

ODNOS DRŽAVA – PREDUZEĆE U PROCESU PRIVATIZACIJE

THE RELATIONSHIP BETWEEN STATE AND THE ENTERPRISES IN THE PROCESS OF PRIVATISATION

PhD Slobodan Shajnoski, prof.²⁸⁶

Sadržaj: *Predmet ovog rada je analiza uloge države u procesu privatizacije preduzeća sa društvenim kapitalom. Pri tom osnovno pitanje je: Šta se dešava sa državom u uslovima spore i relativno neuspešne privatizacije? Glavna hipoteza rada je da su tehnike i načini privatizacije omogućili dominantno učešće državnih akcija u strukturi kapitala privatizovanih preduzeća i vremenom usporili uspešno uspostavljanje menadžerskog tipa upravljanja preduzećima. Analiza se temelji na rezultatima makedonske privatizacije koja se sprovodi na osnovu Zakona o transformaciji preduzeća sa društvenim kapitalom od 1993. godine. Generalno, rezultati pokazuju da u prvoj fazi privatizacije skoro da nema privatizovanog preduzeća u kome država nema značajni udeo kapitala, a u takozvanim velikim gubitašima taj udeo ide i do 100% kapitala preduzeća. Tako je kreiran svojevrsni Eldorado državnog voluntarizma u distribuciji društvenog kapitala.*

Ključne reči: *Država, preduzeće, privatizacija, upravljanje*

Abstract: *This paper analyses the role of the state in the process of privatization of the enterprises with social capital. During such process, the main question remains the following: What is happening with the state in conditions of slow and relatively unsuccessful privatization? The main hypothesis of this paper is that the techniques and the models of privatization have resulted in dominant participation of the state in the capital structure in the privatized enterprises, and in time, they have slowed down the establishment of the management type of governance. In general, the results show that in the first phase of the privatization there is almost no privatized enterprises in which the state does not hold significant part of the capital. While in the so-called “large loss-makers”, such part reaches almost 100% of the companies’ capital. This way, a unique Eldorado system has been created, marked with state volunteerism in the distribution of social capital.*

Key words: *State, enterprises, privatization, governance*

1. UVOD

I majući u vidu istorijski kontekst, proces tranzicije i posebno proces privatizacije u državama nastalim posle raspada SFR Jugoslavije, odvijao se bez prethodnih teorijskih analiza i u uslovima dominacije marksističke društvene teorije i teorije udruženog rada u ekonomskim odnosima. Odlučujući je bio očigledan planetarni neuspeh socijalizma kao svetskog procesa i samoupravljanja kao specifičnog socijalističkog sistema. Masovno

²⁸⁶ Evropski univerzitet Republika Makedonija, Bul. AVNOJ 78-1/12, Skoplje

opredeljenje za prihvatanje ideja i institucija liberalne demokratije bilo je označeno kao liberalna revolucija, s obzirom na to da su "komunistička levica i autoritarna desnica bankrotirali u sferi ozbiljnih ideja". [1] Na ovaj način još jednom u mnogo ubedljivijim uslovima trijumfalno je istaknuta savršenost liberalne demokratije koja je izraz takve forme ljudske zajednice koja zadovoljava najdublje i najosnovnije ljudske porive. To istovremeno označava i "kraj istorije" zato što "u razvoju temeljnih principa i institucija više nema napretka, s obzirom da su sva velika pitanja već rešena" [1]. Međutim i pored ovih, više ideoloških premisa, realni problem ostaje. Ostaje pitanje načina razrešenja dualnog odnosa država – građansko društvo. Dakle, ostaje problem države i u uslovima funkcioniranja moderne liberalne demokratije. To je problem koji ima univerzalni značaj u svim političkim sistemima u kojim funkcionira država.

Granica između funkcioniranja države i tržišnih mehanizama je predmet velikih političkih i intelektualnih bitaka i diskusija u toku dvadesetog veka. "Danas taj sukob je toliko dalekosežan i obiman da preobražava nas svet i priprema plato za 21 vek." [2]

Istorijsko iskustvo pokazuje da i u sistemima koji su po definiciji liberalni, posebno u toku dvadesetog veka, država je bila nadmoćnija, proširujući svoj domen u onome što je nekad bilo teritorija tržišta. U osnovi ove pozicije države bilo je ubeđenje da "tržište ide u krajnost i lako može da propadne, da ima previše potreba i usluga koje ono ne može da zadovolji, da su rizici veći, a mogućnosti za zloupotrebe prevelike." [2]

