

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## Some Dilemmas Regarding Privatization

Bukvić, Rajko

Geographic Institute Jovan Cvijic

1992

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/123691/>  
MPRA Paper No. 123691, posted 24 Feb 2025 11:24 UTC

## **НЕКЕ ДИЛЕМЕ У ВЕЗИ СА ПРИВАТИЗАЦИЈОМ**

Приватизација је данас, вероватно, тема број један у економској публицистици. Процес који је захватио велики део света привлачи велику пажњу и наших економиста У обиљу литературе, која га прати, појављују се, међутим, и неки проблеми и недоумице који нису потпуно, или бар не довољно, разјашњени. То са своје стране доприноси да ова проблематика, као и многе друге, добије великим делом идеолошку конотацију. и да се тиме потисне у страну њено објективно сагледавање.<sup>1</sup>

Без претензија на исцрпност, покушаћу овде да укажем на неке од таквих проблема, на дилеме које они могу да изазову, као и на нека друга отворена питања тако замашног и значајног подухвата какав је приватизација. При томе, намера овог текста није да доведе у питање потребу постојања приватне својине, и сходно томе потребу својинског реструктурирања, односно приватизације.

1. Најпре је, свакако, неопходно разјаснити шта је приватизација. Она се често дефинише као продаја јавних (државних) предузећа приватним лицима. Овакво идентификовање, међутим, није исправно. Наиме, приватизација се може извршити и без продаје, као што се рецимо дешава са франшизама за управљање јавним објектима. Неопходна је стога њена комплекснија дефиниција. Таква би била одређење приватизације као процеса промене од јавне ка приватној производњи добара и услуга.<sup>2</sup> Овакво одређење, међутим, веома је уопштено, па је неопходно извршити и одређене допуне, односно конкретизовања саме дефиниције. Сам Р. Starr допуњава горњу дефиницију ближим одређењем политика које подржавају такву промену, а које укључују: 1) прекид јавних програма и дезангажовање владе од специфичних облика одговорности; 2) продаја јавне имовине, укључујући јавну земљу, јавну инфраструктуру, и јавна предузећа; 3) финансирање приватног пружања услуга, уместо њихове директне производње,

---

<sup>1</sup> Праве размере приватизације у свету нису потпуно познате. Према подацима Светске банке у периоду 1973–89. године у свету је укупно приватизовано само око 1000 предузећа, а у Чилеу, који се често наводи као најпознатији пример, у истом периоду 490 предузећа са свега око 5% и у Енглеској за време владе М. Thatcher 20 предузећа са такође око 5% запослених радника. Скромна су такође и досадашња искуства у приватизацији у земљама Источне Европе. Ј. Nellis тако наводи ("Privatization in Reforming Socialist Countries", Conference on Privatization in Eastern Europe, 7-8 November 1990, Ljubljana, p. 3) да је после 1980. године извршено око 3.000 приватизација, рачунајући ту само трансфер од јавне својине у приватне руке. Не показују ли и ови подаци величину идеолошког набоја који је код нас створен око процеса приватизације, где се жели у најкраћем могућем року приватизовати практично цела привреда?

<sup>2</sup> Р. Starr, "The Limits of Privatization", u: S, Hanke, ed. *Prospects for Privatization*, APS, New York, 1987, p. 125.

и 4) дерегулација улаза у делатности, које су претходно биле третиране као јавни монополи.

Да је појам приватизације нејасан истичу и други аутори. Тако R. Bailey<sup>3</sup>, ради разјашњења, разматра четири његове дефиниције. То су: 1) „одбацивање вишка путем приватизације”, што представља пренос неке услуге или операције из јавне агенције на приватну организацију; 2) промена релативног положаја владе унутар SOE (предузећа у државном, делимичном или потпуном власништву), што се пре свега односи на земље Западне Европе, и где се та промена реализује продајом деоница; 3) распродаја јавне имовине; 4) приватизација путем уговора, где влада задржава традиционалну одговорност, али се она проводи путем приватне фирме.

Утисак је да се код нас процес приватизације схвата, пре свега, као продаја имовине приватним лицима, што, како се види, представља само један њен аспект. Неопходно је, стога, имати увек у виду ограничења таквих дефиниција, и приватизацију посматрати у ширем смислу.

У вези са оваквим одређењем појављују се, међутим, још неке дилеме. Пре свега, појављује се питање карактера јавне својине.<sup>4</sup> Ако под њом подразумевамо власништво државе, остаје отворен проблем друштвене својине, каква постоји у нашем друштву. Он би се могао решити када бисмо и друштвену својину третирали као јавну (државну), што теоријски сигурно није баш исправно, али са аспекта циља који је постављен (својинска трансформација неприветног сектора) то би могло да задовољи. Тиме, наравно, нису елиминисани неки други проблеми, који се односе на носиоца (титулара) друштвене својине, што би могло бити врло значајно, ако се прихвати концепт продаје друштвених предузећа<sup>5</sup>.

Поред тога, постављају се и питања да ли се процес својинске трансформације мора вршити само претварањем јавне (подразумевајући ту и друштвену) својине искључиво у приватну својину, или је потребно, и могуће, задржати и друге облике својине (задружна, нпр.). Ни овде мишљења нису усаглашена – има аутора који су експлицитно против свих других облика својине (као, рецимо, Љ. Маџар), док други заступају схватања да треба свим облицима својине дати једнаке шансе, а тржиште ће се већ побринути да опстане онај који је најспособнији (нпр. С. Пејовић).

2. У већем броју радова о приватизацији наводи се да је приватна својина ефикаснија од јавне, и свих других облика својине, па се тако повећање

---

<sup>3</sup> “Uses, and Misuses of Privatization”, u: S. H. Hanke (ed.) *Prospects for Privatization*, APS, New York, 1987, p. 139 и даље.

<sup>4</sup> Термин „јавни” (public) преузет је из стране литературе, и један је од разлога одређених термилошких конфузија. Тако би исправније било под јавним предузећем сматрати свако предузеће које врши јавну функцију, без обзира каква је власничка структура тог предузећа. а државним предузећем свако предузеће које је засновано на државној својини.

