

**PRIVATIZACIJA ELEKTROENERGETSKOG SEKTORA:
TEORIJSKA PROMIŠLJANJA I ISKUSTVA ZEMALJA JUGOISTOČNE EUROPE¹**

Uvod

Tijekom 90-tih godina 20. stoljeća većina zemalja (razvijenih, tranzicijskih i zemalja u razvoju) započele su provoditi gospodarske reforme u infrastrukturnom sektoru mijenjajući centraliziranu organizacijsku strukturu monopolističkih poduzeća te jačati elemente konkurencije i regulacije javnih usluga. Uobičajeni tijek započinje s institucionalnim promjenama i donošenjem Zakona o energiji koji predstavlja pravni okvir svih ostalih reformskih mjera. One uključuju: 1) osnivanje nezavisne regulatorne agencije, 2) restrukturiranje vertikalno integriranih poduzeća i razdvajanje mrežnih od tržišnih djelatnosti, 3) liberalizaciju tržišta te 3) privatizaciju. Iako je tijek poduzetih reformi relativno sličan, ipak je makroekonomski kontekst promjena koje su se započele dešavati tijekom 90-tih godina bio bitno drugačiji. Razvijene zemlje restrukturirale su, liberalizirale, deregulirale i privatizirale svoj energetske sektor kako bi dodatno unaprijedile njegovu učinkovitost, povećale pouzdanost i sigurnost te smanjile cijene energenata. S druge strane, tranzicijske i ostale manje razvijene zemlje imale su značajno drugačije motive zbog kojih su preuzele reformski model razvijenih ekonomija. One su se nalazile u velikim gospodarskim problemima s izraženim makroekonomskim neravnotežama kao što su budžetski i vanjskotrgovinski deficit te rastući vanjski dug. U takvim uvjetima državni proračuni nisu više mogli pokrivati gubitke državnih poduzeća i isplaćivati subvencije. Bili su potrebni novi/strani izvori financiranja no investitori nisu bili zainteresirani ulagati u neefikasne, neproduktivne i tehnološki zastarjele energetske sustave. Stoga su ove ekonomije bile prisiljene poduzeti sveobuhvatne reforme kako bi privukle investitore i osigurale stabilnu proizvodnju i opskrbu energijom.

Zbog velikog značaja energetske sektora, direktnog kroz učešće u BDP-u, tako i indirektnog kroz cijenu energije, izbor privatizacijskog modela te adekvatan *timing* privatizacije energetske djelatnosti postaju ključna pitanja ekonomske politike jer ove ireverzibilne političke odluke direktno utječu na ekonomski rast i razvoj zemlje.

¹ Prikazani rezultati dio su istraživačkog projekta (Ekonomski učinci regulatornih reformi elektroenergetskog sektora, broj 081-0361557-1455), koji podupire Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa Republike Hrvatske.
* Redoviti profesor; Ekonomski fakultet, Sveučilište u Rijeci/Hrvatska.

Kratki prikaz empirijskih istraživanja o učincima privatizacije

Iako je moderna ideja privatizacije nastala u Njemačkoj 1957. godine kada je Vlada prodala svoj većinski udio u Volkswagenu privatnim investitorima, privatizacijski proces ponajviše se vezuje uz tranzicijske zemlje Srednje, Istočne i Jugoistočne Europe te bivšeg SSSR-a. Početkom 90-tih godina privatizacija je u tim zemljama prihvaćena kao učinkovit način kreiranja poticaja za unapređenje ekonomske efikasnosti, povećanja investicija te implementaciju novih tehnologija.

