

Миодраг Зец*

НУЖНОСТ И ЕТАПЕ СВОЈИНСКЕ ТРАНСФОРМАЦИЈЕ

I

Реформски процеси у свим социјалистичким земљама спроведени раније углавном су се сводили на институционалну адаптацију не дирајући кључне односе у друштву што се може сматрати основним узроком њиховог неуспеха. На економском плану такав приступ се сводио на измену привредно-системских решења без залажења у темељну одредницу система — структуру својинских односа.

Ширењем реформских процеса у Југославији преиспитивање је захватило и саме темеље система, а то је без сумње својинска структура.

Услед великих отпора, преиспитивања својинске основе система је текло постепено и померање официјелног става о својинском питању одвијало се у етапама које грубо можемо систематизовати у следеће:

Прва, одлучујући заокрет у реформи је начињен када се одступило од схватања да је друштвена својина *циљ развоја* и тежње да се обезбеди што шире „подруштвљавање као историјски процес“ чиме би се обезбедиле економске основе за „интегрално самоуправљање“ и када је прихваћено да се друштвена својина третира само као једно од *средстава* за ефикасан развој;

Друга, одбачено је третирање друштвене својине као минулог рада и прихваћено да се друштвена својина третира као друштвени капитал чиме се отворио пут „интегралном тржишту фактора производње“ и одбачен примат текућег рада над капиталом;

* Др Миодраг Зец,
Институт Економских наука, Београд

Трећа, недвосмислено се отвара могућност својинског плурализма чиме се омогућује коегзистенција међу различитим облицима власништва;

Четврта, увиђа се нужност обезбеђивања конкуренције и кооперације међу различитим облицима власништва што у први план ставља проблем трансформације једног облика власништва у други.

Конкуренција међу својинским облицима подразумева да постоји флексибилан и континуалан механизам који обезбеђује прерастање једног својинског облика у други сходно економској ефикасности и мотивисаности учесника на тржишту.

У документу „Основе реформе привредног система“ у тач. 1—20 предлагачи се залажу за мешовиту привреду „у смислу њихове чврсте повезаности и својинске интеграције која не би мењала њихов својински карактер и доводила до преливања једног својинског облика у други“.¹

Истина оставља се могућност да друштвена предузећа могу бити „понуђена на откуп само уколико нису атрактивна за друштвени сектор и то прво сопственим радницима па потом и другима“.²

Отварање могућности да се само приватизују друштвена предузећа која су у стечају не решава у целини проблем трансформације својинских облика.

Ту реформа својинских облика удара у темеље регулативе дефинисане иновираним Уставом. Бројна питања остају отворена и апострофираћемо само нека:

Прво, Марковићева влада прихватањем „интегралног тржишта“ (робе, рада и капитала) начелно прихвата могућност трансформације својинских облика на тржишту капитала, јер нуди основне финансијске инструменте путем којих је могућно да оно почне функционисати у свом рудиментарном облику.

Процес преузимања неуспешних од стране успешних, је начелно отворен, али тек пракса треба да отвори шире токове у промету „друштвеног капитала“ не само унутар друштвене привреде него међу свим облицима својине. Развијено финансијско тржиште обезбеђује мултилатералност финансијских трансакција и померања укупног капитала према местима ефикасније употребе.

Тиме је отворен процес непрекидне оптимизације употребе укупног капитала у једној привреди. Такав промет је могућ само ако се свим облицима својине зна власник.

Друго, операционализација друштвене својине подразумева јасно дефинисање власника и његову персонализацију. За

¹ „Основе реформе привредног система“ — Комисија СИБ-а за реформу привредног система, Београд, 14. октобар 1988.

² Исто, стр. 22.

сада, још увек није јасно ко може постати власник предузећа (држава, ДПЗ, партија, предузеће, запослени радници).

Неки предлози заговарају да власник друштвене имовине буде предузеће, али остаје питање ко је онда власник предузећа?