<sup>5</sup> На ово посебно скреће пажњу Љ. Маџар. (Видети: Lj. Madžar, „Dileme vlasničkog prestrukturiranja i hazardi koegzistencije društvene i privatne svojine”, у: *Jugoslovenski ekonomisti o preduzeću u reformi. Privatizacija i prestrukturiranje*, Budva, 24–26. septembra 1991., стр. 5).

ефикасности, имплицитно или експлицитно, означава као један од кључних аргумената за процес приватизације и у нашој привреди.<sup>6</sup>

Међутим, да ли је неопходно да (сва) јавна предузећа послују ефикасно, односно по принципима по којима послују и приватна предузећа? Настанак и постојање државних предузећа, заправо, често су мотивисани и неким другим разлозима, а не само економским, односно не само стварањем (и максимирањем) профита. Међу тим разлозима има и идеолошких, што би одговарајућа анализа могла да покаже и за настајање нашег тзв. друштвеног сектора привреде, односно наше друштвене својине. Не би било добро, наравно, да се и обрнут процес (прелазак јавне, односно друштвене, у приватну својину) одвија са превагом идеолошких, већ уз јасно одређене економске, и друштвене, циљеве.

С друге стране, ни схватање да су приватна предузећа *per se* ефикаснија од јавних не ужива неподељену подршку<sup>7</sup>, без обзира што се тако често користи као јасно и разумљиво. Без обзира на евидентну неефикасност наше привреде, многи теоретичари (нашег) самоуправног модела сматрају да дискусије око његове (не)ефикасности нису још увек окончане и исцрпене, и да их не би требало овако на пречац прекидати.

При томе је, и недавно, било разматрања која показују предности (ефикасност, једнакост у расподели, итд.) друштвене у односу на приватну својину. Један од таквих примера, веома поједностављен, већ је навођен у нашој литератури<sup>8</sup>, али са непрецизно изведеном аргументацијом. Према тој аргументацији, овај пример требало би да показује супериорност друштвене у односу на друге облике својине. Задржимо се на овом питању нешто детаљније.

Два сточара, „А” и „В”, напасају стада на два пашњака, добром и лошем. У „природном стању” без својине, они могу користити оба пашњака, па ће, наравно, обојица хтети да користе добар. Ефекти које сваки постиже, услед „преоптерећености” пашњака, имаће „вредност” два. Исто ће бити и ако свако од њих користи лош пашњак. Ако, међутим, један од њих користи добар, а други лош пашњак, ефекти које они остварују износиће осам и четири, односно четири и осам. У несвојинском друштву ове четири описане ситуације дешаваће се са подједнаком вероватноћом, па је зато очекивана вредност користи (игре) једнака четири.

---

<sup>6</sup> Видети: J. Nellis, “Privatization in Reforming Socialist Economies”, Conference on Privatization in Eastern Europe, 7-8 November 1990, Ljubljana, pp. 1-2.

<sup>7</sup> Код нас овакво схватање заступа у првом реду Б. Хорват. Треба свакако истаћи да и међу угледним појединцима и чак и економским школама и на Западу има и другачијих схватања. Тако је недавно J. Stiglitz као један од закључака у вези са приватизацијом истакао да досадашња искуства нису показала да само власништво има толики значај за ефикасност. Ако се, наиме, монополско предузеће приватизује то ће мање повећати ефикасност него ако га изложимо конкуренцији. Сличан став заступа и G. Yarrow („Privatizacija u teoriji i praksi”, *Pogledi*, br. 2, 1989, стр. 388).

<sup>8</sup> Пример је разматрао Ч. Оцић („Друштвена својина, самоуправљање и економска ефикасност”, у зборнику: В. Југовић и В. Ћургуз Казимир, ур., *Економска ефикасност и самоуправљање*, ИИЦ ССО Србије и МЦ ЦК СК Србије, Београд, 1986, стр. 73; „О друштвеној својини”, у: *Субјекту друштвене својине*, Економски зборник САНУ, књ. VI, Београд, 1989, стр. 161–170; *Rast ili vlast*, Ekonomika i Ekonomski institut, Beograd, 1990, стр. 251).

Табела 1.

Сточар	Пашњак	Б	
		добар	лош
А	добар	2,2	8,4
	лош	4,8	2,2

У условима приватне својине, када је један од два сточара признат као власник доброг, а други лошег пашњака, нема могућности да обојица користе само један (добар или лош) пашњак. Сада ће, дакле, постојати две могућности – (8,4) или (4,8), и просечна корист (очекивана вредност игре) биће шест. Увођење приватне својине резултирало је стањем које је боље од претходног. Својинским (приватносвојинским) правима се, осим тога, успешно решава и проблем друштвене координације – сваки од сточара је јасно упућен на то који од два пашњака да користи, чиме се избегавају могући конфликти (на тој равни). Међутим, очигледно је да ово друштво, са успостављеним приватносвојинским односима карактерише и успостављена и санкционисана неједнакост.

Ако држава успостави сопствену, државну својину, она ће допуштати сточарима да напасају своја стада на једном од пашњака. Просечна корист биће и овде шест, из чега следи да је постојање државне својине пожељније од првобитног стања (стања без својине). Ово друштво карактерише и релативна друштвена стабилност, као и дистрибутивна једнакост, али и економска неефикасност (на микро нивоу), са потенцијалном макроефикасношћу.

Најзад, у четвртм случају, када оба сточара, на основу узајамног аранжмана (на основу заједничке, или друштвене, својине над пашњацима) наизменично користе и један и други пашњак, смењујући се, сваке године, рецимо. И овде се просечна друштвена корист (очекивана вредност игре) повећала у односу на првобитно, несвојинско стање. Овај тип својине обележавају, осим тога, још и једнакост у расподели, друштвена стабилност и економска ефикасност.

Табела 2.

