

*Др Ђорђе Попов, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ПРИВАТИЗАЦИЈА УЗ УЧЕШЋЕ СТРАНОГ КАПИТАЛА¹

Сажетак: У раду се анализира приватизација уз учешће иностраног капитала у посткомунистичким земљама у транзицији, са посебним освртом на актуелне токове на овом подручју у Србији. Дат је приказ фактора који утичу на избор страног инвеститора да се одлучи између учешћа у процесу приватизације или улагања у нову (greenfield) инвестицију.

На основу података који су аутори били доступни да се закључити да неки генерални закључци који су изведени за земље у транзиције, на овоме плану, изгледа важе и за Србију.

Такође су приказани модели предузећа која могу настати као резултат улагања страног капитала.

На крају рада дате су неке сугестије о радњама које би на подручју иновирања правне регулативе, али и, пре свега њене операционализације било потребно предузети да би се процес приватизације уз учешће страног капитала у Србији интензивирао и побољшала забрињавајућа општа економска ситуација.

Кључне речи: приватизација, страни капитал, стране инвестиције, развој, денационализација, стратегија развоја.

I

Приватизација би се могла дефинисати као процес повећавања учешћа приватне својине у привреди. Ово је процес који се последњих деценија одвија у

¹ Рад је настао у оквиру рада на Пројекту "Међународни оквири права Србије и Југославије".

свим привредама света². Основни разлог за то је, као што то показују сва релевантна истраживања, да је приватна својина без обзира на све мане које јој се могу приписати облик својине који даје најбоље економске резултате.

У вези са овим важно је истаћи и то да нема праве тржишне привреде, ако у њој не доминира приватна својина. А за тржишну привреду важи иста констатација, као и за приватну својину, за сада нигде није функционисао неки облик привреде који је ефикаснији од тржишне. Могуће је пронаћи примере тржишних привреда које нису ефикасне, али никада и нигде није функционисала нека нетржишна привреда за коју би се могло рећи да је ефикасна.

Приватизација предузећа у државној односно друштвеној својини је свакако најзначајнији начин настанка приватне својине у посткомунистичким земљама у транзицији у које спада и Србија.

Међутим, приватна својина настаје у земљама у транзицији и на друге начине.

Први облик настанака приватне својине, тј. јачања приватног сектора у укупној структури власништва у привреди је експанзија већ постојећег приватног сектора.

Наиме, у највећем броју бивших социјалистичких земаља је и у доба једнопартијског монопола, и како се то називало: развоја социјалистичких продукционих односа било дозвољено постојање приватне својине у неким делатностима, али обично у ограниченом обиму. Радило се ту најчешће о услужним и малим производним јединицама, као и, у неким земљама, ситном сељачком поседу. Интензивирање тржишних односа у периоду транзиције довело је између осталог, и до раста овог дела привреде.

За ова предузећа се иначе, вероватно, из идеолошких разлога употребљавао еуфемизам "мала привреда", који је требао да дежурне чуваре поретка увери у чињеницу да ће та предузећа вероватно увек остати мала по величини и маргинална по значају у укупној економији бивших социјалистичких земаља.

Они који су раније постали самостални, и окушали се у предузетништву, још у социјалистичко време имали су одређене предности, а најчешће су их и искористили у процесу транзиције ка тржишној економији.³

Осим на овај начин приватна својина у посткомунистичким земљама у транзицији настаје и спонтаном или "дивљом" приватизацијом, оснивањем нових приватних предузећа⁴, иностраним инвестицијама, али и денационализацијом.

² Треба видети податке о приватизацији у нпр. Енглеској, Аустрији, Француској и уверити се у тачност ове тврдње.

³ У Србији је на овом подручју, барем медијски најпознатији пример, БК група, која се од мале радионице у која је имала правни статус тада једино дозвољене "уговорне организације удруженог рада", током времена претворила у респектабилни пословни конгломерат.

⁴ Многе данас најуспешније компаније у Србији су настале са почецима либерализације 90-тих као нпр. Делта, Swiss Lion, Rodic, itd.

II

Када је реч о улагањима страног капитала, основни избор који се поставља пред потенцијалног улагача састоји се у томе, да ли се он опредељује да ће:

А) своје улагање реализовати кроз инвестирање које ће бити део процеса приватизације државне односно друштвене својине, или ће се пак,

Б) одредити за сопствену нову (greenfield) инвестицију.