U ekonomskoj literaturi opće je prihvaćena ideja da privatizacija poboljšava efikasnost. Ipak, detaljnije promišljanje pojma i koncepta efikasnosti pokazuje da autori vrlo često misle na različite stvari kada spominju efikasnost. Naime, firma može biti neefikasna jer nema adekvatan odnos uloženog rada i kapitala uz danu tehnološku razvijenost, jer koristi više inputa nego što je neophodno kako bi proizvela danu razinu outputa, ili pak preskupo plaća inpute koje koristi. U mnogim empirijskim studijama autori mjere efikasnost putem promjene produktivnosti ili profitabilnosti, što nije isto. Tako npr. rast produktivnosti može biti rezultat različitih razloga koji nemaju veze s efikasnošću (tehnološki progres, ekonomija obujma), dok profitabilnost može rasti bez ikakvog povećanja efikasnosti, npr. u uvjetima monopolističke tržišne moći. Sheshinski i Lopez-Calva² su pokazali da efikasnost i profitabilnost rastu obostrano samo u slučaju konkurentskih tržišnih struktura.

Postoji zaista veliki broj studija o utjecaju privatizacije na performanse poduzeća ili industrije/sektora, no većina ih je provedena za konkurentska tržišta. Ona su potvrdila da mikroekonomski rezultati, odnosno rezultati na razini poduzeća, potvrđuju tezu da privatizacijom poduzeća postaju efikasnija i profitabilnija. Kikeri i Nellis³ proveli su opsežno istraživanje 60 studija privatizacije u sektorima u kojima dominira konkurencija te su zaključili da postoji snažna korelacija između privatizacije i poboljšanja financijskih i operativnih performansi poduzeća.

S druge strane, rezultati studija koje su se fokusirale na monopolistička tržišta pokazuju ambivalentne rezultate. Shirley i Walsh⁴ su pokazali da u slučaju 6 privatizacijskih projekata monopolskih tvrtki privatizacija je unaprijedila ekonomske rezultate poduzeća, u 5

² Sheshinski/Lopez-Calva, Privatisation and its benefits: theory and evidence, HIID Discussion Paper No. 698, Harvard University, Boston, MA, 1999

³ Kikeri/Nellis, Privatisation in competitive sectors: the record to date, World Bank Policy Research Report, No. 2860, 2002

⁴ Shirley/Walsh, Public versus private ownership: the current state of the debate, World Bank, Washington, DC, Working Paper No. 2420, 2000

slučaja rezultati su neutralni, dok se u 5 slučajeva državno vlasništvo pokazalo boljom opcijom. Temeljem ovih rezultata zaključili su da su privatizacija i konkurencija komplementarne, odnosno da je za uspjeh privatizacije nužno postojanje konkurencije na tržištu. Saal i Parker⁵ pokazali su na primjeru poduzeća u komunalnim djelatnostima u Velikoj Britaniji da se njihova efikasnost (mjerena kroz ukupnu faktorsku produktivnost) smanjila nakon provedene privatizacije. Parker⁶ je povezo ovakve neujednačene rezultate privatizacije s dva faktora: stupnjem konkurencije na tržištu (tržišnom strukturom) i kvalitetom regulacije u danoj industriji.

Neki autori istražili su imaju li potrošači koristi od smanjenja troškova i veće ekonomske efikasnosti privatiziranih poduzeća. Newbery i Pollit⁷ pokazali su da koristi imaju samo proizvođači, vrlo rijetko i potrošači. Fiorio i suradnici⁸ došli su do još interesantnijih zaključaka: privatizacija u elektroenergetskom sektoru ne nosi sa sobom niže cijene, a potrošači su zadovoljniji cijenama i kvalitetom usluge javnih elektroenergetskih poduzeća u odnosu na privatna. Upravo primjer Skandinavskih zemalja potvrđuje tezu o tome da javna poduzeća u elektroenergetskom sektoru mogu biti efikasna, regionalno integrirana i visoko konkurentna.