Типови својине	О б е л е ж ј а		
	Једнакост	Друштвена стабилност	Економска ефикасност
Без својине	+	-	-
Приватна	-	+	+
Државна	+	+	-
Друштвена	+	+	+

Запазимо, међутим, да се цео наведени пример односи на ситуацију где сваки од сточара поседује и користи *своје* стадо, где је, дакле, стално присутна *приватна својина* над (својим) стадом, а да се успостављање четири наведена облика својине односи *искључиво* на земљу, коју они користе. Аргументација која се у примеру наводи може остати непромењена<sup>9</sup>, али се мора имати у виду наведено ограничење. Према томе, на овој идеалној, теоријској, равни могло би се закључити да је у *условима постојања приватне својине над средствима за производњу* (поседовање стада) *друштвена својина над земљом супериорнија од осталих облика својине*.

Наравно, поставља се питање да ли се на основу оваквог примера могу извучити и такви далекосежни закључци. Односно, још и пре тога, да ли је дозвољено овакво конструисање примера, наиме, да ли је оправдано претпостављати овакво одвајање власништва на земљу од власништва на стадима која ту земљу користе<sup>10</sup>. Међутим, исто се тако поставља и једно друго важно питање – зашто овај пример у нашој литератури *није* изазвао потребну пажњу?

И у нашој литератури је било покушаја да се докаже да државно предузеће не мора бити мање ефикасно од одговарајућег приватног, премда државни сектор често јесте<sup>11</sup>. Према наведеној анализи битно је окружење у коме државно предузеће послује, о чему ће бити нешто више речи касније.

У разматрању ових питања не би требало, свакако, занемарити резултате који су постигнути у приватизацији у развијеним земљама. Тако R. Bailey<sup>12</sup> наводи четири класична случаја приватизације у Њујорку, који нису испунили очекивања у погледу повећања ефикасности: одвоз комерцијалног отпада, занатско образовање, школски превоз и управљање спортским објектима. Као разлоге (стварне, али и потенцијалне) који су довели до ових неуспеха он наводи више момената: постојање скривених монопола, нужност трајне регулације, расположивост снабдевачима, транзицијски трошкови, губитак великих економија, проблем процене тржишних вредности, удовољење уговорним обавезама, границе управљања, и др.

3. Још једно овакво, често заступано, схватање је да (само) приватна својина обезбеђује функционисање (и то добро функционисање) тржишта. Овакви ставови, међутим, не узимају у обзир да је и у условима приватне својине могуће, и често се дешава, да тржиште није савршено, и да то није узроковано обликом својине, већ

---

<sup>9</sup> Не узимамо у обзир, јер то овде није од толиког значаја, и друге моменте у наведеној аргументацији, пре свега оне које се односе на друштвену стабилност и дистрибутивну једнакост у условима државне својине.

<sup>10</sup> Упоредити: K. Marks, *Osnovi kritike političke ekonomije I*, Prosveta, Beograd, 1979, стр. 326.

<sup>11</sup> В. Horvat, "Efficiency of the Public Sector", *Economic Analysis and Workers' Management*, № 2, 1985, pp. 195-203.

<sup>12</sup> R. Bailey, *Исто*, стр.428-432.

стањем на самом тржишту, односно степеном његове конкурентности, дакле самим тржишним структурама, као и испуњењем неких других претпоставки.

Б. Хорват, тако, наводи пет услова (претпоставки) који тржишну привреду чине (релативно) ефикасном<sup>13</sup>:

- слободна иницијатива, која се налази у основи предузетништва;
- самосталност предузећа у пословању, што је, уз остало, и предуслов мотивисаности;
- сарадња унутар предузећа;
- несметана конкуренција међу предузећима, и
- економска политика која елиминише недостатке тржишта, јер је само тржиште (па и тржиште потпуне конкуренције) врло несавршено.

Ови услови су, како се види, независни од тога каква својина постоји у предузећу. Другим речима, добро или лоше функционисање (или нефункционисање) тржишта ирелевантно је у односу на облик својине.

Ова разматрања требало би да укажу на потребну меру опреза приликом спровођења процеса приватизације. Неопходно је, наиме, сагледати постојеће тржишне структуре у нашој привреди, и сходно томе усмерити стратегију приватизације. При томе, наравно, пожељно би било користити и искуства других, развијених привреда, које су до сада имале више успеха у антимонополистичком законодавству, односно у стварању и одржавању тржишта и тржишне конкуренције. Код нас, међутим, тај проблем још увек није довољно сагледан, што је вероватно такође, резултат одређених схватања о (снажним) друштвеним предузећима, која ће бити носилац социјалистичке изградње, као и одређених идеолошких схватања – универзализација принципа самоуправног споразумевања и његова примена, рецимо, чак и у области одређивања цена, довела је до тога да су најефикаснији примери самоуправних споразума били управо ти споразуми, о ценама. Практично, код нас је и на тај начин стимулисано стварање монопола.

Да ова питања нису без основа постављена веома убедљиво се потврђује на примеру индустрије Србије. Према подацима СДК за 1989. и 1990. годину степен концентрације понуде у њој изузетно је велики, што практично чини неупотребљивим примену коефицијента К4 (учешће четири највећа производа у укупном приходу дате гране, односно групације), што је, иначе, уобичајени поступак у анализама тржишних структура<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> В. Horvat, „Tržišna transformacija državnog preduzeća”, *Ekonomika*, br. 9, 1991, стр. 5-6. Детаљније разматрање ових проблема дао је Б. Хорват у: *The Political Economy of Socialism*, М. Е. Sharpe, Inc., Armonk, New York, 1982. (Политичка економија социјализма, Globus, Zagreb, 1984).

<sup>14</sup> Горњу оцену треба, наравно, донекле релативизовати, јер се подаци односе само на Србију, а њена предузећа су наступала на (мање или више јединственом) југословенском тржишту. Међутим, ако се узму у обзир и појаве насилног затварања ионако испарцелисаног тржишта (као што је, рецимо, било увођење посебних дажбина на робу из других република), као и оно што се сада дешава у Југославији, и саму ту неопходност релативизовања треба примити са одређеном дозом резерве.

Према овим подацима четири највећа произвођача покривала су укупну понуду индустрије Србије у 54 групације (у 1989), односно у 52 групације (у 1990. години). При томе је само један произвођач постојао у 24 групације у 1989, односно у 19 групација у 1990. години. Уз постојање и других групација, где четири највећа произвођача покривају преко деведесет, односно преко деведесет пет процената укупне понуде, евидентно је постојање снажних монополских и олигополских структура у индустрији Србије.