Из претходних напомена о облицима настајања приватне својине у земљама у транзицији, јасно је да су оба основна облика улагања страног капитала део процеса приватизације.

Важно је указати, с једне стране ради значаја улагања страног капитала, а с друге стране важности процеса приватизације у процесу транзиције – на неке основне факторе који, обично одређујуће утичу на одредити за улагање кроз процес приватизације или нову инвестицију.

Радно интензивне versus капитално интензивне производње. Уколико је производња капитално интензивнија утолико су већи трошкови нове (greenfield) инвестиције у поређењу са учешћем у процесу приватизације. Уколико је производња радно интензивнија, утолико расту потенцијални трошкови и ризици учешћа у процесу приватизације, с обзиром на проблем вишка запослених присутан практично у свим предузећима у земљама транзиције, у чему Србија ниуком случају не представља изузетак.

То значи да би се, по правилу страни инвеститор, када је реч о учешћу у процесу приватизације државне или друштвене својине радије опредељивао за капитално интензивне гране и предузећа.

Разлог за то је рачуница која би требала да покаже да је јефтиније купити цело предузеће или учешће у њему с обзиром на цене које се реализују у процесу приватизације, него градити ново.

Док би на другој страни када је реч о радно интензивним гранама страни капитал, по правилу, преферирао greenfield инвестиције. Избегавање улагања у процес приватизације у предузећа радно интензивних грана је потпуно разумљиво када је реч о страним инвеститорима. Наиме, у случајевима таквих предузећа тешко је избећи расправу о социјалним моментима⁵.

⁵ Додајну одбијајућу околност за потенцијалног страног улагача представља и непознавање локалних навика, с једне стране и с друге стране раширено мишљење (без обзира да ли је исправно или не) да радници у посткомунистичким земљама нису у претходном периоду били у ситуацији да се навикну на праву радну дисциплину као и на поштовање технолошког процеса. Када се томе дода и чињеница да постоје градови и региони (није их тешко набројати, нпр. у јужном делу централне Србије) који у потпуности зависе од једног или неколико радно интензивних предузећа са често и скоро 10.000 запослених није тешко замислити какву би почетну слику о себи створио потенцијални страни инвеститор који би стартовао са отпуштањем рецимо више од половине запослених. У таквој ситуацији осим могућих политичких притисака, сасвим реално би се поставило питање реалности даље могућности пословања у таквим срединама.

Досадашња искуства, иако у суштини још почетна, у процесу приватизације и страног улагања у Србији у великој мери потврђују ово правило.⁶

Следећи фактор који може да утиче на избор страног улагача између greenfield инвестиције и улагања у приватизацију је *учешће у тржишту*. То значи да на пример, уколико је производ који инострани произвођач има намеру да производи светски познат, нова greenfield инвестиција може да буде исто толико исплатива као и учешће у приватизацији. Ако пак локални произвођач из посткомунистичке земље има велико учешће на домаћем тржишту и чврсто га држи, уз постојање познате домаће марке, страни инвеститор може оптирати да у посао уђе преко процеса приватизације. Ово правило се изгледа такође потврђује у случају неких већих, по обиму, страних улагања у Србији и Црној Гори.⁷

Постојање домаћих снабдевача сировинама и полупроизводима и развијена дистрибутивна мрежа си такође један од елемената који могу да утичу на потенцијалног страног улагача да одлучи да своје улагање реализује учешћем у процесу приватизације неког од предузећа из посткомунистичких земаља у транзицији. И овај закључак се изгледа може потврдити када је реч о улагањима страног капитала у Србију у периоду после 2000. године.⁸

Својински односи и питање реституције. Нерегулисани својински односи као и недефинисана питања реституције, односно денационализације, могу бити важан аргумент који ће одвраћати потенцијалне стране улагаче од учешћа у инвестирању путем учешћа у процесу приватизације.⁹ На овоме подручју потенцијални страни улагачи су изузетно осетљиви. Није случајно да се не само питање денационализације, него и евиденције непокретности поставља као један од

⁶ Тако су стране компаније ушле са својим улозима у процес приватизације нпр. у цементане, шећеране у Србији. Чак је и једно од капитално најинтензивнијих предузећа у Србији, железара Сартид у Смедереву, нашла иностраног партнера.

На другој страни видљиво је на пример у трговини на мало (које је радно интензивна), опредељење за greenfield тип инвестирања, као што показују случајеви Меркатора, Вера или пак планирана заједничка инвестиција француске компаније Кора и српске Делте.