Jedna od najnovijih studija⁹ koja proučava učinke privatizacije, konkurencije i regulacije na efikasnost poduzeća koja proizvode električnu energiju došla je do sličnih rezultata. Ekonometrijskom analizom podataka za 36 tranzicijskih zemalja u razvoju dokazali su da je konkurencija, a ne privatizacija, ključan element poboljšanja efikasnosti u sektoru koji ima izraženu monopolističku/oligopolističku tržišnu strukturu. Podaci su također pokazali da je privatizacija korisna samo onda kada je praćena kvalitetnim regulatornim okvirom i postojanjem nezavisnog regulatora. Dakle, privatizacija poduzeća u energetske sektoru koji karakterizira monopolska tržišna struktura neće biti korisna niti za poduzeće, niti za nacionalnu ekonomiju, ukoliko nije postignuta konkurencija na tržištu te ukoliko ne postoji učinkovit regulatorni okvir s regulatorom koji je autonoman i nezavisan u odnosu na Vladu i

⁵ Saal/Parker, Productivity and price performance in the privatised water and sewage companies of England and Wales, in: Journal of Regulatory Economics, Vol. 20, No. 1, 2001

⁶ Parker, Performance, risk and strategy in privatised, regulated industries, in: International Journal of Public Sector Management, Vol. 16, No. 1, 2003

⁷ Newbery/Pollitt, The Restructuring and Privatisation of the CEBG: Was It Worth It?, Cambridge Working Papers in Economics, Faculty of Economics, University of Cambridge, 1996

⁸ Fiorio et.al., The Electricity Industry Reform Paradigm in the European Union: Testing the Impact on Consumers, Working paper No. 23, Università degli Studi di Milano, 2007

⁹ Zhang/Parker/Kirkpatrick, Electricity sector reform in developing countries: an econometric assessment of the effects of privatization, competition and regulation, in: Journal of Regulatory Economics, 33, 2008

reguliranu industriju. Iskustva brojnih zemalja pokazuju da privatizacija elektroenergetskog sektora nije dovela do značajnijeg razvoja tržišta jer se zapravo desila samo redistribucija prostornih monopola, a državne monopole zamijenili su privatni.

Uloga svjetskih financijskih institucija u privatizaciji elektroenergetskog sektora

S obzirom na veliki gospodarski značaj energetskega sektora za BDP svake zemlje te stratešku ulogu energetike, vrlo je važna i makroekonomska dimenzija učinaka privatizacije elektroenergetskog sektora. S jedne strane nalaze se zagovornici privatizacije, prvenstveno svjetske financijske institucije kao što su Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka, a s druge kritičari privatizacije strateške nacionalne imovine kojih je sve više u vrijeme gospodarske i energetske krize. Prema Svjetskoj banci¹⁰, privatizacija potiče strane direktne investicije koje potiču ekonomski rast zbog pozitivnih učinaka nove tehnologije (*spillover* efekti), boljih menadžerskih vještina te uključivanja u globalne proizvodne mreže. Kritičari privatizacije strateških sektora kao što je energetski tvrde da privatizacija doduše nosi koristi vezane uz poboljšanje efikasnosti energetskega poduzeća, ali uglavnom za nove vlasnike.

Neoliberalne ideje o nužnosti brze privatizacije, liberalizacije i deregulacije poznate kao Washingtonski konsenzus potekle su upravo od globalnih međunarodnih institucija kao što su MMF, Svjetska banka i WTO. Iako se originalna ideja o 10 nužnih reformi¹¹ u koje spada i privatizacija veže uz J. Williamsona i konferenciju o dužničkoj krizi u Latinskoj Americi, vrlo brzo se ideja proširila i na tranzicijske, odnosno zemlje u razvoju. Prema riječima J. Sachsa: «Napravite brze reforme, ne očekujte puno pomoći od nas, a ako to napravite uspješno, desit će vam se dobre stvari». No, čak je i on priznao da je taj model previše pojednostavljen i ne uvažava specifičnosti zemalja koje se nalaze na različitom stupnju ekonomskog, institucionalnog i političkog razvoja.