Постојање оваквих тржишних структура, наравно, није новијег датума. Својевремено су поједини наши економисти већ скретали пажњу на њихову присутност<sup>15</sup>, и на последице које оне изазивају. По свој прилици ситуација се, у односу на тадашња истраживања, није (бар не много) променила, ако се није и погоршала.

Табела 3.

Учешће четири највећа произвођача у приходу групације, у %	Број групација			
	1989.	%	1990.	%
100	54	32,9	52	31,7
95–99,99	20	12,2	21	12,8
90–94,99	10	6,1	7	4,3
85–89,99	10	6,1	11	6,7
80–84,99	12	7,3	13	7,9
мање од 80	58	35,4	60	36,6

Са своје стране, ове снажне монополистичке и олигополистичке тенденције захтевају разграничавање два појма, или два процеса – приватизације и либерализације, што се, иначе, врло често не чини, а чиме се доприноси одређеним неспоразумима и недоумицама, као и јасно опредељивање шта ми у ствари желимо – приватизацију или либерализацију, или и једно и друго. Ово је тим више потребно, што разни методи којима се спроводи процес приватизације имају и различите ефекте на конкурентност, односно на либерализацију.

Либерализација се може дефинисати као отварање (било које) делатности приступу конкурентних снага. Препуштање јасних монопола приватним фирмама је облик приватизације који је истовремено и либерализација. Ипак, могуће је извршити приватизацију без либерализације, као што је учинила влада М. Thatcher продајом деоница два монопола (British Telecom и British Gas)<sup>16</sup> без значајног

<sup>15</sup> Видети, рецимо, истраживања Т. Petrin (*Analiza vzrokov koncentracije organizacijskih enot v industriji in trgovini Jugoslavije v letih 1954-1976*, докторска дисертација, Ekonomska fakulteta Boris Kidrič, Ljubljana, 1981) и Ј. Prašnikara (*Teorija i praksa organizacija udruženog rada*, СКД, Zagreb, 1983).

<sup>16</sup> Приватизација British Telecom-а (BT) уствари је извршена уз посебно регулативно деловање – оснивање посебне контролне институције (OFTEL) за посредовање и надзор над издавањем лиценци, а њихово издавање влада је захтевала доношењем посебног закона – Telecommunication Act



подвргавања ових делатности конкурентним снагама. Такође је могуће извршити либерализацију без приватизације – то значи увести конкуренцију у јавни сектор без трансформације власништва, што би се, рецимо, остварило када би држава захтевала од јавних предузећа или агенција да конкуришу за капитал или уговоре код виших инстанци. Најзад, могуће је извршити истовремено и национализацију и либерализацију, како су учинили француски социјалисти када су почетком 1980-тих година национализовали банке и либерализовали финансијско тржиште<sup>17</sup>.

4. Многи заступници приватизације сматрају да је основни проблем државног (и друштвеног) власништва мотивационе природе<sup>18</sup>. Нико, према тим схватањима, значи ни држава ни радници, као власници предузећа, нема довољно мотива да управља предузећем на начин који би обезбеђивао ефикасно пословање и максимизацију вредности имовине предузећа.

Тако J. Nellis<sup>19</sup> наводи четири разлога због којих приватна фирма мора бити ефикаснија од јавне: 1) приватна фирма била би мање подложна политичком уплитању него јавна; 2) приватна фирма била би способнија да понуди пристојна примања како би привукла и сачувала добре менаџере; 3) приватна предузећа била би више изложена дисциплини комерцијалног финансијског тржишта него јавна; и 4) можда најважније, приватна својина треба да значи да су интереси капитала боље репрезентовани.

Оваква схватања потичу још од А. Smith-а и класичних економиста, који су били убеђени да је приватна својина инхерентно супериорнија од јавне. Smith је, чак, упозоравао да директори деоничарских друштава, пошто само управљају туђим иовцем, не могу на њега да пазе онако опрезно и брижно као власници тог новца у приватној фирми. За разлику од класичних економиста, у неокласичној теорији ефикасност је посматрана више као резултат тржишних структура, односно степена конкурентности. Међутим, савремени доприноси неокласичној теорији, као што су теорија својинских права, јавног избора, контестабилних тржишта, знатно су убедљивији у доказивању да је власништво значајно, и да само приватна својина може да избегне инхерентну неефикасност коју доноси државно управљање, У литератури (и наравно у пракси савремених корпорација у

---

из 1984. године како би се ограничио монополски положај ВТ. Ипак, до 1990. године само је један велики непосредни конкурент (Mercury Communications) добио лиценцу. Стога се ова приватизација убраја у приватизације са регулацијом и ограниченом конкуренцијом. British Gas (BG) је пример приватизације са монополем, уз формирање посебног регулаторног тела (OFGAS) и употребу посебног режима цена.

<sup>17</sup> P. Stagg, *Ibid*, pp. 125-126.

<sup>18</sup> Видети, нпр.: Б. Шошкић, „Трансформација својине”, у: Привредна кретања – проблеми и перспективе, Научни семинар, 23–24. 10. 1990, Београд, ЈИК банка д. д., стр. 24; J. Nellis, “Privatization in Reforming Socialist Economies”, Conference on Privatization in Eastern Europe, 7-8 november 1990, Ljubljana, p. 2; В. Мijatović, „Ciljevi i kriterijumi svojinske transformacije”, *Ekonomika*, br. 9, 1991, стр. 14.

<sup>19</sup> J. Nellis, *Op. cit.*, p. 2.

развијеним привредама) могу се наћи аргументована разматрања овог става, и мноштво примера који указују на његову неодрживост. Веома је илустративан пример живота двеју познатих личности у привредној историји Америке – Н. Forda, предузетника, и А. Sloana, менаџера, који су живели у практично истој епохи.<sup>20</sup> И нека друга истраживања показала су да је овако поједностављење неодрживо, и да и невласници могу бити заинтересовани за рад и за управљање предузећем<sup>21</sup>.