Чак је аустријски ОМВ поред настојања да узме учешће у процесу приватизације бензинских пумпи НИС-а и Беопетрола, одлучио да, према подацима Агенције за страна улагања, део капитала уложи у градњу нових пумпи у Србији.

⁷ Нпр. једно од највећих по обиму страних улагања у Србији у 2003. било је куповина акција Апатинске пиваре, без намере да се поред евентуалног увођења нових робних марки, престане са производњом пива са досадашњим марком.

Идентична ситуација се десила и са преузимањем Пиваре у Никшићу у Црној Гори од стране иностраног власника.

⁸ Вреди подсетити да су крајем осамдесетих година неки инострани новинарских концерни изразили заинтересованост за улагања у велике новинске куће тадашње Југославије превасходно због тога што су оне, за разлику од уобичајених западних стандарда имале своје сопствене и то развијене продајне мреже.

Према подацима Агенције за страна улагања међу највећим појединачним улагањима у Србију 2002. године је улог од 12,5 милиона евра групације VAZ. Иста групација је касније одлучила да уђе и у новосадску издавачку кућу Дневник. Накнадна истраживања ће свакако показати да ли је и колико у одлуци страног улагача да инвестира у новинске куће у Србији утицала у претходном пасусу наведена чињеница да оне имају своје дистрибутивне мреже (дистрибутивне центре, киоске, итд.).

⁹ О овоме види између осталих: Gatling, R./Read, J., Investing in Eastern Europe starts with basic choice: Privatization or Greenfield?, Business International, March, 8/1992, pp. 71-76.

приоритета при одабиру корака у процесу транзиције у посткомунистичким земљама. Логично је да је тешко очекивати страног улагача из земаља у којима постоји вековна заштита права својине¹⁰ не само над непокретностима, у условима када чак, као што је то случај у већини земаља транзиције, не постоји ни валидна евиденција непокретности. Питања катастра, начина његовог вођења и поузданости података су међу првим приоритетима за које су развијене земље спремне да пруже техничку помоћ¹¹.

Важно је исто тако указати да досадашња искуства из земаља у транзицији показују да *јефтина радна снага неће бити важан фактор који привлачити страна улагања*. Било би наравно добро када би се у случају Србије ово правило оповргло. Међутим, сматрамо да је важно указати на ову чињеницу с обзиром да код значајног дела наше јавности постоје велика очекивања у овоме правцу. На јефтину радну снагу као могући фактор за привлачење страних улагања указују и неки стручњаци.

Но, као што је већ истакнуто, по свему судећи, пракса показује супротно. За оне који проблематику међународног кретања капитала прате дуже времена ова чињеница не представља изненађење. На светском плану иностране инвестиције нису велике, по обиму, у радно интензивне производње¹². Операције у иностранству се када је реч о радно интензивним производњама реализују на друге начине, нпр. кроз субконтрактинг и лон послове.¹³ Тако је на пример у првим годинама транзиције свега 6% укупних иностраних инвестиција у индустрији било усмерено у радно интензивне производње у Пољској, 1% у Мађарској, али и 13% у Словенији.¹⁴

¹⁰ Многи озбиљни аутори (нпр. Braudel) сматрају да је заштита права својине и права наслеђивања била не мање значајна за развој тржишне привреде, а тиме и најбржи привредни развој, у неким земљама западне Европе, од например примене техничких проналазака и географских открића коју су унапредили светску трговину и повећали тржиште.

¹¹ Ово је од значаја и за активирање домаћих ресурса. Велико интересовање у светским економским и правним круговима је изазвала нпр. студија професора Универзитета у Лими Де Сота о развоју капитализма, у коме он указује да је главни проблем неразвијених земаља и земаља у транзицији не толико недостатак капитала, колико непостојање правног оквира који би омогућавао да се он активира. Нпр. и у мање развијеним земљама људи поседују некретнине, али услед непостојања поузданог катастра немогуће је да оне постану основ за добијање хипотекарних кредита, односно основ за производна улагања. Слична је ситуација и са поседовањем готовог новца којег је немогуће активирати на прави предузетнички начин без развијеног и поузданог банкарског система и финансијског тржишта.

Сличну тезу заступају и Robert D. Cooter, са University of California Berkeley и Hans-Bernd Schäfer, са University of Hamburg у свом уводном реферату **Law and Economics for Developing Countries, What Makes the Difference?** Припремљеном за Међународну конференцију **Law and Economics**, која ће се одржати 16. и 17. јануара 2004. у Хамбургу.