„Власник мора бити до краја идентификован и персонализован. Предузеће не може бити власник“.³

Становиште да је држава, односно ДПЗ стварни власник такође има много присталица. „Самоуправљачи имају право на самоуправљање без мешања ДПЗ ако дуго док успешно послују. Кад упадну у велики проблем, када се излаз појави у претварању у мешовито предузеће онда у том претварању мора суделовати ДПЗ“.⁴

Истовремено, случај стечајног поступка и персонализације продавца у лицу поверилаца има много присталица. Све ово не даје одговор ко је стварни власник друштвеног предузећа, ко га може продати и по којој цени (без обзира да ли добро или лоше послује).

Инсистирање на ефикасности подразумева да се реши питање ко брине о ефикасности. Сада су у обезбеђивање ефикасности друштвене привреде укључени држава, партија, менаџери и радници. У ситуацији када недостаје конкретан власник на тежини добијају противречни интереси између ових субјеката и у тим околностима ефикасност може само падати.

Треће, недостају и решења како остварити ефикасност друштвене привреде, и што је мера ефикасности, и каква је коначна циљна функција друштвеног предузећа коју треба максимизирати. Као кључни параметри још увек су у оптицају укупна добит и добит по средствима. Већ сада је јасно да се максимизација добити не може остварити без државне принуде, јер она није природан интерес радника.

Стога се и предлаже минимална амортизација (да се онемогући преливање имовине у доходак), минимална акумулација (преливање профита у потрошњу), контрола личних доходака итд.

Непостојање персонализованог власника онемогућује да се прецизира ко сноси ризик и ко добија профит. „Кад у предузећу изостају лица која конкретно губе имовину (у случају неуспеха) или добијају профит, бирају и плаћају стручњаке који у њихово име доносе пословне одлуке законито изостаје рационалност у понашању а и тржиште не може функционисати“.⁵

Четврто, покушаји да се ефикасност реши одвајањем управљања од самоуправљања и увођењем предузетништва и ме-

³ Др Љ. Маџар, Економска политика, Београд, бр. 151, од 21. августа 1989, стр. 10.

⁴ Др Н. Матс — Економска политика, Београд, бр. 1951 од 21. август, 1989. године, стр. 11.

⁵ Мр Т. Думезић — „Реформа — посао без ефекта“, Економска политика, бр. 1937, од 15. маја 1989, стр. 10.

менаџерства у условима нерешног својинског питања не може дати резултате.

Менаџер има сопствене интересе које реализује у оквиру бриге за интересе власника који га постављају. Ако га поставља партија и држава (кадровска политика) онда ће он као и до сада преферирати њихове циљеве и критеријуме, уколико то ради радни колектив онда ће он преферирати њихове интересе (лични дохоци). У сваком случају без решења суштинских питања друштвене својине не може се очекивати да менаџери реше проблем ефикасности друштвене привреде.

Пето, као што је проблем утврдити цену друштвене имовине уколико она не подлеже продаји на тржишту (очито је да књиговодствена вредност друштвене имовине вишеструко надмашује цену коју би остварила продајом на тржишту). Ништа мањи проблем није у одређивању цене употребе капитала уколико се друштвена средства преливају као капитал. Рационализација и објективизација финансијских односа у предузећу претпоставља да је прецизирана цена капитала, а њу одређује власник и тржиште, а управо је то исходште спора у југословенској економији.