У вези са релевантношћу оваквих ставова од значаја су и разматрања G. Yarrowa.<sup>22</sup> И под претпоставком да сви деоничари првенствено желе да максимално повећа(ва)ју профит, а што ипак не мора бити тачно, проблем стимулсања пословодних структура у том правцу није баш једноставан. Наиме, пословодне иницијативе ће тада зависити од више фактора – одвајање својине од контроле, могућности информисања деоничара о резултатима рада, ефикасности механизма преузимања предузећа, и најзад правних ограничења.

Не доводећи у питање мотивисаност у најједноставнијем случају (класична фирма, са једним власником-руководиоцем), већ код одвајања власништва од контроле, што је наравно много чешћи случај, појављују се проблеми стимулсања. Како, наиме, власници (деоничари) могу да стимулишу и контролишу руководиоце да би се остваривао максимални профит? Према савременим схватањима<sup>23</sup> најједноставнији механизам за остваривање контроле налази се у могућностима продаје деоница – у случају лошег пословања дивиденде ће падати, па ће се деонице продавати, а цене ће им опадати. Зато ће постојати стална опасност истискивања руководства фирме од стране нових власника, утолико више уколико се деонице почну концентрисати у мањем броју руку, односно у екстремном случају у рукама једног власника, који стиче утолико веће могућности контроле. Овај се процес назива *тржиште управљања корпорацијом*, и када оно функционише свакако неће изостати снажан мотивациони ефекат.

Међутим, Yarrow истиче да постоје јаки разлози за веровање да тржиште управљања корпорацијом показује више значајних недостатака. Ради се о томе да могућности куповања и продаје деоница не значе аутоматски да ће се то и

---

<sup>20</sup> Ford је рођен 1863, а Sloan 1875. године. А. Smith би, сигурно, могао да очекује да један предузетник, власник фирме, какав је био Ford, посвети читав живот својој фирми, али би му вероватно било потпуно несхватљиво да тако нешто чини човек који није власник (када је постао председник General Motors-а, како сам каже, Sloan је одлучио да не жали никакве личне жртве за ствар предузећа, и, наравно, није их ни жалио). Овај пример у сличном контексту наводи Н. Jacoby (Birokratizacija svijeta. Globus, Zagreb, 1985, стр. 114).

<sup>21</sup> Видети нпр.: М. Aoki, ed., *The Economic Analysis of the Japanese Firm*, North-Holland, 1984, где се, уз остало, разматра висока мотивација јапанских радника (који не раде на својим средствима), као и висока мотивација јапанских менаџера (који, такође, не управљају својим средствима). Ова књига је значајна и због разматрања неких аспеката управљања предузећем и функционисања јапанске привреде, а који могу, такође, бити од значаја и за нашу привреду.

<sup>22</sup> G. Yarrow, *Нав. дело*, стр. 342–395.

<sup>23</sup> Видети нпр. и: „Tržište će se pobrinuti”, интервју са С. Пејовићем, *Ekonomika politika*, бр. 2067, 11. 11. 1991, стр. 27–29.

реализовати, што се посебно односи на мале деоничаре, који могу занемарити последице продаје деоница на исход преузимања власништва, и задржати их ради учешћа у будућем, већем, профиту. И неки емпиријски радови показују да тржиште управљања корпорацијом не функционише савршено.

У јавним, односно државним предузећима надзор над радом руководећих структура поверен је влади. Пошто не постоје деонице нема ни тржишта капитала, односно тржишта управљања корпорацијом. То, међутим, не значи и да ће стимулације руководиоца бити мање него код приватних предузећа, па сходно томе и надзор над руковођењем фирмом може бити успешнији, односно ефикаснији (уместо тржишта управљања корпорацијом овде се влада може директно побринути за везивање премија уз остварени профит, или за отказе у случају лоших пословних резултата). Међутим, потенцијалне предности државног надзора (одсуство проблема изазваних распршеношћу деоница, и отуда непосредан увид надзорника над пословањем), које се често истичу и као аргументи за национализацију, и то пре свега у гранама које чине природне монополе, понекад (или чак и врло често) не доводе до одговарајућих резултата. Разлоге овоме Yarrow види у изостајању потицаја за делотворни надзор државних предузећа, што је, са своје стране, резултат несавршености „тржишта” политичког управљања, односно гласачке јавности.

Према томе, не може се очекивати да један облик власништва буде бољи од другог у свим земљама и у свим делатностима. Стога и „опћа евалуација мјера приватизације мора узети у обзир факторе као што су ступањ конкуренције на релевантним тржиштима и ступањ ефикасности регулативних мјера за превладавање неуспеха тржишта, укључујући и оне који настају услед снаге монопола”.<sup>24</sup>

На горња четири разлога, која наводи J. Nellis, као да је унапред реаговао Б. Хорват<sup>25</sup>, наводећи их и истичући да то важи ако је јавно предузеће монополско, а ако то није случај, наиме, ако јавно предузеће послује на тржишту, изложено конкуренцији, онда ће и оно бити конкурентно, иновативно и профитабилно, као и свако друго предузеће. Такав је случај са нпр. Renault-ом.

С тим у вези је и схватање о предузетништву, односно предузетнику, који, како је истакао J. Schumpeter, није, односно не мора бити, власник капитала. Својинско право на капиталу јесте функција капиталисте, али он не мора бити предузетник (и често није). С друге стране, да би неко био добар предузетник није нужно да буде власник капитала, већ само да у регулативним механизмима (законима) није онемогућено да се бави послом (по сопственом избору) и да му је доступан капитал.

---

<sup>24</sup> G. Yarrow, *Исто*, стр. 394–395.

<sup>25</sup> B. Horvat, “Efficiency of the Public Sector”, *Economic Analysis and Workers' Management*, No 2, 1985, pp. 197-198.