¹² Обично се код рачунања испушта из вида чињеница да нижу цену рада прати и значајно нижа продуктивност, као и лошија опремљеност индустријских локација с једне стране, али и повећани трошкови координације на даљину.

¹³ Они привредници из радно интензивних грана у Србији који имају искуства у пословању са иностраним партнерима могли би навести низ примера оваквих аранжмана у нпр. текстилној и индустрији коже и обуће.

¹⁴ Светличих, М./ Појец, М., Foreign direct investment and the transformation of central European economies, *Journal of International Business*, Vol. 34, 1994/4. p.p. 300.

Када је реч о утицају страних улагања на креирање нових радних места, нарочито када се ради о улагањима у процес приватизације, пре је за очекивати да ће доћи до смањивања броја радних места у тим предузећима, него до њиховог повећања. Најмање што се од страног улагача може очекивати је да ће наставити да подржава даље постојање латентног вишка запослених у предузећу. А то је, као што је већ истакнуто, карактеристика највећег броја предузећа у посткомунистичким земљама у транзицији.

Оно што се, евентуално, може учинити када је реч о вишку запослених у предузећима у које долази страни улагач, је да влада, али и локалне власти и комора покушају да утичу на њега да помогне у процесу поновног запошљавања радника који представљају вишак.¹⁵

Подручје на које се, када је реч о Србији, недовољно указује као на потенцијални оквир за страна улагања а радно је интензивно, су активности које ангажују високо образоване стручњаке (програмирање, пројектовање). Када се зна да се мањак високо образованих стручњака тих профила само у развијеним земљама Европске уније / у свакој појединачно/ мери десетинама хиљада годишње, може се закључити који ту потенцијал лежи за предузетнике и улагаче.

Наиме, за развијене земље је и економичније и друштвено прихватљивије да се ако је могуће имиграција ипак ограничи, а послови обаве на локацијама ван њихове територије.

Права предност Србије у односу на развијене земље, када је реч о односу цене рада и продуктивности, односно јефтиног рада, ако је игде има је на подручју високообразованих стручњака.

Ако западне фирме у десет хиљада километара далекој Индији запошљавају десетине хиљада програмера у својим филијалама, можда би требало размислити да се бар део тих инвестиција имајући у виду наше потенцијале покуша усмерити у Србију.

То би био озбиљан посао који би морао да укључи Универзитете у Београду, Новом Саду, Нишу и Крагујевцу. Технолошки паркови у кругу универзитета, владина агенција која би била специјализована за тај облик улагања, активности банака, градских управа и привредника, су шанса да део образованих људи који би иначе отишли за каријером у иностранство остану у Србији¹⁶.

¹⁵ То уосталом представља и једино економски здраво и на дуги рок одрживо решење. Примери, неких страних улагања у којима је као социјални програм било предвиђено давање новчаних накнада запосленим (нпр. Беочин) показали су да, чак и у случају када су оне релативно високе, ако не постоји могућност њиховог улагања у нове привредне активности цео регион почиње да пати од незапослености. Накнаде се наиме, релативно брзо потроше, нарочито у осиромашеној земљи и тада се поставља проблем финансирања минимума социјалне заштите становништва.

Само социјални програм који предвиђа отварање нових радних места која ће заменити бар део угашених има изгледа на успех.

¹⁶ То нормално претпоставља и нови прилаз универзитету, као и другачији профил и начин избора људи који га воде. Универзитети се морају интегрисати у заједницу у којој су лоцирани, а окружење мора схватити да јој је универзитет највећи развојни ресурс.

Могућности таквог Универзитета морају бити предмет промоције у земљи и иностранству.

Према расположивим истраживањима улагања иностраног капитала доприносе отварању нових радних места пре свега, у два случаја: Код нових greenfield инвестиција, и ако услед отворености земље у коју се инвестира дође до развоја радно интензивних производњи које могу бити конкурентне на извозним тржиштима.

Расправа о могућем утицају улагања страног капитала на запосленост не може се ниуком случају заобићи када се ради о земљи која се налази у ситуацији Србије, односно ако је према подацима владиних органа око 1.000.000. одраслих становника без посла. Зато би се код рангирања сваког улагања у приватизацију, или пак greenfield инвестиције, морао критеријум утицаја на запосленост врло високо вредновати.

Да би повећала своју атрактивност за потенцијалне иностране улагаче Србија, осим осталих нужних мера, морала и да укаже и на неке своје специфичне предности.

