

Prof Gustav Bager, generalni direktor Instituta za istraživanje i razvoj Vrhovne revizorske organizacije Mađarske

Državna revizija i privatizacija

Dame i gospodo, veoma sam zadovoljan što sam ovde tokom ove sesije posvećene tzv. danima transparentnosti. Međunarodna organizacija vrhovnih revizorskih institucija – skraćeno INTOSAI - pomaže revizorski rad institucija članica na mnoge načine. Među njima velika važnost je data učenju tzv. najboljih metoda, koje su međunarodno usvojene. Zbog toga ću prvo govoriti o smernicama za najbolji metod za reviziju privatizacije i onda ću malo govoriti o mađarskoj privatizaciji i, naravno, o smernicama ka najboljim metodama za reviziju rizika u javnim-privatnim partnerstvima (JPP). I, na kraju, ponovo ću malo govoriti o JPP u Mađarskoj.

INTOSAI smernice za privatizaciju potiču iz INTOSAI radne grupe za reviziju privatizacije. Ona je osnovana 1993. godine i sada oko četrdeset zemalja učestvuje u njenom radu. Oblast njenog delovanja je identifikovanje i ispitavanje problema s kojima se suočavaju državne revizorske institucije pri reviziji privatizacije, razmena informacija zasnovanih na iskustvu stečenom unutar članstva radne grupe pri rešavanju ovih problema, s posebnim obzirom prema relevantnom radu u oblastima INTOSAI. A određeni element oblasti njenog delovanja je i obezbeđivanje snabdevanja informacijama svih članova INTOSAI. Kao rezultat svojih aktivnosti radna grupa je 1998. godine elaborirala svoje smernice. One su, kao što verovatno znate, dostupne preko interneta. One su pokrenute s ciljem da se smernice oko 2000. godine ostvare u praksi.

Definicija privatizacije može biti uska i široka. Za svrhe INTOSAI smernica za privatizaciju, ona je usko definisana kao transfer vlasništva iz javnog sektora u privatni sektor. Šira definicija kaže da je privatizacija prebacivanje obezbeđivanja usluga u privatni sektor, što je u vezi sa smernicama o JPP koje će uskoro biti tema mog govora. Što se tiče strukture smernica za privatizaciju, može se identifikovati osam oblasti od posebnog interesa. Postoje dve smernice za veštine koje zahtevaju državne revizorske institucije. Druga oblast smernica je glavna, sa nekih deset smernica. Ima nekih dvadeset pet smernica koje se odnose na prodaju, upravljanje, isplaćivanje zapošljenih, masovne privatizacije, aukcije, puštanje u opticaj. I postoji četiri smernica za oblast revizije cene.

Svaka smernica se sastoji iz četiri dela. Prvi deo je tema smernice. Drugi deo je objašnjenje zašto je ta tema važna. U trećem delu je data sama smernica. I, na kraju, razlozi za smernicu opisani su u tekstu.

Umesto nabrojanja svih četrdeset smernica, napisanih na nekih pedeset stranica, što je baš nemoguće, predstaviću skraćen vodič u privatizaciju, naravno, zasnovan na smernicama.

Hajde sada da pogledamo vodič za uslove i koncepte privatizacije. Što se tiče nivoa privatizacije, imamo u vidu tri nivoa privatizacionog procesa. Prvi je razmatranje opcija i prethodno proračunavanje vremena. Ovde je primarni zadatak da se odrede redosled i prioriteta ciljeva vlade prema njihovoj važnosti. Takvi opšti ciljevi bi mogli, na primer,

biti prikupljanje novca od prodaje preduzeća, kretanje ka tržišnoj ekonomiji, ili veoma brza prodaja. Spomenuti ciljevi su po prirodi pre kratkoročni. Primeri za dugoročne ciljeve su, na primer, obezbeđivanje investicija preduzećima za duži period vremena ili uklanjanje od direktne političke kontrole. Drugi zadatak, na prvom nivou, je evaluiranje mogućih opcija preduzimanjem takozvane studije izvodljivosti. Ako studija zaključi da je privatizacija najbolji način da se ostvare ciljevi onda najbolji metod ili metodi mora da budu izabrani. Radeći to, prema međunarodnom iskustvu, vlade mogu da izvuku veliku korist od izveštaja o prethodnoj privatizaciji koje je napravila državna revizorska institucija. Druga faza je preduzimanje takozvanih pred-prodajnih razmatranja. Ovde su zadaci da se uspostavi dobar tim za prodaju, da se izaberu spoljni savetnici koji su stvarno nezavisni od šefa, prodavca i potencijalnog ponuđača, da bi se izbegli konflikti interesa. I treći zadatak je da se preduzmu reforme i rekonstrukcije, ako je potrebno. Kao što znate često je važan zadatak da se restrukturira preduzeće koje treba da bude privatizovano. On bi mogao, na primer, da rezultira u rasparčavanju preduzeća na nekoliko jedinica da bi bile prodane i da bi se njima odvojeno upravljalo.