5. Управо проблем регулативе, како екстерне, тако и интерне, заокупљао је још раније пажњу наше јавности. То је нарочито било изражено у првој половини 1980-их година, када су се кризне тенденције све отвореније испољавале. У многим текстовима изражавана је и аргументована чињеница да је наш „самоуправни” систем захватила права нормативна хипертрофија, и да се тенденција њеног даљег мултипликовања мора радикално преокренути.<sup>26</sup>

О овој појави писао је још почетком 1980-их година Ј. Жупанов<sup>27</sup>, називајући је инстнтитуционални гигангизам и бирократски перфекционизам. Њене изворе он налази у интеракцији двају опречних сегмената југословенског политичко-институционалног система: система социјалистичке демократије и „државно-партијског комплекса”, што се тиче њихових последица он није имао никакве сумње.<sup>28</sup>

Бројна упозорења против претераног нормативизма као да су кулминирала појавом једне тада не баш запажене књиге, која се завршава позивом: "ОСЛОБОДИМО ПРЕДУЗЕЋА!"<sup>29</sup>. Да би се то остварило неопходно је омогућити предузећима да у својим статутима (који су једини њихов интерни акт<sup>30</sup>): 1) чвршће дефинирају компетенције за одлучивање, поједноставе процедуру одлучивања и успоставе ефикасније односе између управљања и самоуправљања; 2) самостално бирају и смјењују своје најодговорније руководиоце тајним гласањем цијелог колектива; 3) траже боље начине награђивања, без обавезе да се мјере немјерљиви резултати индивидуалног доприноса у заједничком производу и без обавезних јавних расправа о свакој плаћи; и 4) уведу ефикасније мјере у циљу јачања радне дисциплине.

Истом законском реформом, коју је ради остваривања наведених захтева предложио аутор, предузећа би се обавезала да: 1) дефинирају збор радника (или делегате зборова у великим системима) као врховну власт у подuzeћу; 2) о

---

<sup>26</sup> Видети, нпр. Н. Јованов, „За редукацију институционалног и правног система”, *Марксистичка мисао*, бр. 5, 1983, стр. 93–110. („Прилози за редукацију правно-нормативне концепције самоуправљања и делегатског система су посебно мотивисани потребом да се самоуправљање сачува од могуће дефинитивне пропасти”, стр. 93.) Према подацима које је крајем 1983. године презентирао Д. Жарковић („Zapali smo u normativni utopizam”, *Privredni pregled*, бр. 7492, 28. новембар – 3. децембар 1983, стр. 7.) у мају месецу 1983. године у Југославији су били на снази следећи прописи (само !) федерације: 272 закона, 188 измена и допуна закона, 242 уредбе, 1053 одлуке, 382 решења, 1201 правилника, 415 наредби, 82 упутства. Томе би свакако требало додати и бројне друштвене договоре и самоуправне споразуме. Ове прописе би, непосредно, требало да извршава 153866 организација и заједница, 4719 органа друштвено-политичких заједница и 8313 самоуправних интересних заједница.

<sup>27</sup> Ј. Жупанов, „Актуелни друштвени тренутак”, *Naše teme*, бр. 12, 1981. и *Marginalije o društvenoj krizi*, Globus, Zagreb, 1983.

<sup>28</sup> „Укратко, институционални гигангизам ствара ниску флексибилност и респонзивност, а бирократски перфекционизам кочи сваку иницијативу и стваралаштво.” (Ј. Жупанов, „Отваранје према економији – хоће ли овај пут успјети?”, *Sociološki pregled*, бр. 1-2, 1984, стр.9.)

<sup>29</sup> S. Goldstein, *Prijedlog 85 – glas iz privrede*, Scientia Yugoslavica, Zagreb, 1985, стр. 142.

<sup>30</sup> И не само то – у статут свог замишљеног штампарског предузећа Gutenberg Goldstein је уградио само 42 члана, које је сматрао довољним за целокупну нормативу у оквиру предузећа!

кључним персоналним питањима одлучују демократским тајним гласањем; 3) заоштре одговорност руководиоца за испуњавање планова, с обавезним питањем повјерења и тајним гласањем о повјерењу у случају неиспуњених планова

Иако је са укидањем ЗУР-а, који је одлучујуће допринео размаху папирне институционализације, ситуација нешто промењена, ипак је за наше друштво (пре свега за привреду) ово још увек један од крупних проблема. Веома је карактеристична недавна изјава председника Народне скупштине Србије о успешном раду српског парламента, која је поткрепљена податком о око 500 усвојених закона само у овој години.

б. Једно од кључних питања у већини предлога за приватизацију у нашој привреди је начин остваривања својинске трансформације – добровољно или принудно, и с тим у вези брзина којом је треба извршити, и којом она може бити реализована. При томе се, најчешће, истиче да је неопходно убрзати приватизацију, а наводи се неколико разлога, рецимо, да брз процес приватизације доноси уштеде у друштвеним трошковима услед напуштања постојеће неефикасне власничке структуре, као и да се брзом приватизацијом може предупредити политички преокрет (отпор) од стране група које се сматрају угроженима: радника, садашњих директора и старе политичке елите.<sup>31</sup>

Можда је горња констатација тачна. Међутим, какве (заједничке) интересе имају радници и њихови директори у друштвеним предузећима која послују *неефикасно*, а у великом броју су сведени на „минималце”, које добијају са великим закашњењем (ако их уопште добијају). Можемо разумети да ће отпори својинској трансформацији (као и било којој промени, уосталом) постојати код оних предузећа која „добро” послују<sup>32</sup>, односно која извлаче ренту из друштвених средстава и користе је за алиментирање (прекомерних) личних доходака, али тешко се може схватити постојање таквих отпора код оних радника који су сведени на „минималце”, или их не примају.

Ако такви отпори доиста постоје, шгање је какви су њихови мотиви. Да ли су им, можда, од плата, које ионако не добијају (или их добијају тако како их добијају, и у том обиму), важнија (неприкосновена) самоуправна права, која у тим својим друштвеним предузећима остварују? Ако је то тачно, онда смо и на том плану постигли оно чему смо дуге тежили, убеђујући наше радне људе да додуше

---

<sup>31</sup> Б. Мијатовић, *Нав. дело*, стр. 15. Последњи став заслужује пажњу. У њему су, наиме, идентификовани носиоци могућег отпора својинској трансформацији, другим речима идентификовани су они који би желели да очувају *status quo* (тзв. друштвену својину). Могло би се приметити да је тако најзад пронађена коалиција интереса радника (запослених у друштвеном сектору) и њихових директора, као и интереса радника и директора у предузећу са политичком елитом, дакле остварено је оно за чиме је наш самоуправни систем толико дуго трагао.