Једна од њих која је јединствена када је реч о земљама претходне Југославије је постојање споразума о слободној трговини са Руском федерацијом. Руска федерација, познато је то свима, представља огромно тржиште. Роба која има декларисано порекло из Србије према томе може се слободно продавати на тржишту Русије.¹⁷

Друга су активности на формирању зоне слободне трговине на подручју Балкана. Ако би ова идеја била и операционализована, то би значило стварање тржишта од преко 70 милиона људи, што без обзира на релативно низак ниво националних доходака у региону, представља и у светским размерама значајан тржишни потенцијал.¹⁸

Ш

Типови страних улагања у процес приватизације зависе пре свега од мотива потенцијалних улагача. Ти мотиви се грубо могу систематизовати на следећи начин.

Улагања усмерена на искоришћавање расположивих ресурса. Овај тип улагања је превасходно усмерен ка евентуалним погодностима које се могу наћи у расположивим природним богатствима, или пак расположивој квалификованој радној снази у земљи улагања.

Улагања која као превасходни циљ имају искоришћавање тржишта усмерене су како ка заузимању позиција на тржишту земље у коју се инвестира, тако и на

¹⁷ Да је ова констатација тачна показују и примери улагања из неких република претходне Југославије, пре свега Словеније и Хрватске, где се као један од основних мотива истиче управо могућност слободног приступа тржишту Руске федерације.

¹⁸ Нажалост остварење ове идеје долази у великој мери под знак питања из најмање два разлога. Један је постојање још увек одређене међусобне одбојности (као последице ратова у деведесетим годинама на просторима претходне Југославије), а други је скори улазак неких од земаља Балкана у ЕУ и тиме можда стварања нових граница на овоме подручју Европе.

развој тржишних могућности у земљи улагања. Разлог за овај тип улагања може да буде и тежња да се путем инвестирања обезбеди приступ тржиштима трећих земаља, или пак да се она даље шире, путем инвестиција која може бити и у другој земљи.

Улагања ради повећања ефикасности пре свега имају за циљ да се путем инвестиције у иностранству постигне бољи степен искоришћености капацитета, али и да се користе предности валутних курсева, као и специјализације.

Код *стратегиских инвестиција* компанија која инвестира верује да ће том операцијом повећати своју конкурентност на регионалном и глобалним тржиштима. Стратегијски инвеститор¹⁹, по правилу, има предности на подручју технологије, организације, маркетиншког приступа, али располаже већом способношћу да прилагођава кретања у земљи инвестирања својим циљевима.²⁰

Различити облици улагања иностраног капитала могу имати и специфичне позитивне ефекте на привреду земље домаћина.

Тако улагања која су усмерена на искоришћавање ресурса доприносе развоју технологије, менаџмента и организационих знања, али и олакшавају приступ модерним тржиштима.

Тржишно усмерена улагања осим развоја технологије и менаџмента и стандарда квалитета, доприносе стимулисању конкуренције, али и развијају очекивања потрошача у правцу повећања квалитета.

Улагања усмерена на повећање ефикасности пре свега доприносе развоју поделе рада, али и промовисању компаративних предности земље домаћина.

Код стратегијских инвестиција, поред осталих ефеката, најзначајније је да обезбеђују значајан нови капитал.²¹

Иностранци улагачи било да се ради о улагању у процес приватизације, или пак *greenfield* инвестицији, настоје да водећи рачуна о својој стратегији формирају одређени тип предузећа. Систематизацијом би се могло доћи до пет основних типова предузећа која могу настати као резултат страног улагања.

Умањена копија се формира када се неки производи иностране компаније производе за локално тржиште на коме је лоциран погон иностраног улагача. У том случају филијала преузима производне технике и маркетинг од матичне компаније примењујући при томе, евентуално само мање измене. Ове измене, ако се врше, треба да допринесу прилагођавању тога производа локалним условима. Код највећег броја овог типа предузећа које настаје као резултат страног улагања продор на локално тржиште је основни мотив за улазак у посао. Матична компанија обично трансферише у потпуности технологију, односно производ.

¹⁹ Према: Foreign direct investment and privatization in central and eastern europe. A comparative analysis in the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovenia. Ljubljana 1995.

²⁰ То значи да велике компаније сматрају за нормално да организују лобирање у земљи инвестирања, и да за то издвајају одређена средства. Да ли и колико тога има у Србији није предмет истраживања у овоме раду.