Još jedan važan zadatak je da se uspostavi jasan raspored. Zatim pred-prodajna evaluacija je takođe važan zadatak u privatizacionom procesu. Ovde je preporučljivo, sudeći prema međunarodnom iskustvu, da se postavi minimalna cena ispod koje preduzeće neće biti prodato. I, na kraju, definisanje kriterijuma je veoma važna aktivnost na kraju pred-prodajnog procesa razmatranja. Treća faza privatizacije je sama prodaja kroz primenu različitih metoda prodaje. Prvi tip je, prema INTOSAI klasifikaciji prodaja akcija. Uopšteno se koristi za prodaju malih i srednjih preduzeća. U poređenju sa puštanjem u opticaj trgovinska prodaja može normalno da bude završena brže i često je bila korišćena u slučajevima kada vlada želi da uvede nove veštine ili nove metode u preduzeće. Drugi tip prodaje je tzv. isplata zaposlenosti od strane uprave. To je takmičarska verzija kada je jedan od ponuđača tim koji sačinjava trenutna uprava preduzeća ili poslodavci. Kada prodavac ponudi prodaju bez ikakvog takmičenja radi se o ne-takmičarskoj verziji. Treći tip prodaje u našoj klasifikaciji je aukcija. To je redak metod privatizacije. Ipak, prodaja mnogih prodavnica malih biznis usluga je često korišćena od strane bivše planske ekonomije u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Četvrti tip prodaje je puštanje u promet ili javna ponuda. One su u opštoj upotrebi pri prodaji veoma velikih društvenih preduzeća i nekih od javnih objekata. Ona su najskuplja i zahtevaju najviše vremena da se sprovedu, naspram prodaje akcija koja nije tako skupa, ali ako se ovaj tip privatizacije obavi dobro, on normalno na duže staze obezbeđuje veće prihode prodavcu. Ovde ističem da je procesu rotacije veoma potrebna transparentnost. I, na kraju, peti tip prodaje je tzv. vaučerska prodaja, koja je poznata kao masovna privatizacija zahvaljujući tome što je u vaučerskoj prodaji istovremeno brzo privatizovan veoma veliki broj preduzeća i dat veoma velikom broju novih vlasnika koji tipično uključuju značajan udeo odrasle populacije, ponekad i do osam procenata, kao što je bilo u slučaju Poljske i Češke republike.

Pošto smo razmotrili dominantne odlike privatizacionog procesa, pogledajmo na trenutak proizvedeni revizioni okvir koji obezbeđuje smernice ka najboljem načinu revizije određenih aspekata privatizacije. Osnovno pitanje na koje treba odgovoriti revizijom je ovo: Da li je privatizacija dobra pogodba koja zadovoljava vrednosne zahteve mnogih

principa. Na drugom nivou, prema predloženoj metodologiji, revizija mora da odgovori na sledeća četiri pitanja. Da li je izabrana ispravna strategija privatizacije? Zatim, da li je privatizacioni proces dobro vođen? Da li je postignuta najbolja cena? I da li je pogodba podesna da zadovolji svoje ciljeve. Ali prema predloženoj INTOSAI metodologiji, na trećem nivou, pitanje, na primer, privatizacione strategije - koja je prva tema ili pitanje na drugom nivou - trebalo bi da bude dalje detaljno istraženo od strane državnih revizorskih institucija uz pomoć odgovora na sledeća pitanja. Da li je bilo jasnih ciljeva za privatizaciju? Drugo, detaljnije strateško pitanje glasi - da li su sve moguće opcije identifikovane. Zatim, treće, da li su opcije pravilno procenjene. Zatim, da li je bilo jasnih osnova za usvojenu odluku, i tako dalje. Dakle, neću da nastavljam sa iznošenjem pitanja trećeg nivoa, koja se odnose na sva četiri pitanja koja vidite na slajdu, ali samo ću spomenuti da u metodologiji koju smo elaborirali postoji i četvrti nivo u koji su čak stavljena i detaljnija pitanja koja se odnose na privatizaciju. Dakle, ovo je detaljni sistem.