<sup>32</sup> „Будући да колективи из друштвених средстава извлаче ренту коју, поред осталог, користе и за најчешће прекомерно, алиментирање личних доходака, а будући да не долази у обзир да се приходи од продаје деле запосленима, за *спонтану* и *добровољну* приватизацију коју имплицира платформа равноправности (облика својине) апсолутно нема потребне мотивације.” (Љ. Маџар, *Нав. дело*.)

радници на Западу (и наши гастарбајтери) имају много већа примања, али да зато ми имамо самоуправна права, која они немају, а која су, наравно, много важнија.

Без упуштања у такве претпоставке без одговарајућих истраживања, могао бих само да кажем да ми се та дилема (о добровољној или недобровољној приватизацији) чини сувишном. При томе не мислим да отпори не постоје, или да се не могу појавити. Потребно је прописима чврсто уредити услове пословања предузећа, поред осталог и његовог опстајања као привредног субјекта. У вези са тим скренуо бих пажњу на једну значајну идеју – на стварање законских могућности (или обавеза) да се предузећа која послују са губицима у поступку стечаја продају на лицитацијама, поред осталог (или пре свега) приватним лицима.<sup>33</sup> Велики број правних лица код којих су се стекли услови за покретање стечаја показују да овај вид својинске трансформације предузећа не би требало занемаривати.

Табела 4.

ПРАВНА ЛИЦА КОД КОЈИХ СУ СЕ СТЕКЛИ УСЛОВИ ЗА ПОКРЕТАЊЕ СТЕЧАЈА

– стање 31.12.1990. године

Република	Број лица	%	Број запослених у 000	%	Обавезе (мил. дин.)	%
СФРЈ	1659	100	755	100	20140	100
БиХ	283	17,0	206	27,2	3149	15,6
Црна Гора	63	3,8	29	3,9	409	2,0
Хрватска	299	18,0	142	18,8	5959	29,5
Македонија	121	7,3	20	2,7	429	2,1
Словенија	95	5,7	25	3,2	2821	14,0
Србија	798	48,1	333	44,1	7374	36,6

Из горњег прегледа се види да је у Србији највећи број правних лица који има услове за покретање стечаја.<sup>34</sup> Оваква својинска трансформација, која би се одвијала аутоматски, по сили закона, за сва предузећа која не постижу ни такав минимум рентабилности, решила би вероватно највећи део проблема око начина (добровољности или недобровољности) својинске трансформације и њене брзине.

<sup>33</sup> Процес трансформације друштвене својине у случају стечаја предложила је Комисија за реформу привредног система из 1988. године. (Б. Шошкић. *Нав. дело.*) Видети такође: М. Vasiljević, „Model svojinske i upravljačke transformacije društvenog preduzeća”, *Zbornik radova jugoslovenskih ekonomista za IV savetovanje Privreda u reformi*, 7-9. мај 1991. Вриони, стр. 272. Знатно детаљније разматрање идеје дали су С. Тричковић и М. Ристивојевић („Privatizacija kroz stečaj”, *Ekonomaska politika*, бр. 2059, 16. септембар 1991. године).

<sup>34</sup> У двема последњим годинама у привреди Србије однос губитака и оствареног дохотка био је 27,4% и 24,0%, а само у највећих 100 губиташа ради преко 267.000 запослених. (Републички завод за планирање Србије, *Анализа пословања 100 највећих предузећа губиташа у Србији – према завршном рачуну за 1990. годину*, Београд, 1991).

7. Како је већ истакнуто, намера овог рада није да оспори потребу процеса приватизације, односно својинске трансформације у нашој привреди. Сходно томе, и на основу горњих разматрања не бих желео да доносим неке чврсте закључке или аргументе за или против приватизације. Уместо тога, циљ ми је био да укажем на неопходност да се наведена, као и друга, недовољно разјашњена питања свестраније размотре и евалуирају пре ширег захвата у процес приватизације, и да се пре тога јасно сагледају и економски и друштвени циљеви који се приватизацијом желе постићи. Стога, не би се смело дозволити да и овај процес, као што је био случај са национализацијом и „подруштвљавањем” наших предузећа, буде реализован из превасходно идеолошких разлога, и на недовољно промишљен начин.

Из горњих разматрања следи и закључак да се не може очекивати да један облик власништва буде бољи од другог у свим земљама и у свим привредним делатностима, а стога „опћа евалуација мјера приватизације мора узети у обзир факторе као што су ступањ конкуренције на релевантним тржиштима и ступањ ефикасности регулативних мјера за превладавање неуспеха тржишта, укључујући и оне који настају услед снаге монопола”.

#### ЛИТЕРАТУРА

Aoki, Masahiko (ed.) *The Economic Analysis of the Japanese Firm*, North-Holland, New York, 1984.

Bailey, Robert W. “Uses, and Misuses of privatization”, u: Steve H. Hanke (ed.), *Prospects for Privatization*, The Academy of Political Science, New York, 1987, pp. 138–152.

Goldstein, Slavko. *Prijedlog 85 – glas iz privrede*, Scientia Yugoslavica, Zagreb, 1985.

Horvat, Branko. “Efficiency of the Public Sector”, *Economic Analysis and Workers' Management*, vol. 19, 1985, No 2, pp. 195–204.

Horvat, Branko. *The Political Economy of Socialism*, M. E. Sharpe, Inc., Armonk, New York, 1982.

Jacoby, Henry. *Birokratizacija svijeta*, Globus, Zagreb, 1985.

Madžar, Ljubomir. „Dileme vlasničkog prestrukturiranja i hazardi koegzistencije društvene i privatne svojine”, y: *Jugoslovenski ekonomisti o preduzeću u reformi. Privatizacija i prestrukturiranje*, Budva, 24–26. septembra 1991.

Marks, Karl. *Osnovi kritike političke ekonomije I*, Prosveta, Beograd, 1979.

Mijatović, Boško. „Ciljevi i kriterijumi svojinske transformacije”, *Ekonomika*, god. 27, 1991, br. 9.