²¹ Подаци Агенције за приватизације показују да се само од иностраних улагања у приватизацију две компаније ДИН- Ниш и ДИВ-Врање, очекује више од 550.000.000. евра, што је значајно више него од свих осталих иностраних улагања у Србију 2003. узетих заједно.

Рационалнији произвођач настаје када филијала иностраног инвеститора производи један број компонената који испоручује на глобално тржиште, или пак на тржиште већег броја земаља, зато што је у стању да користи, на пример, предности нижих трошкова радне снаге, или рецимо економије обима. Производна палета оваквог типа иностране инвестиције је лимитирана од стране матичне стране компаније, јер се производи "рационалног произвођача", по правилу, могу користити само у другим деловима матичне компаније.

Матична страна компанија задржава код себе маркетинг, истраживање и развој, као и одлучивање о новим производима.

Смањивање трошкова рада, али и укупних трошкова, кроз коришћење јефтиније домаће радне снаге, и кроз креацију базе за извоз у треће земље може бити важан елемент за улагање капитала у предузеће које је резултат оваквог типа стране инвестиције.

Код овога типа иностраног улагања погон је најчешће део глобалне мреже активности матичне компаније, а највећи део производње иде у иностранство, тј. са гледишта земље у коју се инвестира добија карактер извоза. Технички ниво ових предузећа је обично на истом или бар приближном, технолошком нивоу као и производња у матичној компанији.

За предузеће *маркетиншки сателит* је карактеристичан широк спектар активности у сфери промета, пре свега на подстицању увоза од матичне компаније и других филијала исте у којима се обавља производња. У великом броју случајева овај облик иностраног улагања претходи некоме од напред наведених. Карактеристичан је за земље са високим некомерцијалним, пре свега, политичким ризицима, када озбиљнијем улагању капитала у производњу најпре претходи улагање у маркетиншке активности ради развијања тржишта. Мада треба истаћи да се неке компаније у својим стратегијама према одређеним земљама задовољавају са овим типом иностраног улагања. Односно и немају намеру да евентуално развијају производњу или кооперацију.

Производни специјалиста је такав тип страног улагања код кога се развија производња за тржиште, али при лимитираном броју производа. Производња је намењена глобалном тржишту и тржиштима трећих земаља, али се стратегијска контрола истраживање и развој задржавају у матичној компанији.

Стратегијски независан тип страног улагања је најређи тип страног улагања, нарочито у земље са слабије развијеним тржишним механизмом, и на nižем степену привредног развоја. Код овога типа страног улагања матична компанија се задовољава улогом пасивног инвеститора. Развој производње, тржишта како у земљи улагања, тако и глобалних и у трећим земљама, истраживање и развој као и маркетиншка стратегија се дефинишу у самом предузећу у које је извршено страно улагање. Код овога типа страног улагања предузеће у које се инвестира није ограничено у ширини својих активности на развијању броја производа, тржишта, као и у профитној стратегији.

IV

Приватизација је у Србији у току 2003. године добила на замаху, тако је до краја 2003. године продато укупно 913 предузећа од чега аукцијским начином 883.²² Ради се у сваком случају о значајном резултату, и може се без сумње констатовати да се приватизација у Србији коначно реализује.

Међутим, на другој страни када се има у виду да предмет приватизације у Србији треба да буде око 7.000 мањих и 200 већих предузећа поставља се питање колико ће времена још требати да се заврши процес приватизације, односно да се дефинишу власнички односи у Србији.²³

Већа брзина започете приватизације била би потребна из још најмање једног врло важног разлога. Познато је да је према важећем Закону о приватизацији, за сваку нову инвестицију у предузећа која треба да буду предмет приватизације потребна посебна дозвола Агенције. То у пракси врло често значи да предузећа и њихов менаџмент једноставно чекају да буду приватизовани и у међувремену не предузимају ништа како би побољшали пословање својих предузећа. Поставља се стога питање има ли српска привреда времена да чека још 3, 4 или 5 година да се дефинишу власнички односи па да онда сва предузећа дефинитивно крену у процес модернизације и прилагођавања захтевима међународног тржишта.