To je ono što sam hteo da vam kažem vrlo kratko o INTOSAI standardima, smernicama i metodologiji. Sada bih hteo da se kratko osvrnem na moju drugu tematsku oblast – to je privatizacija u Mađarskoj. U dve od četiri mađarske državne revizorske kancelarije završene su velike sumarne evaluacije efikasnosti našeg privatizacionog programa sprovedenog u periodu 1999-2003. Metod evaluacije korišćen u ovoj sumarnoj evaluaciji je bio konzistentan sa relevantnim smernicama koje je razvila radna grupa INTOSAI. Zbog ovoga ću spomenuti neke od naših zaključaka ove sumarne studije.

Politički ciljevi privatizacije, koja je veoma važno pitanje, bili su zasnovani na takozvanim principima imovinske politike, usvojenim od mađarskog parlamenta, i na privatizacionom zakonu koji je usvojen 1995. godine. Bilo je šest opštih ciljeva koje sam identifikovao za mađarski privatizacioni proces. Oni su uspostavljenje tržišne ekonomije, uvođenje novih modernih tehnologija i metoda upravljanja – to je bio drugi cilj. Treći cilj je bio proširenje krugova učesnika na domaćim tržištima. Četvrti je bio razvoj tržišta kapitala posebno sa uključenjem stranog kapitala. Peti cilj je bio smanjenje ekonomskog pada države. I, na kraju, pokušali smo da održimo nivo zaposlenosti, stvarajući radna mesta ako je bilo moguće. Ovi ciljevi su bili generalno prihvaćeni od svih mađarskih vlada tokom prošlih dekada, i liberalnih i konzervativnih vlada. Ovo političko zaleđe bilo je od velike podrške za mađarski privatizacioni proces. To je takođe bio važan politički konsenzus oko mađarske privatizacije, da privatizacija treba da bude brza koliko god je to moguće. U vezi sa ovim je i zaključak – sada bi mogli da kažemo da su brze prodaje rezultirale, u većini slučajeva, brzim postignućima u ekonomskoj efikasnosti, ali malim profitima. U slučaju sporih prodaja profiti su izgledali mnogo veći. Ova iskustva možda sugerisu da nije bilo dovoljno trošenja državnih prihoda na rekonstrukciju preduzeća. Bolje je pristupiti joj.

Metodi mađarske privatizacije

Ovde je ključno pitanje bilo – privatizacija orijentisana ka tržištu naspram vaučerskoj privatizaciji. Što se tiče ovog pitanja, u vezi sa takozvanim principom vrednost za novac, sledili smo privatizaciju tržišnog tipa. Što se tiče drugog pitanja - strani naspram mađarski investitori - mi smo od samog početka favorizovali strane investitore u

mađarskom privatizacionom procesu. Postojali su specijalni privatizacioni paketi ponuđeni na prodaju samo stranim investitorima. Njihova uloga je posebno značajna u periodu 1991-1995, kada je postojala veoma snažna orijentacija ka prihodima i snažno oslanjanje na potrebni strani kapital i investitore. Trebalo je odgovoriti i na treće pitanje - preferirani finansijski ili profesionalni investitori. Što se tiče ovog pitanja moram da kažem da nije bilo stvarnog političkog izbora između dve grupe investitora. U periodu 1991-1995. tzv. strateški investitori su radije investirali u transformaciju i reorganizaciju struktura veze kompanije i u ispitivanje potencijalnog tržišta, tako da su krenuli u otkupljivanje tržišta. Ovaj tip investitora se pretežno fokusirao na industriju hrane, maloprodajnu trgovinu i mala i srednja preduzeća. A kasnije, u drugom delu poslednje decenije, fokusirali su se na energiju i telekomunikacione sektore.

Koji metodi su bili najviše korišćeni u mađarskom privatizacionom procesu?

Tender – prvi metod – je češće bio primenjivan; nekih 53% od celokupnog broja transakcija. Drugi najviše primenjivan metod je bio metod prodaje zapošljenima sa nekih 24%. Ali, naravno, ako uzmemo distribuciju prema ugovornoj vrednosti transakcije, onda tenderi predstavljaju skoro 39% a metodi tržišta kapitala, uвод u poslovanje na berzi, predstavljaju veoma veliki broj procenat - 41% od ukupnog broja i vrednosti transakcija, zahvaljujući veoma vrednim transakcijama, energiji, telefonskim kompanijama i bankama, iako je broj transakcija bio samo 5%. Ovo je naš novi zaključak koji se odnosi na metode ili primenjene tehnike.