Tijekom godina bilo je sve više kritičara modela Washingtonskog konsenzusa, a najviše su mu zamjerali zanemarivanje razvoja institucija kao ključne determinante dugoročnog ekonomskog rasta i razvoja zemalja te zanemarivanje problema neravnomjerne raspodjele i siromaštva. Cijeli model bio je previše orijentiran na strukturne reforme koje su za cilj imale unapređenje efikasnosti na mikroekonomskoj razini, očekujući da će liberalizirano tržište i privatizirana poduzeća automatski stvarati konkurentnost i ekonomski

¹⁰ World Bank, *The First Ten Years: Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union*, Washington, D.C., 2002

¹¹ Reforme uključuju: fiskalnu disciplinu, preusmjeravanje javnih rashoda, poreznu reformu, liberalizaciju kamatnih stopa, liberalizaciju trgovine, konkurentski tečaj, liberalizaciju stranih direktnih investicija, privatizaciju, deregulaciju i vlasnička prava. Op.a.

rast, no to se nije dogodilo. Prema Rodrikovim¹² riječima, Washingtonski konsenzus tek je vrlo općenit popis institucionalnih reformi koje ne uzimaju u obzir specifičnosti i nacionalni kontekst te on zapravo predstavlja „opis“ razvijenih ekonomija. Godine 2006. D. Rodrik¹³ je nadopunio Washingtonski konsenzus (*Augmented Washington Consensus*) s dodatnih 10 mjera koje bi trebale korigirati velike makroekonomske neravnoteže u zemljama reformatorima. Jedna od mjera nadopunjenog Washingtonskog konsenzusa koja bi trebala ispraviti distorzije nastale prebrzom liberalizacijom, deregulacijom i privatizacijom jeste izgradnja regulatornih institucija. Stvaranje učinkovitog i transparentnog regulatornog okvira koji će tržište učiniti konkurentnijim, potaknuti investicije, posebice privatne, te stimulirati transfer tehnologije, uz istovremenu zaštitu interesa potrošača postalo je ključnim elementom reformi u svim sektorima, a posebice u energetske kojeg karakteriziraju prirodni monopoli. Odvajanje regulatora od državne uprave i tržišnih igrača nužno je i kako bi se povećao kredibilitet ne samo regulatorne agencije, već i ukupne nacionalne ekonomije, čime će se privući privatne investicije u energetske sektor.

Rezultati privatizacije elektroenergetskog sektora u zemljama jugoistočne Europe

U zemlje jugoistočne Europe (JIE) ubrajaju se zemlje nastale raspadom bivše Jugoslavije (bez Slovenije), Albanija, Bugarska, Rumunjska i od nedavno Kosovo. Sve su to zemlje koje su 1999. godine potpisale Pakt o Stabilnosti, a svoju su ekonomsku pa tako i privatizacijsku politiku formulirale prema preporukama Europske unije, čije su punopravne članice težile postati. U međuvremenu je to uspjelo Rumunjskoj i Bugarskoj, a Hrvatska se nalazi na samom kraju pregovaračkog procesa. U svim ovim zemljama elektroprivreda je zapošljavala velik broj zaposlenika te se dugi niz godina nalazila pod državnom kontrolom, no makroekonomski problemi te želja za racionalnijim korištenjem resursa i većom efikasnošću pokrenuli su privatizaciju energetske poduzeća. Bez obzira što su sve ove zemlje prihvatile europski model reformiranja svog energetske sektora, ipak treba naglasiti da niti prošle (1996/92/EC i 2003/54/EC), a niti nova Direktiva (2009/72/EC) tzv. Trećeg energetske paketa ne zahtijeva privatizaciju elektroenergetskih kompanija.

Privatizacija elektroenergetskog sektora u zemlja JIE provodila se različitim dinamikom, ovisno o specifičnostima pojedinih zemalja, no ipak ima neke zajedničke elemente. Sve zemlje (izuzev Hrvatske, Srbije i Bosne i Hercegovine) započele su s

¹² Rodrik, After a Neoliberalism, What?, Paper presented at the Alternatives to Neoliberalism Conference sponsored by the New Rules for Global Finance Coalition, May 23-24, 2002