Тиме се уочава да су досадашња решења стално блокирана концепцијским питањима друштвене својине. Предлози СИБ-а) из децембра 1989. фактички заобилазе разматрање концепцијских питања друштвене својине, већ предлажу прагматична решења за приватизацију друштвене својине и њено излагање ригорозној конкуренцији на тржишту. Доношењем Закона о друштвеном капиталу предлаже се брисање чланова који регулишу суштинске одредбе везане за друштвену својину из Устава (амандман XLIX) чиме се практично омогућује механизам продаје друштвених предузећа (не само у случају стечаја) при чему одлуку о продаји доноси раднички савет а новац од продаје иде у Фонд за развој у републици. Помак у односу на ранију праксу је следећи: пре је предузеће које је у стечају после намирења поверилаца припадало општини, сада се могу продавати и предузећа која нису под и пред стечајем, а новац иде републици. То не решава концепцијска питања друштвене својине мада се и даље прихвата њен опстанак (уколико је ефикасна, а не зна се како би се утицало на ефикасност). Питање титулара је делимично решено тако што се у поступку продаје друштвена предузећа третирају као државна. И даље остаје отворено питање какав је статус и који механизам регулише функционисање предузећа која остају у режиму друштвене својине. Уколико се иде у правцу да у основи постоји државна и приватна својина, а да су сви остали својински облици у ствари њихова комбинација, нужна је темељна ревизија Устава, не само у економском делу већ и у целини.

Према томе решавање својинског питања има кључни значај за реформу. Суштина оптимизације привредног развоја своди се на оптимизацију својинске структуре, тј. да ефикасност буде основна одредница у економији. Отварање поступка приватизације друштвене својине у нашој привреди пружа могућност да се непрекидно на тржишту коригује сразмера међу својинским облицима чиме тржиште капитала постаје механизам рационалне алокације капитала што у садејству са тржиштем роба и тржиштем рада (кога за сада немамо) даје предуслове за изградњу „комплетног тржишног решења“.

Оптимизација имовинске структуре анционалне привреде и оптимизација имовинске структуре сваког привредног субјекта чини основу да ефикасност буде централна одредница квалитета економског система.

II

Облици својинске трансформације

Садашња етапа привредне реформе намеће нужност изградње употребљивог концепта трансформације друштвене својине у правцу прецизирања њеног титулара и дефинисања механизма формирања новог капитала и његове ефикасне алокације. Промена својинске структуре друштва је основна претпоставка ефикасног привређивања и, на тој основи, покретање новог развојног циклуса. Уколико се остане на досадашњим механизмима формирања и концентрације акумулације могуће је обезбедити одређени квантум инвестиционих средстава, али у одсуству механизма за рационалну алокацију и ефикасно коришћење изостаје *оптимални* развојни ефекти. Југословенска привреда је и до сада у различитим периодима успевала концентрисати велике квантуме инвестиционих средстава (и по учешћу инвестиција у друштвеном производу је увек била при светском врху), али је одсуство рационалности увелико смањивало ефекте тих изразитих одрицања.

Процес својинске трансформације је почео и у одсуству адекватне регулативе долази до хаотичне и спонтане приватизације малог на штету друштвеног сектора привреде. У условима када остали својински облици имају титулара који има природан интерес да штити сопствену својину и да је непрекидно увећава ерозија, друштвена својина је неминовна.

Новоформирани менаџери, слој израстао из традиционалне номенклатуре социјалистичких земаља је у идеалној прилици да у одсуству адекватне регулативе фактички приватизује друштвену својину. Такве појаве су присутне у већини социјалистичких земаља (богаћење су кадровске листе) при чему је случај Пољске врло илустративан. Масовно отварање приват-

них фирми, од стране руководећег слоја, које се баве истим или сличним пословима као и „њихова“ друштвена предузећа доводи их у ситуацију да фактички тргују сами са собом, односно да на страни друштвеног сектора кључне одлуке доносе они у чијој је својини приватни сектор. Размере таквих процеса упозоравају да је хитно потребно процес приватизације регулисати, а управљање предузећима у друштвеном власништву радикално редефинисати. Истовремено, долази до спајања друштвених и приватних фирми, при чему су запослени у друштвеним предузећима мотивисани већим платама уступају друштвено власништво приватницима. Постоји опасност да се експанзија приватног сведе на пљачку друштвеног сектора и да се процес промене власничке структуре, који је иначе нужан, искомпромитије и услед социјалних тензија обустави. Регулисањем приватизације стекли би се услови, не само за промену власничке структуре, већ за нови ефикасан привредни развој заснован на тој промени.