Nellis, John. “Privatization in Reforming Socialist Countries”, Conference on Privatization in Eastern Europe, 7-8 November 1990, Ljubljana.

- Očić, Časlav. *Rast ili vlast*, Ekonomika i Ekonomski institut, Beograd, 1990.
- Pejović, Svetozar. „Tržište će se pobrinuti”, intervju, *Ekonomska politika*, god. 40, br. 2067, 11. 11. 1991, str. 27–29.
- Petrin, Tea. *Analiza uzrokov koncentracije organizacijskih enot v industriji in trgovini Jugoslavije v letih 1954-1976*, doktorska disertacija, Ekonomska fakulteta Boris Kidrič, Ljubljana, 1981.
- Prašnikar, Janez. *Teorija i praksa organizacija udruženog rada*, Centar za kulturnu djelatnost, Zagreb, 1983.
- Starr, Paul. “The Limits of Privatization”, u: Steve H. Hanke (ed.), *Prospects for Privatization*, The Academy of Political Science, New York, 1987, pp. 124–137.
- Tričković, S. i M. Ristivojević. „Privatizacija kroz stečaj”, *Ekonomska politika*, br. 2059, 16. septembar 1991.
- Vasiljević, Mirko. „Model svojinske i upravljačke transformacije društvenog preduzeća”, Zbornik radova jugoslovenskih ekonomista za IV savetovanje *Privreda u reformi*, 7–9. maj 1991, Brioni.
- Yarrow, George. „Privatizacija u teoriji i praksi”, *Pogledi*, god. 19, 1989, br. 2, str. 342–395.
- Žarković, Dragoje. „Zapali smo u normativni utopizam”, *Privredni pregled*, br. 7492, 28. novembar - 3. decembar 1983, str. 7.
- Županov, Josip. „Aktuelni društveni trenutak”, *Naše teme*, 1981, br. 12.
- Županov, Josip. „Otvaranje prema ekonomiji – hoće li ovaj put uspjeti?”, *Sociološki pregled*, god. 18, 1984, br. 1–2, str. 3–17.
- Županov, Josip. *Marginalije o društvenoj krizi*, Globus, Zagreb, 1983.
- Јованов, Неца. „За редукцију институционалног и правног система”, *Марксистичка мисао*, 1983, бр. 5. стр. 93–110.
- Оцић, Часлав. „Друштвена својина, самоуправљање и економска ефикасност”, у зборнику: В. Југовић и В. Ћургуц Казимир, ур., *Економска ефикасност и самоуправљање*, ИИЦ ССО Србије и МЦ ЦК СК Србије, Београд, 1986.
- Оцић, Часлав. „О друштвеној својини”, у: *Субјекти друштвене својине и њихове економске функције*, Економски зборник САНУ, књ. VI, Београд, 1989, стр. 161–170.
- Републички завод за планирање Србије. *Анализа пословања 100 највећих предузећа губитака у Србији – према завршном рачуну за 1990. годину*. Београд, 1991.
- Шошкић, Бранислав. „Трансформација својине”, у: *Привредна кретања – проблеми и перспективе*, Научни семинар, 23–24. 10. 1990, Београд, ЈИК банка д. д.



**Рајко Буквић**

## **НЕКЕ ДИЛЕМЕ У ВЕЗИ СА ПРИВАТИЗАЦИЈОМ**

Сажетак. У раду се разматрају нека питања на која је потребно одговорити пред почетак процеса приватизације у Србији (и Југославији). Међу њима се истичу не само брзина и обухватност тог процеса, посебно зато што се заговара приватизација целе привреде. С тим у вези указује се најпре на нејасноће у одређењу самог појма приватизације, под којим се могу разумети различити процеси. Посебно се апострофира питање ефикасности приватне својине, за коју се често истиче да је инхерентно ефикаснија у односу на друге власничке облике. При томе се игноришу услови и ограничења који чине (или не чине) разне облике својине (не)ефикасним, попут окружења у коме предузећа послују, а које најчешће није (савршено) конкурентно. Истиче се и мотивација, као (наводни) проблем неефикасности предузећа у државном (и друштвеном) власништву, што су тврдили још А. Смит и класични економисти. Насупрот томе, савремена аргументована разматрања и мноштво примера указују да такво поједностављено схватање није одрживо, и да ефикасност регулативе (екстерне, али и интерне) и степен конкуренције на релевантним тржиштима имају и већи утицај и морају бити узети у обзир код евалуације планираних мера приватизације. Све наведено указује да се не може очекивати да један облик власништва буде бољи од другог у свим земљама и у свим привредним делатностима, због чега је неопходно промишљено и разборито планирање и спровођење процеса приватизације.

Кључне речи: приватизација, брзина, ефикасност, добровољна или принудна приватизација, регулација, конкуренција

JEL: P20, P26, P31

**Rajko Bukvić**

## **SOME DILEMMAS REGARDING PRIVATIZATION**

Abstract. The paper discusses some questions that need to be answered before the privatization process in Serbia (and Yugoslavia) begins. Among them, the speed and comprehensiveness of the process are highlighted, especially since the privatization of the whole economy is advocated. In this regard, the first thing to point out is the ambiguities in the definition of the term privatization, which can be understood as various processes. The issue of the efficiency of private property is particularly emphasized, which is often emphasized as being inherently more efficient than other forms of ownership. In doing so, the conditions and limitations that make (or do not make) various forms of ownership (in)efficient are ignored, such as the environment in

which enterprises operate, which is most often not (perfectly) competitive. Motivation is also highlighted, as the (alleged) problem of inefficiency of enterprises in state (and social) ownership, which was argued by A. Smith and classical economists. In contrast, contemporary argumentative considerations and a multitude of examples show that such a simplified understanding is not sustainable, and that the effectiveness of regulation (external, but also internal) and the degree of competition in relevant markets have an even greater impact and must be taken into account when evaluating planned privatization measures. All of the above indicates that one form of ownership cannot be expected to be better than another in all countries and in all economic activities, which is why thoughtful and prudent planning and implementation of the privatization process is necessary.

**KeyWords:** privatization, speed, efficiency, free or forced privatization, regulation, competition