Mnogo argumenata ukazuje da država napušta poziciju "obebeđivanja jednake sigurnosti i jednakog zakona za sve", a osnažuje svoje pozicije kao jedan od aktera koji se bori za deo organiziranih društvenih interesa. Na primer, u odsustvu elementarnih tržišnih institucija (berza dugoročnih hartija od vrednosti) država je preko privatizacije izvršila distribuciju akcija društvenog kapitala i pojavila se kao jedan od nosioca interesa u preduzeću. Dalje, u uslovima nepovoljnog političkog i ekonomskog okruženja (ekonomski embargo) država se uključila kao jedan od aktera naftnog biznisa, tobako biznisa, piramidalnoj štednji, itd. Sa ovim je država kreirala uslove i rizik da nastupi



Prof. dr Slobodan Shajnoski rođen je 09.02.1954 godine u Radozdi kod Struge, Republika Makedonija. Doktorirao na Institutu za sociološka i političko-pravna istraživanja, UKIM, Skoplje, na temu: *Privatizacija i upravljanje akcionarskim društvima u Makedoniji*. Magistrirao na Institutu za sociološka i političko-pravna istraživanja, UKIM, Skoplje, na temu: *Interesi i odlučivanje*. Diplomirao na Pravnom fakultetu Justinijan Prvi, Univerzitet Sveti Kiril i Metodij (UKIM), Skoplje.

Danas radi kao profesor na Evropskom univerzitetu Republika Makedonija (EURM), Skoplje, gde predaje predmete iz oblasti Građanskog prava na Fakultetu za pravne nauke. Dekan je Fakulteta za političke nauke (EURM).

Radio kao direktor u Agenciji Republike Makedonije za privatizaciju, u Ministarstvu ekonomije Makedonije i kao samostalni advokat.

Bio je profesor Naprednog odlučivanja na Biznis Akademiji Smilevski u Skoplju.

Istražuje i objavljuje u oblasti prava, politike i sociologije.

monopol reda, zakonitosti i bezbednosti i da se transformiše u jedan od mnogih organiziranih interesa. Krajnji rezultat je: na malim delovima teritorije vladaju pojedinci ili grupe čiji je jedini zakon njihov interes. Na taj način i Makedonija, kao i Bugarska, Bosna i Hercegovina, Albanija, se približavala opasnosti kad država kao organizacija vlasti zauzima manju teritoriju nego što je država shvaćena kao teritorija. Kakav je uticaj privatizacije u ovim procesima? Radi li se o upotrebi ili o zloupotrebi privatizacije?

2. PRIVATIZACIJA ILI PODRŽAVLJENJE

Bivši britanski premijer Margaret Tačer termin privatizacije je poimala kao sinonim “za slobodno preduzeće”. U suštini za nju privatizacija nije samo povećanje prihoda države ili smirenje sindikata. Radi se o promeni ravnoteže celokupnog društva. Ona je htela da ostvari “demokratiju koja će biti vlasnik kapitala”. To je bila osnovna ideja privatizacije – rasturiti kapital koliko je moguće šire, tako što će svaki biti uključen kao vlasnik, a kad svako može da bude vlasnik, onda svako može da bude i kapitalista. To je novi duh demokratskog kapitalizma – kreće se u različitim formama i nazivima, međutim svugde se razvija ideja da ljudi treba da budu vlasnici. [2]

U literaturi se navode različita značenja pojma privatizacije. Najstarije značenje privatizacije je ono da ona predstavlja prenos nekih usluga ili operacija od javnih agencija na privatne organizacije.

Drugo značenje odnosi se na privatizaciju državnih preduzeća ili njihovih delova – privatizacija na primer, dela industrije finansijskih usluga, koje su pre toga bile “nacionalizovane”. Treće značenje ovog pojma je rasprodaja imovine države. Suština ovakve privatizacije je likvidacija državne imovine za novčanu protivvrednost. Četvrta definicija privatizacije odnosi se na operacionalno shvatanje privatizacije, pri čemu odgovornost države je zadržana, ali se sprovodi preko privatne firme. Tradicionalan izvor ovakve privatizacije je davanje društvenih usluga.