Расправе о својинској структури иду у два правца: једни инсистирају на равноправном третману свих облика својине уз тражење могућности да се функционисање друштвене својине постави на економски рационалним темељима; други, полазећи од равноправности свих облика својине инсистирају на јасном власничком режиму у коме би постојећа друштвена својина била радикално трансформисана у правцу јавне или приватне својине. Различити су модели својинске трансформације и од избора оперативног и рационалног решења зависи успостављање рационалног тржишног система и њему примерених институција.

1. Претварање друштвеног власништва у пензиони фонд

У трагању за титуларом друштвене својине један од предлога се сводио на то да предузеће постане титулар друштвене својине. Том концепту су упућене бројне замерке, да фактички не представља концепцијски помак у својинским односима и да практички не обезбеђује повећање рационалности.

Отварање питања „Ко је власник предузећа“ и на који се начин могу куповати и продавати предузећа показује да се прави власник мора тражити ван предузећа. „Уколико би предузеће постало само себи власник, био би уведен власнички и управљачки инцест“.⁶

Суштину идеје о претварању друштвеног власништва у пензиони фонд проф. Рибникар образлаже на следећи начин:

⁶ „Друштвено“ власништво и пензијски фонд, Економска политика, Београд, бр. 1967, од 11. децембра 1989, стр. 21.

Прво, вредност капитала предузећа се мора реално проценити и омогућити да власник буде неко изван предузећа. (Пензиони фонд је најприкладније решење пошто издавајања за пензије већ постоје из текућег дохотка и пошто је изузетно тешко реконструисати настанак пословних фондова ради дугорочнијег решења (подела).

Друго, треба зауставити даљи раст пословних фондова на досадашњи начин и омогућити да новоизложени капитал у предузећу има познатог власника. Капитал пензионог фонда и капитал оних који улажу у имовину предузећа имали би право на профит, с тим да онај део капитала који је трајно уложен од различитих власника има право и на учешће у управљању.

Тим путем се нормализују финансијски односи у предузећу и оно постаје слично предузећима у тржишној привреди. На тој основи је могуће ангажовање менаџерског тима чији је основни задатак максимизација профита и прецизна одговорност према власницима.

2. Национализација на метод персонализације титулара

У трагању за јасним власничким режимом присутна је идеја да садашње друштвено власништво треба претворити у државно чаме би се јасно дефинисала права и одговорности поводом власништва.

Идеја о држави као власнику провлачи се и кроз досадашњу регулативу јер држава преко банака фактички сноси последице неуспешних друштвених предузећа. У случају стечаја друштвеног предузећа после намирења поверилаца евентуални остатак припада друштвено-политичкој заједници на чијој је територији предузеће. Идеја о држави као власнику грана се у два правца: прво, предузећа стратешког и инфраструктурног значаја су у великом делу тржишних привреда у државном власништву или са доминантним утицајем државе (кроз наруџбе) на њихово пословање; друго, идеја да се сав друштвени капитал пренесе на „инвестиционе фондове“ који би били најзначајнији акционари, значи фактички враћање на раније примењивани механизам када је држава преко ових фондова контролисала акумулацију и развој. Концентрација опромне финансијске моћи у овим фондовима и могућност непосредне контроле привреде од стране државе поново актуализује опасности од бирократизације због којих је овај концепт и напуштен. Многобројни су и познати аргументи у прилог нерационалности државе као власника.

Постоје предлози да се проблем дугова предузећа решава формирањем инвестмент труста који би дугове претварао у ризични капитал путем механизма „debt-equity swap“ чиме би се

држава активно укључила у санацију привреде и банкарског сектора.

3. Концепт поделе друштвеног капитала

Бројне су присталице да се проблем персонализације титулара реши поделом садашње друштвене својине при чему се диференцирају две варијанте: прва, подела запосленим радницима и друга, подела целом становништву.