Želim da vam skrenem pažnju da je u mađarskoj privatizaciji bio veliki procenat prihoda strane valute – nekih 57%. Naravno, zapravo je u kešu stiglo nekih 7.7 biliona SAD dolara. To je dosta novca, i iznosio je nekih 31% sveukupne sume direktnih investicija u Mađarsku. Dakle, strane direktne investicije stigle su u zemlju najvećim delom kroz privatizaciju. Drugi deo, tzv. grinfild investicije, predstavljale su nekih 69% - dakle, ono što je preostalo kad se oduzme od 100%.

U našem sumarnom izveštaju o privatizacionom procesu, pokušali smo da procenimo saldo privatizacije u Mađarskoj. 2.600 biliona vrednosti mađarske inostrane imovine projicirane na nivo iz 1990. godine koštao je nekih 12.000 biliona mađarskih florina kao rezultat revalorizacije. Registrovane transakcije iznosile su nekih 56%, a nekih 44% bili su takozvani objekti ili imovina koji su nedostajali. Dakle, 56% celokupnih državnih poslovnih objekata mogli smo da smatramo registrovanim transakcijama, ali nismo mogli da registrujemo nekih 44% od svih objekata. Od ovih 44%, procenjenih 35% moglo je biti objašnjeno dobro artikulisanim faktorima kao što je gubitak tržišne vrednosti ili umanjenje imovine zahvaljujući veoma lošem poslovanju. Ali nekih 10-15% imovine, ne može biti smatrano drugačije nego kao imovina ili vrednost koja je nestala. Ova činjenica je bila malo šokirajuća za nas i posebno za mađarsku republiku i počelo se sa potragom za osobama i institucijama odgovornim za nestanak imovine. Ali ova diskusija se sada definitivno završava i smatramo da ova nestala imovina nije uopšte velika, gledano iz međunarodnog ugla. U drugim zemljama – naravno veoma je teško za ovo praviti poređenja – nestala imovina je rezultat privatizacionog procesa kakav je doživljen u

Centralnoj i Istočnoj Evropi, i ona je ili makar ista ili čak, u nekim slučajevima, sudeći prema našim grubim procenama, veća.

Kao rezultat ovog veoma aktivnog privatizacionog procesa, postoje veliki faktori promene registrovanog kapitala kompanija. U 1992. godini bilo je nekih 43% kapitala koji je bio u vlasništvu privatnih entiteta a na kraju ambicioznog privatizacionog procesa bilo je nekih 78%.

A sada nekoliko reči o ulozi državne revizorske kancelarije tokom ovog privatizacionog procesa. U revizorskim aktivnostima agencije za upravljanje državnim objektima i javnim kompanijama, predstavili smo mišljenje o njihovoj unutrašnjoj kontroli koje je bilo vrlo važno. Oni su takođe predstavili mišljenje o svom sistemu registracije objekata. Ovaj sistem registracije izazvao je nekoliko problema tokom privatizacije, jer je ovaj sistem uvek bio u veoma lošem stanju.

Mi smo takođe uradili reviziju nekih većih preduzeća koja su u državnom vlasništvu i njihovih aktivnosti – održanje i porast vrednosti njihove imovine. To je bilo naše drugo najveće razmatranje. A treće je bilo da smo mi imali ulogu u pripremanju i sugerisanju ličnih odluka preko davanja predloga. Na primer, za agenciju za upravljanje državnim objektima predlagali smo članove i predsednika nadzornog odbora. Za kompanije za upravljanje državnim objektima mi normalno ne samo što smo predlagali, već smo i postavljali predsednika nadzornog odbora, kada su u pitanju veće kompanije, ako ne čak i sve. I takođe pitali smo se i za postavljenje nezavisnih revizora u kompanijama za upravljanje državnim objektima. Ponekad se osetimo pomalo teško zbog ovog ovlašćenja, gde smo tako aktivni u ovim ličnim odlukama, ali, na kraju, državna revizorska kancelarija je mogla da reši ovaj teški zadatak bez nekih ozbiljnih problema u poslednjoj polovini decenije.