Privatizacija dakle znači prelaz ka privatnom vlasništvu i napuštanje ne samo državnog vlasništva, već i državnu regulaciju, koja ograničava individualna prava korišćenja sredstava. Imajući u vidu makedonske uslove u kojima se sprovodi proces privatizacije, a posebno aspekte ovog rada, kao radnu definiciju privatizacije uzimamo “*prenos prava viška profita nekog preduzeća sa državnog na privatni sektor, sa pridružujućom promenom regulativne politike*”. [3]

Ova definicija ima šire značenje i privatizacija se ne identifikuje samo sa jednostavnom prodajom državnih preduzeća. Šta više, i u slučaju kada je u pitanju prodaja državnih preduzeća, uticaj privatizacije može u većoj meri da zavisi od odluke donete u vezi sa regulacijom (na primer, regulacija sistema telekomunikacija). Privatizacija se u ovom značenju shvata kao proces koji vodi ka povećanoj efikasnosti i razdvajanju državnih preduzeća od državne birokratije, pri čemu je krajni cilj privatno vlasništvo.

Od ovoga proizlazi da je neposredni efekat privatizacije u zameni državne kontrole upravljanja preduzeća sa kontrolom akcionara.

Praksa pokazuje da menadžeri državnih firmi imaju veću mogućnost za slobodnije ponašanje sa aspekta delovanja tržišta, nego menadžeri privatnih firmi. Da bi opstale, privatne firme

moraju da reaguju i na najmanje signale na tržištu. Suprotno tome, menadžeri državnih firmi manje su ograničeni tržišnim zakonitostima, zato što "lakše im je doći do subvencije i svoje postupke maksimalizacije korisnosti da sakriju sa ostvarivanjem bilo kakvih društvenih ciljeva. Tako je moguće da državna preduzeća opstanu, a njihovi menadžeri napreduju i pored sukcesivnih ekonomskih i finansijskih neuspeha". [4] Ipak, u savremenim društvima ne postoji monopol niti jednog oblika vlasništva, a postoji pluralizam vlasničkih formi i konkurencija između vlasničkih formi obezbeđuje prednost jedne od njih.

U suštini problem nije u vlasništvu kao takvom, već u načinu upotrebe (funkcionisanja) vlasništva u uslovima kada je tržište osnovni ambijent i kriterijum funkcionisanja vlasništva. Postavlja se dakle pitanje o načinu i formama upravljanja vlasništvom. Razvitak akcionarskog vlasništva nužno nameće korporativno upravljanje kao formu u kojoj se ona najefikasnije samoproducira i razvija.

Zato, parafrazirajući možemo reci da državno vlasništvo može funkcionisati bez korporativnog upravljanja, ali korporativno upravljanje ne može da funkcioniše bez akcionarskog vlasništva i tržišta. Pitanje konstituisanja korporativnog upravljanja je pitanje kvaliteta akcionarskog vlasništva kao produkta transformacije društvenog kapitala, ali i razvoja institucija njene regulacije – berze, komisije za hartije od vrednosti, centralnog depozitara za hartije od vrednosti itd.

3. AKCIJE POD VOLUNTARISTIČKOM KONTROLOM DRŽAVE

Imajući u vidu konačne rezultate privatizacije, može se tvrditi da sporost sa kojom se realizuje privatizacija, a to znači i neadekvatan izbor modela plaćene privatizacije je osnovni uzrok za relativni neuspeh privatizacije u Makedoniji. Transformacija jednog preduzeća, od pripreme za transformaciju do prodaje i konačne otplate na petogodišnje rate trajala je sedam godina.

