system, the crisis of democracy.

The only way to deal with current state of affairs is strengthening of economic and state institutions. We can conclude that this is possible only only trough strengthening whole system of democratic society which can then bring economic result.

In favor of this tesis go results obtained by the Economist Intelligence Unit, which has recently begun to evaluate 165 countries based on the achieved level of democracy, through a kind of index, which includes 60 indicators. Classification of countries takes place in four categories: mature democracies, flawed democracies, hybrid regimes and authoritarian regimes. Observation of democracy index shows the state of institutions in the broadest sense of the word in the individual countries. Indices show a large gap between the Czech Republic, which is now in a group of mature democracies (Slovenia in 2010. lost its index and the according to the results is after the Czech Republic, probably due to the outbreak of the global economic crisis) and all other countries in transition. Former Yugoslav republics are mainly located in the category of "imperfect democracy" (Croatia, Serbia, Montenegro, Macedonia), while Bosnia and Herzegovina still belongs to the category of "hybrid regime".

Indirectly, we conclude that only the ordered society with a developed economic and state institutions can achieve economic prosperity. As long as societies in those countries do not start to exercise program of strengthening the core functions of government and economic institutions, the results of economic reforms will remain only partial and not comprehensive. By strengthening of institutions these countries would progress from the imperfect democracy towards the mature one.

* Овај рад је примљен 20. марта 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 5. јуна 2012. године.