Идеја се у суштини образлаже тврдњом да садашња друштвена својина фактички припада народу да је национализација битна димензија њеног настајања, а да је увећање настало услед „минулог рада“.

Суштина ове идеје је налажење адекватног модела поделе који би у основи задовољавао критеријум привредности и због тога укључивање свих становника има предност над приступом који узима у обзир само запослене. Наиме, уколико би код поделе остали само на запосленима јављају се проблеми: висина капитала у појединачним предузећима, начин настанка појединих пословних фондова, доприноси капитала се не валоризују, проблем мобилности радне снаге из предузећа у предузеће, допринос пензионера, рента за привредне ресурсе итд. Немогућност техничке операционализације овог модела, његова арбитрарност, слаби ефекти на повећање ефикасности говоре у прилог тези да га треба одбацити. Покушаји да се „неправда“, која проистиче из поделе запосленим, реши укључивањем у поделу свих становника који би једнаким делом учествовали у друштвеној својини отвара питање како конкретизовати појединачни удео у садашњој друштвеној својини.⁷

Идеје да становништво добије једнак износ бонова којима може по слободном избору куповати део предузећа (др Бранко Милановић) такође не отвара простор за потпуно „правичну“ расподелу због различите информисаности и недостатка правих тржишних информација.

Суштина идеје о трансферу друштвене својине без накнаде становништву није у могућности да задовољи критеријум „праведности“, а директно је супротна критерију ефикасности који је у темељу рационалне привреде.

4. Концепт продаје друштвеног капитала

Идеја приватизације друштвеног капитала уз одговарајућу компензацију без обзира на бројне практичне дилеме има највише последица. Суштина идеје о приватизацији није само да се пређе са невластничког на власнички концепт, већ да се

⁷ Др Љубомир Маџар: „Алтернативе приватизације с обзиром на услове трансфера друштвених средстава“, ИЕН, Београд, 1990.

створе реални услови да нова власничка структура капитала буде основа рационалне и експанзивне привреде. Покретање новог развојног циклуса је императив који се може остварити на битно другачијој власничкој структури капитала.

Опредљење за власничку трансформацију путем продаје добија све више присталица, али су и поред законских решења многа питања отворена.

По Закону о промету друштвеног капитала одлуку о продаји доноси раднички Савет, а новац од продаје иде у републички фонд за развој. Сама чињеница да једни доносе одлуку о продаји, а други примају новац намеће питање којим ће се критеријумима руководити продавци уколико не примају новац. Истовремено се заступа идеја да новац остане у предузећу што би само по себи било бесмислено, јер не може продавац остати у поседу ствари и примити новац. Проблем продаје треба одвојити од потребе предузећа за новим капиталом који се треба решавати стандардним механизмима на тржишту капитала.

Проблем продавца друштвеног капитала треба прецизније решити у правцу дефинисања критеријума после којих држава излаже предузеће продаји.

Истовремено треба прецизирати намену средстава добијених продајом. По садашњем решењу то су развојни фондови мада није прецизирана њихова улога на тржишту капитала. Истовремено су у оптицају идеје да се та средства користе за отплату спољњег дуга,⁸ а присутни су и предлози да се та средства користе за буџетни дефицит или социјалне програме.

5. Мешовити модел — национализација и приватизација

Трансформација друштвене својине поред методолошко-оперативних отвара и вредносна питања. Наиме, свако решење се креће између два супротстављена принципа: праведности и ефикасности. Један од приступа који покушава решити ову дилему је модел поделе пословног фонда између државе и радника. Његова суштина састоји се у следећем: пословни фонд се дели радницима запосленим у предузећу сразмерно висини личних доходака без обзира да ли су још увек у радном односу или пензионисани с тим да њихов удео не може бити већи од просечног износа пословног фонда по запосленом у привреди, федерацији или републици.⁹ На тај начин би сума пословног фонда која припада радницима била ограничена, а остатак би припао држави. На тај начин би држава била претежни влас-

⁸ Исто, стр. 18.