¹³ Rodrik, D., Goodbye Washington Consensus, Hallo Washington Confusion, Harvard University, 2006

privatizacijom distributivne, a zatim i proizvodne djelatnosti. Dio zemalja (Albanija, Bugarska, Rumunjska, Makedonija i Crna Gora) razdvojio je distribucijsku djelatnost od proizvodne i prijenosne djelatnosti i prodao je strateškim investitorima. Prvenstveni je motiv privatizacije distributivnih kompanija (DSO – Operator distribucijskog sustava) smanjenje tehničkih gubitaka zbog očekivanih novih investicija te smanjenje ekonomskih gubitaka zbog efikasnije naplate računa, što bi u konačnici trebalo povećati vrijednost proizvodnih kompanija i potaknuti interes privatnih investitora za ulaganje u proizvodnju električne energije. Ipak, zbog inertnosti potrošača za promjenom opskrbljivača električnom energijom, strani investitori u tranzicijskim zemljama najviše su zainteresirani za distribucijske tvrtke jer se time automatski kupuje i dominantan udio na tržištu, odnosno djelatnost opskrbe. Na taj način investitori relativno brzo vraćaju uložena sredstva koja su redovito niža od očekivanih vrijednosti procijenjenih na početku privatizacijskog postupka.¹⁴ Privatizacije provedene putem M&A aktivnosti (*Merger&Acquisition*) pokazale su negativne učinke za kompanije, ali i nacionalne ekonomije zbog strateške važnosti energetike, prvenstveno zbog nemogućnosti vođenja strategije razvoja elektroprivrede. Globalno gledajući, trend preuzimanja kompanija od strane dominantnih tržišnih igrača dodatno je ojačao monopolnu tržišnu strukturu te doveo do daljnje tržišne koncentracije.

Privatizacija proizvodne djelatnosti realizirana je u znatno manjem intenzitetu, dijelom kroz ulazak stranog kapitala u izgradnju novih kapaciteta (izgradnja termoelektrana u Makedoniji, trećeg bloka nuklearne elektrane u Rumunjskoj te nuklearne elektrane po modelu javno-privatnog partnerstva u Bugarskoj), odnosno kroz privatizaciju postojećih postrojenja (u Albaniji, Bugarskoj, Makedoniji, Rumunjskoj i Crnoj Gori). Izgradnja pojedinačnih novih nezavisnih proizvodnih kapaciteta manja je nego za vrijeme vertikalno integriranih tvrtki, uglavnom zbog novonastalih tržišnih rizika. Očekuje se da će usklađivanje mjera i koraka reformi u energetske sektoru s modelom Europske unije imati implikacije i na području proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije. Naime, financijsko podupiranje obnovljivih izvora energije i administrativne obveze o njihovom udjelu u ukupnoj potrošnji energije, što su strateški energetske ciljevi Europske unije, potaknut će njihovo veće korištenje i u zemljama JIE jer će se rizik ulaganja smanjiti na prihvatljivu razinu usprkos visokoj cijeni opreme.

Djelatnost prijenosa električne energije ostala u potpunom vlasništvu države. Zbog strateškog značaja prijenosne mreže niti jedna zemlja nije privatizirala kompanije za prienos

¹⁴ Granić i dr., Treba li reformu energetske sektora reformirati, Nafta 59 (12), 2008.

električne energije kako bi osigurala nediskriminacijski pristup mreži i sigurnost opskrbe električnom energijom, što je razvojni prioritet svake zemlje.

Hrvatska, Srbija i Bosna i Hercegovina nalaze se još uvijek na početku privatizacijskog procesa. HEP u Hrvatskoj te EPS u Srbiji još uvijek su u potpunom vlasništvu države, dok je proces privatizacije u sektoru elektroenergetike već počeo u Bosni i Hercegovini privatizacijom 10% Elektroprivrede BiH i Elektroprivrede HB – Mostar u javnoj ponudi dionica u FBiH, kao i 20% Elektroprivrede RS. Što se tiče proizvodnje električne energije, i ova je djelatnost u potpunom vlasništvu države u Srbiji, Bosni i Hercegovini, odnosno 95%-tnom vlasništvu u Hrvatskoj (izuzeci su TE Plomin i NE Krško).