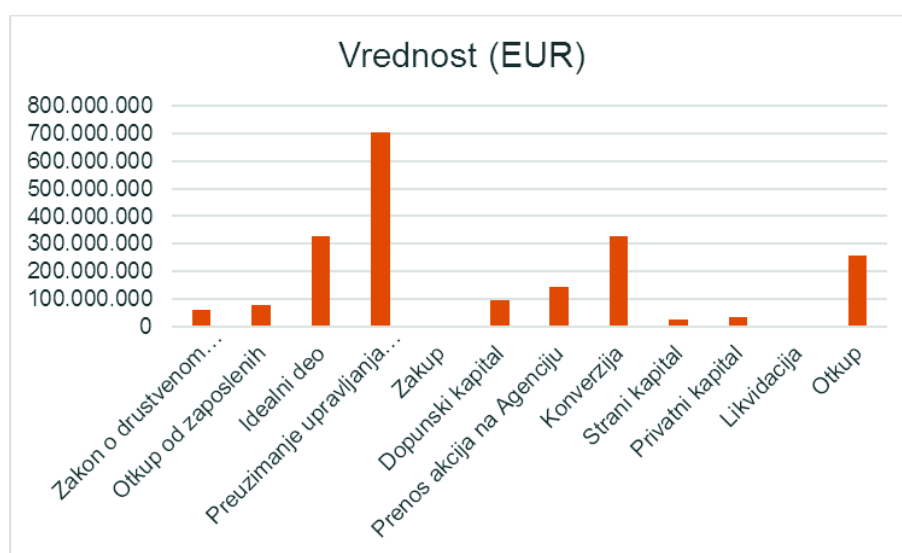
Osnovna greška u strategiji makedonske privatizacije je bilo shvatanje da transformacija društvenog vlasništva ne može se reducirati na akt ukidanja društvenog kapitala preko nominiranja osnovnog titulara. Prema tom shvatanju odnosi privatnog vlasništva mogu se uspostaviti i razvijati samo postepeno i etapno, nikako jednostavnim atakom na društveni kapital. [5] Na toj osnovi bili su odbacivani takozvani brzi modeli privatizacije kao vaučerski model ili kombinovani modeli. Zato su kreatori makedonske privatizacije tvrdili: "Ukoliko bi hteli da pristupimo vaučerskom modelu, prvo bi trebalo da napravimo korak natrag i da izvršimo nacionalizaciju preduzeća, da ih transformišemo u državne, da ih stavimo pod državne stege i onda da odštampamo vaučere i podelimo ljudima". [6]

Rezultati pokazuju da ono što smo hteli izbeći eventualnom primenom vaučerskog modela (podržavljenje), dobili smo ga sa realizacijom modela plaćene privatizacije. Broj privatizovanih preduzeća je najveći po modelu otkup od strane zaposlenih i otkup od strane dotadašnjih menadžera. Prema ovim modelima privatizovana su 627 preduzeća sa ukupnom vrednosti od 780 miliona evra što je skoro, po dvema osnovama, jedna trećina makedonske privatizacije. Zajedno sa delom od 327 miliona evra kao konverzija države, učešće zaposlenih i menadžera iznosi oko jedne polovine od ukupne privatizacije (Tabela 1 i Grafik 1).

Model	Vrednost (EUR)
Zakon o društvenom kapitalu	58,528,096
Otkup od zaposlenih	76,965,175
Idealni deo	326,129,029
Preuzimanje upravljanja (Management buyout)	704,681,194
Zakup	595,839
Dopunski kapital	96,739,753
Prenos akcija na Agenciju	145,654,379
Konverzija	327,847,697
Strani kapital	25,257,846
Privatni kapital	34,428,177
Likvidacija	58,138
Otkup	258,780,428
Ukupno	2,055,665,751

Izvor: Agencija za privatizaciju

Tabela br. 1 – Učešće države u ukupnom kapitalom privatizovanih preduzeća



Grafik br. 1 – Učešće države u ukupnom kapitalu privatizovanih preduzeća

Rezultati nisu slučajni. U Zakonu o privatizaciji skoro svi modeli su konstruirani tako da distribucija akcija je usmerena takoreći jedino ka zaposlenima. Vanjska lica su mogla kupovati samo u slučaju ako se akcije predviđene za zaposlene ne prodaju. Isto je i kod osnovnog modela – prodaja preduzeća licima koji preuzimaju upravljanje (MBO), a koji je trebao da osigura direktno uspostavljanje korporativnih odnosa. Model je bio konstruisan i realizovan kao model za distribuciju akcija društvenog kapitala samo ka zaposlenima. U sustini ovaj model je realizovan na jedan paradoksalan način (sa aspekta korporativnog upravljanja), tako da su akcije kupovali zajedno skoro svi zaposleni sa aktuelnim menadžerskim timom. Na ovaj način privatizovana su najveća i najprofitabilnija preduzeća u Makedoniju: AD Pivara-Skopje, AD Alkaloid – Skopje, AD Cementarnica Usje – Skopje i druge. Prvi put kad se odlučilo drugačije (AD Lozar – Bitola bio je prodat kupcima – licima koja su bila van preduzeća, a zaposleni i aktuelni menadžeri zajedno, isto tako su dostavili

svoju ponudu za otkup), nastala je konfliktna situacija u kojoj se pojavila reakcija i određenih vladinih funkcionera i samog premijera sa zahtevima za poništenje odluke.

Iz ove sprege menadžera i radnika uz saglasnost države proizašli su takozvani menadžerski ugovori koji su regulisali prava i obaveze menadžera i radnika u upravljanju preduzećem.