Okrenimo se sada iskustvu državne revizorske kancelarije. Što se tiče iskustva, državna revizorska kancelarija redovno je obavestavala parlament o svojim otkrićima. Ipak bilo je mnogo upućivanja na preokrenutu privatizaciju - čak i na plenarnim sednicama – ali uprkos ovoj parlamentarnoj kontroli nad privatizacijom, reakcija je bila slaba zahvaljujući veoma komplikovanim političkim debatama. Ipak, komiteti za specijalne istrage često su imali koristi od naših izveštaja. Bilo ih je nekoliko u poslednjih 14 ili 15 godina, jer je bilo teško što su političari uvek predlagali komitet za specijalne istrage pod specijalnom pogodbom. Državna revizorska kancelarija fokusirajući se na redovne revizije susrela se sa nekih hiljadu predloga za privatizaciju kako bi ispravili procedurene nepravilnosti, uglavnom kao što su korupcioni rizici, slučajevi nesavesnog postupanja, narušavanje računovodstvene discipline, itd. Druga grupa nepravilnosti odnosila se na regularne greške takozvanih organizacionih operacija u slučaju organizacija koje se bave privatizacijom. Treću grupu koju sam spomenuo čine nepravilnosti identifikovane od državne revizorske kancelarije u veoma teškom procesu takozvane konsolidacije banaka, koji je bio veoma blisko povezan sa privatizacionim procesom. Iznosili smo naše predloge preko naših izveštaja, ipak implementacija je ponekad i dalje kasnila. Uopšteno govoreći, oko dve vrste naših sugestija, preporuka, oni su primili dobro i implementirali, ali ostatak nije ozbiljno razmatran. Tako da mi stoga nismo bili baš zadovoljni ovom

situacijom. Takođe smo inicirali nekoliko sudskih procedura gde smo otkrili da je bilo slučajeva korupcije. Broj ovakvih slučajeva je oko 110.

Rezimirajući naše iskustvo, usuđujem se da kažem da smo doprineli prilično uspešnom procesu mađarske privatizacije, a drugi zaključak je da smo mogli da imamo koristi od INTOSAI smernica, posebno u poslednjih šest godina. Mađarska je naravno član radne grupe za privatizaciju od samog početka. Ja sam lično predstavljao zemlju poslednjih par godina u radu radne grupe.

Sada bih se posvetio svojoj trećoj tematskoj oblasti. To su smernice za najbolji metod revizije rizika u javnom i privatnom partnerstvu. Postoje takođe smernice za ovo polje. Smernice su takođe bile elaborirane od strane radne grupe, ali ove smernice se još uvek ne mogu smatrati gotovim. Radimo na daljem razvijanju smernica, ispravljajući ih na osnovu iskustva koje su stekle zemlje članice. Smernice bi trebalo da budu smatrane revizorskom metodologijom, što je slučaj kada su u pitanju smernice za privatizaciju. Ovde se smernice pre fokusiraju na rizik inherentan JPP partnerstvu - i državi i državnim revizorskim institucijama. Rizične oblasti koje se suočavaju sa državom su tamo. Jasnoća ciljeva partnerstva – veoma je važna. Druga rizična oblast za koju postoje smernice su pregovori sa odgovarajućim partnerom. Ovde napominjem da su sedam smernica posebno za rizik i da skrenem pažnju na opasnost koju mogu da izazovu specijalisti - finansijski ili pravni savetnici koji su unajmljeni od države i državnih institucija. Rizik ovde je što ovi specijalisti, savetnici, nisu mogli da se ponašaju baš dobro. Njihov integritet bi mogao da bude doveden u sumnju a i previše novca im se nudi. Dakle, ovo su glavne tačke u sedam smernica koje se odnose na korupciju. Naravno, one se direktno odnose i na javne radnike koji takođe mogu biti potkupljeni u korist kompanije, na primer u procesu nabavke ili pri zaključivanju sporazuma o partnerstvu sa privatnim kompanijama. Tako da skrećem pažnju posebno na sedam smernica o korupciji.

Druga rizična oblast je državna zaštita, nadgledanje, i tako dalje. To je takođe rizična oblast za državne revizorske institucije. U Mađarskoj, JPP je od nedavno veoma popularan metod; možda je previše popularan. Glavne oblasti JPP su predstojeća konstrukcija autoputa, izgradnja zatvora, i obrazovni projekti kao što su studentski domovi...

Procenjena trenutna vrednost ukupnog JPP projekta u Mađarskoj je nekih 611 biliona florina. Ovo je jednako 2.4% BNP. Ovo je, naravno, ukupna, akumulativna brojka. Postoji pravilo u Mađarskoj da godišnje nove JPP odluke ne mogu biti veće od 2% ukupne potrošnje godišnjeg budžeta. Dakle, to je zapravo pravilo zasnovano na tipu regulacije. Godišnja nova JPP odluka za državu iznosi nekih 0.7-0.6%. To je daleko od maksimalnih mogućih 2%. Od ove godine menjamo ova pravila, od ukupne potrošnje do ukupnog dohotka budžeta govoreći da nove JPP odluke donete od strane vlade ne mogu da prevaziđu 3% ukupnih prihoda budžeta, jer je pouzdanost na strani prihoda, a ne na strani troškova. Hvala vam na pažnji.