Са овим у вези вреди подсетити да је у најбољим годинама српска привреда реализовала више од половине друштвеног производа ван Србије.²⁴ Највеће могућности на овоме подручју се пружају, на кратки рок, управо у повећању размене са бившим југословенским републикама. Географска близина, међусобно познавање, раније производне везе су основни разлози за то. Да је то тако показују и подаци о трговинској размени, али и чињеница да је велики део улагања страног капитала потиче управо из тих земаља.²⁵

То је очито минимум учешћа међународне размене ако се жели вратити макар ниво друштвеног производа из 1990. А да би се у међународној размени могло учествовати мора се обезбедити одговарајући квалитет производа, а њега нема без нових технологија и нове опреме, а тога опет нема без нових улагања.

Нових улагања неће бити без дефинисања власничких односа и ту се поново враћамо на питање динамике одвијања процеса приватизације.

Да би се приватизација убрзала с једне стране, и с друге стране да би се избегле неке очите нелогичности у њеном спровођењу морала би се извршити одређена побољшања.

Број критеријума који улазе у обзир код избора најбољег понуђача, с једне стране и с друге стране велика дискрециона права Агенције при одлучивању у сваком конкретном случају, стварају шансу да је оно што се обично назива корупцијом реално могуће.

²² Подаци Министарства за привреду и приватизацију.

²³ Податак према студији Г17 "Privatization policy in Serbia 2003.",

²⁴ У иностранству и републикама бивше Југославије, које сада представљају "ново иностранство".

²⁵ О овоме са писао у своме раду објављеном у Бремену и Берлину 1996 и 1997, на исту тему види Алтман 2003.

Рад Агенције за приватизацију би морао да буде много више подложен суду јавности. То би на дуги рок било добро и за Агенцију, али пре свега за привреду Србије.

Приватизација би требала много више да буде ствар иницијативе предузећа које треба да се приватизује, као и потенцијалних домаћих и страних инвеститора.

Агенцију за приватизацију, Агенцију за страна улагања али и одговарајућа Министарства би требало хитно кадровски ојачати са већим бројем људи који имају искуства у привреди, и који осим универзитетске дипломе са собом доносе и резултате и познавање стања у предузећима.

Укључивање што већег броја стручњака из привредних и научних кругова кроз разне Савете и Комисије може само допринети квалитетнијем раду ових у наредних пар година за будућност Србије круцијалних органа.

Тада би и нека велика овлашћења Агенције била логична, јер искуства земаља у транзицији показују да у првом таласу приватизације управо Агенција треба да послужи заштити од разних сумњивих и спекулативних инвеститора. Такође Агенција треба да да предност оним инвеститорима из земље и иностранства чије инвестиције се највише уклапају у опште националне циљеве.

Било би добро да се коначно, избегну чак и сумње у постојање могућег сукоба интереса. За то није нужно чекати доношење одговарајућег Закона. Довољно би за почетак било код избора људи водити рачуна о ономе што се у тржишним привредама сматра неприхватљивим.²⁶

На другој страни међу поменута четири критеријума за избор најбољег понуђача чини се да недостаје основни, шта је то што купац *доноси ново у предузеће*, што би у технолошком, маркетиншком и организационом смислу могло на неки дати претпоставку за очекивано боље пословање предузећа у будућности. Јер ни највећа цена, ни најбољи социјални програм, ни будуће инвестиције, као и заштита човекове околине, нажалост не морају истовремено и значити да купац има референце у датој производњи²⁷. Приватизација, треба на то подсетити, није сама по себи циљ, она је једно од средстава у процесу увођења тржишне привреде и укључивања у светско тржиште капитала, роба, рада и знања.

Ако је ради реализације ових и неких других измена потребно вршити одређене промене у Закону од тога не треба бежати по сваку цену.²⁸ Нама требају она решења која ће дати најбоље резултате за Србију. Страна искуства су добродошла, али коначна оцена се може дати само на основу резултата у Србији.

²⁶ Тешко је замислити у тим земљама да се места министара и њихових помоћника заузимају директним доласком из фирми које активно треба да узму учешћа у процесу приватизације било као консултанти, било као власници. Чак и када то у њиховим законима не пише као часно решење се сматра нужност протекла одређеног времена (3-5) година.

²⁷ На пример то што неко зна да тргује шећером и евентуално уме да пронађе слободан капитал за инвестиције, не значи да он разуме знатно комплекснији посао организације и унапређења производње шећера.

²⁸ Без обзира да ли се неки Закон показао идеалним, нпр. на примеру Мађарске, основни тест његове вредности за нас би ипак требало да буду резултати у Србији.

Да нешто треба побољшати с једне стране у одвијању процеса приватизације, а с друге у привлачењу страних улагача да у њој учествују, показују и неки забрињавајући општи привредни индикатори²⁹.