U sustini, osnovni elemenat ovih ugovora bio je prenos prava glasa od akcija sa radnika na menadžere. Posledica je bila nedefinisani nosioci upravljačkog paketa, pa su se češće u preduzećima pojavljivale paralelne skupštine akcionara i paralelni upravni organi sa konkurentskim menadžerskim timovima.

Ovi ugovori su funkcionisali u 103 akcionarska društva pre nego što su Zakonom o trgovačkim društvima od 2004. godine proglašene nezakonitim. U 70,9% ovih društava radnici – akcionari su preneli svoj glas direktorima za vreme zasedanja Skupštine akcionara, u 6,8% akcionari su se saglasili da izvrše transfer akcija u korist menadžera, u 4,9% su prenele pravo da menadžeri imenuju direktore, u 1% su preneli pravo vlasništva akcija, a u 7% su preneli pravo upravljanja.

Problem je u nedefinisanim vlasničkim odnosima ugovornih strana. Radnici su istovremeno i akcionari i menadžeri. To je bila podloga menadžerima, bez posebne odgovornosti da upravljaju preduzećem (velika disperzija akcija uključena u ugovor, u nekim slučajevima u ugovoru je bilo imenovano i više od hiljadu akcionara). Dodatni faktor smanjene odgovornosti menadžera je što se garancija (hipoteka) za eventualne štete iz upravljanja obezbeđivala iz akcija koje su menadžeri posedovali kao uslov da sprovedu model otkupa preduzeća. Takođe, u ukupnom učešću od 20% od procenjene vrednosti preduzeća kao uslov za otkup, menadžeri su pojedinačno učestvovali sa 1 – 3% akcija, drugi deo je pripadao radnicima. Tako kupuju kapital za beznačajne pare, a garantuju sa tuđim sredstvima.

Ali to je bilo i plodno tlo za političko – partijski uticaj. Sa učešćem predstavnika neprodatog društvenog kapitala (kao ostatak pri sprovođenju modela) u skupštini akcionarskog društva, kojeg je imenovala vlada, kreirala se mogućnost deo akcionara – radnika da se priključe vladinom predstavniku i na taj način preuzmu upravljanje od aktuelne menadžerske ekipe.

Ovu faktičku situaciju država je i formalno potvrdila izmenom Zakona o transformaciji preduzeća sa društvenim kapitalom. Na osnovu tog zakona, Agencija za privatizaciju koja je sprovedila proces transformacije društvenih preduzeća, dobila je ovlašćenja da imenuje svoje predstavnike u akcionarskim skupštinama privatizovanih preduzeća na deo akcija društvenog kapitala koji nije privatizovan.

Država je direktno preuzela upravljanje i u preduzećima koja su pokazivala velike gubitke u poslovanju – takozvane velike gubitaše. Sa istoimenim zakonom bilo je utvrđeno da država preuzima najmanje 51% akcija na ukupno 25 velikih gubitaša (kasnije se taj broj povećao na 40), koji su pri transformaciji obavezno sprovodili specijalni program prestrukturiranja.

Na ovaj način popustila je sprega radnika i menadžera i uspostavila se sprega države sa menadžerima. Državni menadžeri imali su jedinstvenu ulogu da upravljaju procesom sopstvene transformacije u realne nosioce kapitala u preduzeću.

Sa ovim otkrilo se ono što je bilo pokriveno plastom društvene svojine i samoupravljanja: nominalni vlasnici – radnici samoupravljajući ostali su bez formalnog vlasništva, a faktički vlasnici, država i tehnostrukture postali su i formalno i faktički vlasnici i upravljači kapitala.

REFERENCES

- [1] Fukujama, F. (1994) *Krajot na istorijata i posledniot covek* Kultura, Skopje, pp. 78
- [2] Jergin, D., Stanislav, J (2004) *Komandni visovi*, Narodna knjiga, Beograd, pp.9
- [3] Jarrow, G. (1989) *Privatizacija u teoriji i praksi*, Pogledi, Split, pp.387
- [4] de Alessi, L.(1989) *Pravo na vlasništvo i privatizacija*, Pogledi, Split, pp.363
- [5] Nedkov, M (1991) *Privatizacija u Republici Makedoniji*, Pravni fakultet, Skopje, pp.17
- [6] Miljovski, J. (1991) *Makedonski reformi nisu eksperiment*, Perspektivi, Skopje, pp.2