



Република Србија
ФИСКАЛНИ САВЕТ

ОЦЕНА ПРЕДЛОГА ЗАКОНА О ПРИВАТИЗАЦИЈИ

Предлог закона о приватизацији има за циљ да створи институционалне претпоставке за ефикасније окончање процеса приватизације у Србији. Предлог закона о приватизацији треба да убрза завршетак процеса трансформације државног и друштвеног капитала. Након тринаест година приватизације према актуелном Закону о приватизацији, готово 600 предузећа, по правилу најлошијих, остало је неприватизовано и њихово даље одржавање у животу представља велики директни и индиректни државни трошак који плаћају сви грађани. На јавне финансије, али и укупну економију Србије најштетнији утицај у овој групи предузећа имају тзв. предузећа у реструктурирању, која су годинама законски била заштићена од стечаја, а у међувремену нису плаћала своје обавезе, ширила су великвидност на привреду, примала су субвенције и друге видове државне подршке и, последично, била су изражен фискални трошак. Даље продужавање оваквог стања је неодрживо, посебно узимајући у обзир ситуацију у којој се тренутно налазе јавне финансије. У том контексту, нови Закон оцењујемо позитивно јер представља последњу прилику да се нека од тих предузећа приватизују и наставе да послују и својим одредбама онемогућава даље одлагање решавања судбине ових предузећа. За предузећа са друштвеним капиталом (већина предузећа у реструктурирању) рок за завршетак приватизације је крај 2015. године и сматрамо да је то разуман али и последњи рок до када треба завршити приватизацију.

Фискални савет у начелу подржава предложене промене у процесу приватизације, пошто је за процес фискалне консолидације и привредни раст кључно да се заврши приватизација, нарочито предузећа у реструктурирању. Од укупног броја неприватизованих предузећа, 161 предузеће има статус предузећа у реструктурирању, а још 423 предузећа налази се у портфолију за приватизацију. Када су тзв. предузећа у реструктурирању у питању, последње процене Светске банке указивале су на непосредан и посредан трошак државе за одржавања предузећа у реструктурирању у вредности од 200-300 милиона евра годишње. Укупне обавезе предузећа у реструктурирању, према подацима Агенције за привредне регистре, износе готово 4,3 млрд евра. Ова предузећа послују изразито неуспешно и до сада су одржавана у животу тако што су им давале субвенције за плате запослених и толерисано неплаћање њихових обавеза према јавним предузећима и држави. Уз све то, и Фонд за развој је до сада у више наврата интервентно финансирао опстанак појединих предузећа у реструктурирању.

Проблем предузећа у реструктурирању добрим делом је дислоциран и прикривен с обзиром на чињеницу да су примала индиректну субвенцију (толерисање неплаћених обавеза и тржишно неоправдани пласмани Фонда за развој), а губици и дугови су се гомилали на другом месту, у јавним и приватним предузећима (ЕПС и Србијагас преваходно), која су заправо сносила терет предузећа у реструктурирању. На крају се све то ипак преваљивало на буџет, јер држава сада мора да помаже својим неуспешним јавним предузећима. Решавање судбине предузећа у реструктурирању је стога вишеструко значајно. Не само што би се тако смањили директни фискални трошкови њиховог пословања, већ је и пословно и финансијско реструктурирање великих јавних предузећа губиташа немогуће без решавања овог проблема.

Судбина највећег броја субјеката приватизације требало би бити позната до краја 2014. године. Применом новог Закона до краја 2014. године требало би да буде позната судбина највећег броја предузећа (колико њих ће отићи у стечај или ликвидацију а колико ће наставити процес приватизације неким од предвиђених модела). Планирано је да се након највише четири и по месеца од ступања новог Закона на снагу одреде предузећа у реструктурирању за која постоје потенцијални купци или стратешки партнери. Како Закон предвиђа да у првих 30 дана од усвајања Закона Агенција за приватизацију објави јавни позив за прикупљање писама о заинтересованости и додатних 30 дана за достављање писама, већ тада би се имала слика о томе која предузећа у реструктурирању настављају процес приватизације, док би се за преостала створио основ за покретање стечајног поступка или ликвидације.¹ Након истека овог периода, у року од додатних 45 дана Агенција би Министарству привреде предлагала метод, модел и мере за приватизацију субјекта, о чему би Министарство привреде доносило одлуку у року од 30 дана. Дакле, у периоду од 135 дана (четири и по месеца) од ступања Закона на снагу требало би да се зна која су предузећа и под којим условима квалификована за приватизацију и који су могући директни и индиректни фискални трошкови предузећа по том основу: отпремнине, повезивање радног стажа, отпис дугова или инвестирање у стратешки битна предузећа.