⁹ Т. Думезић: „Трансформација друштвеног предузећа“. Зборник „Преструктурирање, развојни циклус и приватизација“, СЕЈ, Београд, 1990. стр. 286.

ник у капитално-интензивним и инфраструктурним гранама, а радници у радно-интензивним.

На тај начин би се дефинисала полазна структура у трансформацији друштвене својине и створили услови за промет акција на тржишту капитала. Суштинска замерка своди се на бесплатну расподелу акција радницима и отвара питање реалног доприноса сваког запосленог у ситуацији постојања огромних унутрашњих и спољних дугова. Радничко акционарство ставља радника у дупли однос као власника и као радника и актуализује питање управљања и предузетничке ефикасности. Историјат настанка пословних фондова, допринос капитала, унео ренте и других од рада независних чинилаца ставља озбиљна ограничења свакој „бесплатној“ подели пословних фондова.

*

Суштина власничке трансформације је да се она изведе као финансијска операција којој је основни циљ обезбеђивање адекватних основа за ефикасну привреду засновану на богатству финансијских институција и механизма. Законску регулативу треба тако подесити да титулар буде недвосмислено одређен при чему треба бити јасно прецизирано када се и како доноси одлука о продаји друштвене својине и под којим условима се друштвена средства могу оставити у досадашњем режиму када њима управља колектив. Прецизирање власничких овлашћења је нужно како за њену трансформацију тако и за њен евентуални опстанак у предузећима која успешно послују. Увођење радничког акционарства мора бити спроведено преко куповине акција и ту су могући бројни модалитети којима се обезбеђују повољни услови за запослене: од ниже вредности, исплате профита у виду акција, одобравањем кредита за куповину акцију, везивање менаџера за профит. Статус менаџера мора бити јасно дефинисан и прецизирана њихова одговорност према власницима. Важна претпоставка трансформације је чишћење портфеља предузећа и успостављање јасних односа међу њима и према банкама. Фондови у које се слива новац од продаје морају бити прецизно постављени и јасно дефинисана њихова немања; у ком су делу профитне институције, какав је третман државних дугова и њиховог враћања и чиме финансирати социјалне програме. Утврђивање полазне својинске структуре је претпоставка за ефикасну привреду, али без тржишта капитала где се та ефикасност непрекидно проверава, не може се очекивати успех. Јасан својински режим и на њему заснована ефикасност преко посредовања рационалних институција је

основа за успех развојног циклуса.¹⁰ Концентрација средстава без оптималне алокације и ефикасне употребе не може дати дугорочне и стабилне ефекте.

Miodrag Zec

OWNERSHIP TRANSFORMATION AND DEVELOPMENT

Summary

One of the main problems Yugoslav economy faces is the lack of efficiency. The low efficiency and the existing distribution system produce a systematic deficit, i.e. a large clash between total production and total consumption. All this is reflected in an accumulation system which is not capable to provide a sufficient quantum of accumulation required for expansive economic development, in its mobility and efficient allocation.

The reform problem is treated in two observation levels: the scope of changes within the existing economic system and the necessity and directions of ownership transformation.

The first level analyzes the necessity and stages of changing comprehension of ownership transformation and gives a critical analysis of numerous models for the transformation of the ownership structure.

Searching for the owner is a key issue on the resolution of which essentially depends the selection of a concrete solution for ownership transformation. At the same time, it is important to emphasize that, in the process of ownership transformation, there is a need to also find an adequate proportion between the principles of efficiency and social justice.

A thorough revision of ownership relations by which the future development paradigm is determined, is not only an economic issue, but also, to a large extent, a socio-political one. The consequences of changes in the ownership structure have a significant impact on the now existing system, of values, whose serious revision and introduction of a new social configuration is expected.

¹⁰ М. Зеџ: „Развојни циклус и структура власништва“, Зборник „Преструктурирање, развојни циклус и приватизација“, СЕЈ, Београд, 1990.