Питање је колико Србија још може издржати да финансира дефицит робне размене од скоро 4 милијарде долара као у 2002, с тим да је суфицит остварен једино у размени са Босном и Херцеговином и Македонијом. При свему томе је највећи девизни прилив остварен, у суштини од мењачких послова, односно од откупа девиза од грађана.³⁰

У вези са приватизацијом уз учешће страног капитала треба истаћи да се мора обратити посебна пажња на један проблем који може да се очитује тек када се процес приватизације у потпуности заврши.

Наиме, уколико учешће улагања, која су раду наведена као "стратегички независан тип", буде недовољно појавиће се реална опасност да у Србији нека занимања и делатности постану потпуно маргинална.

Истраживање и развој, стратешко планирање, стратешки менаџмент, финансијско посредовање, финансијско планирање, велики део научних истраживања, могу се појавити као потпуно непотребни у таквом сценарију. То би најчешће по многим критеријумима Србију вратило на ниво земаља које се сврставају у неразвијене, односно припадају по методологији УН "трећем" и "четвртном свету"³¹. Изостанак таквих активности у земљи значи губљење могућности за доношење основних развојних одлука на нивоу државе.³²

Претходне напомене наводе на закључак да када већ пре доношења Закона о приватизацији и Закона о страним улагањима није донета Стратегија развоја Србије, да је треба хитно донети, да би се евентуалне лоше последице њеног непостојања досада, барем умањиле.³³

Када је реч о Закону о страним улагањима, сада је већ изгледа свима јасно, да су били у праву они који су указивали да неке исхитрене формулације у његовом тексту уз искључивање у његовој изради великог дела стручне и привредне јавности која у том послу има стечене референце, неће водити ка најбољим решењима.

Сада би можда било право време да се овај Закон иновира и његова решења учине с једне стране атрактивнијим за иностране инвеститоре, а с друге стране да се у њега угради принцип "минимума заштите националних интереса".

²⁹ Ниво индустријске производње средином 2003. према подацима које изнео Владимир Глигоров из WIWI био је једва нешто виши од онога из 1999. (године Нато бомбардовања), а регистрована незапосленост (као што је већ поменуто у раду) износи око 1000 000 лица.

³⁰ Подаци из Извештаја Народне банке Србије.

³¹ Ситуација у земљи 1939. изгледала је отприлике овако: стабилан динар, висока стопа незапослености, висок увоз, главне фирме у власништву странаца, истраживање и развој концентрисани у иностранству. Шта је после следило не треба посебно наводити.

³² Неко ће рећи да се то свеједно ради у ЕУ. Али све развијене земље ЕУ инсистирају управо на развоју на својим територијама управо ових делатности.

³³ Стратегија би била квалитетна једино ако би у њеном формулисању учествовали заиста сви стручни и научни потенцијали земље, и ако би се око њеног доношења и спровођења постигао најшири политички консензус.

Да би се убрзала приватизација, пре свега она уз учешће страног капитала било би добро хитно предузети још неке мере.

Закон о денационализацији је апсолутни приоритет. Не само због свог симболичног значаја, раскида са "револуционарним законима" и "револуционарном правдом" него и због тога што је заштита приватне својине један од основних стубова тржишне привреде. Нужност његовог доношења у пракси потврђују и све чешћи случајеви одлагања приватизације, са и без страног учешћа, управо због нерегулисаних својинских односа.

Закон о банкротству би коначно морао да постане оперативан. Што би великој мери ишчистило привредну сцену Србије. Нормално да влада мора обезбедити средства за социјални програм без кога је његово спровођење практично немогуће.

Инвестициони фондови такође, су нужан део тржишне структуре не само због заштите малих акционара, него и због концентрације средстава за крупније инвестиционе подухвате.

*Djordje Popov, Ph.D, Full Professor
Faculty of Law in Novi Sad*

Privatization Involving Foreign Capital

Abstract

This article analyzes the process of privatization involving a foreign capital in post-communist countries in transition, with special reference to the situation in Serbia. The article offers the overview of factors relevant for a foreign investor when opting between investing into the process of privatization and greenfield investments.

According to the available data, the author finds that some general conclusions valid for countries in transition may also be applied to the case of Serbia.

The article also gives the outline of different types of companies which may be established as the result of foreign investments.

The article concludes with propositions how to improve a legal framework and its application in order to intensify the process of privatization with foreign capital in Serbia and also to improve the economic situation in the country.