Предлог закона предвиђа моделе и методе који омогућавају флексибилност у процесу приватизације. Могући модели приватизације су: продаја капитала, продаја имовине, стратешко партнерство (оснивање новог предузећа и докапитализација) и пренос капитала без надокнаде (запосленим и стратешким инвеститорима). И методи су различити и, у зависности од метода, могу бити: јавно надметање и јавно прикупљање понуда. Начелно, флексибилност у процесу приватизације је, захваљујући већем броју модела и метода, увећана у поређењу с претходним законским решењима. С обзиром на потребу да се процес убрза и с обзиром на карактеристике предузећа у портфолију – повећана флексибилност је разумљива и оправдана.

Мере за припрему и растерећење обавеза субјекта приватизације треба да додатно увећају интерес купаца. Поред претходно наведених модела и метода, предвиђене су и мере за подршку приватизацији. При томе, критеријуми за мере су прилично општи и практично омогућавају Влади да мерама подржи велики број предузећа. Критеријуми су, наиме: стратешки значај за регион, величина имовине, број запослених, величина прихода, тржишни потенцијал – нису, дакле, квантификовани нити

¹ Паралелно са овим процесом предузећа у реструктурирању имају рок од 45 дана од ступања закона на снагу, да изврше попис и процену фер тржишне вредности целокупне имовине, обавеза и капитала и доставе Агенцији за приватизацију.

специфични.² Намера је да се задржи могућност да се по потреби, од случаја до случаја, приватизација посебно подржи и предузеће пре продаје очисти од дугова према државним повериоцима. Тиме би купци и инвеститори добили предузећа с мање дугова (обавезе према приватним повериоцима се не би угасиле).³

Прва мера је отпис дуга према субјекту приватизације, а друга подразумева конверзију дугова у власништво државе. Влада може да донесе одлуку којом би државни повериоци отписали дуг према субјекту приватизације. Овом мером би се умањила потраживања државних поверилаца и изгубила би се могућност намирења бар дела ненаплаћених јавних прихода (што би био ефекат алтернативе – стечаја предузећа). Пошто је Предлогом закона предвиђено да су и јавна предузећа у групи државних поверилаца, отпис њихових потраживања према предузећима у реструктурирању додатно би угрозио резултат пословања и манифестовао би се у погоршаној финансијској позицији јавних предузећа. Ово би за последицу могло да има повећане захтеве за директним и индиректним субвенцијама, као и гарантованим кредитима, што би био један канал преливања предвиђених мера на јавне финансије Републике. Негативна страна отписа дуга је и изгубљена шанса да држава наплати бар део ненаплаћених јавних прихода (што би био случај са стечајем) – та вредност није велика, али се поставља питање и моралног хазарда, пошто ће се испоставити да нека предузећа у вишегодишњем периоду нису плаћала обавезе према држави без последица. Друга мера подршке приватизацији – конверзија потраживања државних поверилаца у капитал – у суштини такође значи да се дугови субјеката приватизације опраштају, при чему држава конвертује тај дуг у власништво и ипак остварује приход у процесу продаје капитала или уноси вредност у предузеће које ће функционисати након докапитализације. Треба имати у виду да докапитализација као модел приватизације значи да држава остаје сувласник предузећа и да се по том основу у будућности могу стварати права и обавезе (приходи и расходи) од функционисања предузећа. Због тога ова мера треба да буде ограничена на предузећа која имају перспективу и да се не примењује у циљу избегавања стечаја предузећа у државном власништву.

Став Фискалног савета је да се решавање проблема предузећа у реструктурирању мора заврши у најкраћем могућем периоду и уз минималне фискалне трошкове. Новим Законом се ствара правни основ за покретање стечаја у предузећима која немају перспективу и заинтересоване купце, због чега било какво даље одлагање више неће имати оправдање. Такође, до краја године би применом Закона били познати и планови за предузећа која настављају процес приватизације, као и могући фискални трошкови спровођења тих планова. Фискални трошкови (предузећа која иду у стечај и у приватизацију) вероватно ће премашити тренутно издвојен износ за решавање проблема предузећа у реструктурирању (од 17 млрд динара), али никако не би смели да буду вишеструко већи.

² Сматрамо да речи „величина имовине“ треба заменити речима „вредност имовине“ и да речи „величина прихода“ треба заменити речима „вредност прихода“ кроз цео текст овог закона.

³ Треба рећи да је ранији Нацрт закона о приватизацији предвиђао преузимање и приватних дугова и повећање јавног дуга по овом основу – тиме би се предузеће очистило од свих дугова. Добро је што је оваква могућност изостављена, између осталог и због тога што би потенцијално повећање јавног дуга било изузетно велико и неодрживо.