U Hrvatskoj trenutno traju rasprave o implikacijama Trećeg paketa energetske propisa EU za elektroenergetski sektor Republike Hrvatske. Promjene koje čekaju i Hrvatsku kao buduću članicu Europske unije sveobuhvatne su i neminovno dotiču pitanje vlasničkih odnosa. Iako izričito nema zahtjeva za privatizacijom, definirano je vlasničko razdvajanje mrežnih aktivnosti od proizvodnih i opskrbnih. Argumenti u korist vlasničkog razdvajanja operatora prijenosnog sustava temelje se na sljedećem: ako je mrežni operator u istoj grupi kao i tvrtka koja proizvodi ili opskrbljuje energijom, može se očekivati da će braniti interese grupe. S druge strane, ako mreža pripada neovisnoj kompaniji, njezin glavni cilj je maksimiziranje profita, što će se postići ukoliko više tvrtki koristi mrežu. U otprilike polovici zemalja članica EU operatori prijenosnog sustava su vlasnički razdvojeni, što, čini se, ima povoljan utjecaj na investicijske poticaje, cijene energije i stupanj koncentracije na tržištu. Ipak, postoje bojazni da će se vlasničko razdvajanje imovine negativno odraziti na financijski položaj HEP-a. HEP također čeka i privatizacija koja je za sada odgođena do ulaska Hrvatske u Europsku uniju. Sabor je u siječnju 2010. godine donio zakon kojime se stavlja van snage do tada postojeći Zakon o privatizaciji HEP-a i sada više ne postoji poseban zakonodavni okvir koji se uređuje ovo pitanje, što znači da za sada privatizacija nije moguća. S obzirom da HEP predstavlja stratešku imovinu države i s obzirom na bitno izmijenjene okolnosti na globalnom energetsom tržištu, nadamo se da država neće olako rasprodati svoje najvrednije „obiteljsko srebro“.

Zaključak

Iako su teorijske studije i empirijska istraživanja potvrdile pozitivnu vezu između privatizacije i unapređenja performansi u industrijama i sektorima s konkurentskom tržišnom strukturom, rezultati su ambivalentni u sektorima gdje dominiraju nesavršene tržišne strukture i prirodni

monopol. Studije su također pokazale da je za uspjeh privatizacije nužno postojanje konkurencije na tržištu te kvalitetan regulatorni okvir s ključnom ulogom nezavisnog i autonomnog regulatora. Ipak, međunarodne financijske institucije, posebice Međunarodni monetarni fond i Svjetska banka, direktno ili indirektno vršile su pritisak na tranzicijske zemlje i zemlje u razvoju kako bi što prije privatizirale poduzeća energetskog sektora, često i prije nego što su provedene neophodne reforme. Tijekom vremena pokazalo se da promjena vlasničke strukture nije dovoljna da se unaprijedi efikasnost elektroenergetskog sektora, čak štoviše, privatizacija državnih poduzeća gubitaša često dovodi do smanjenja ukupnog outputa i povećanja nezaposlenosti. Procesi privatizacije u Europi koji su se odvijali kroz preuzimanja postojećih kompanija od strane dominantnih tržišnih igrača dodatno su ojačali monopolsku tržišnu strukturu i povećali stupanj tržišne koncentracije.

Iskustva tranzicijskih zemalja jugoistočne Europe vrlo su poučna za Hrvatsku jer se radi o zemljama slične gospodarske strukture i sličnih makroekonomskih neravnoteža te sličnih naslijeđenih problema u elektroenergetskom sektoru. Razlike među njima su velike; od zemalja kao što su Bugarska i Rumunjska koje su u potpunosti privatizirale distribucijska i proizvodna poduzeća, do Hrvatske, Srbije i Bosne i Hercegovine koje se nadaju velikom interesu stranih investitora u energetiku, iako proces privatizacije još uvijek nije počeo. Evidentna je i promjena stava javnosti. Prodaja velikih energetskih vertikalno integriranih kompanija strateškom investitoru u vrijeme kada energija postaje ključan resurs razvoja, postaje nepopularna politička odluka, a proces postupne privatizacije treba usmjeriti prema privlačenju privatnog kapitala u djelatnosti proizvodnje električne energije kako bi se diverzifikacijom ponude i većom konkurencijom utjecalo na stabilnost cijena.