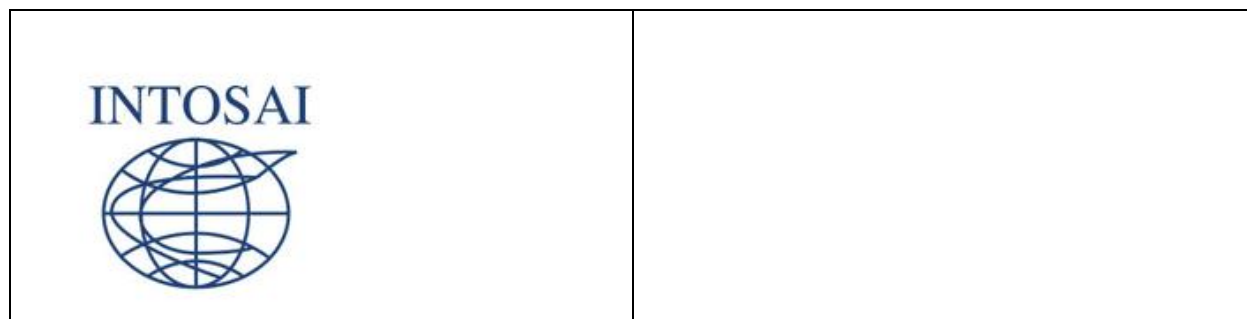


GUID 5320

SMJERNICE ZA REVIZIJU UČINKA PRIVATIZACIJE

INTOSAI Smjernice izdaje
Međunarodna organizacija vrhovnih
revizorskih institucija, INTOSAI, kao dio
INTOSAI okvira profesionalnih izjava.
Za više informacija posjetite
www.issai.org



INTOSAI



INTOSAI, 2021.

SADRŽAJ

1 UVOD	4
2 CILJ	5
3 DEFINICIJE	6
4 DJELOKRUG	7
5 PLANIRANJE	8
ODABIR TEME REVIZIJE	8
OSMIŠLJAVANJE REVIZIJE	10
6 SPROVOĐENJE	27
7 IZVJEŠTAVANJE	32
8 PRAĆENJE	34
9 ANEKSI	35
ANEKS 1 – RAZNI MODELI PRIVATIZACIJE	35
» Trgovinska prodaja	35
» Otkup menadžmenta i zaposlenih	36
» Masovne privatizacije	36
» Ugovaranje i <i>outsourcing</i>	37
» Javna ponuda dionica kompanije	37
» Privatizacijska aukcija	38
ANEKS 2 – KLJUČNA PITANJA U VREDNOVANJU POSLOVANJA KOJE SE PRIVATIZIRA	39

1 UVOD

1) Nezavisna revizija u javnom sektoru može poslužiti za povećanje transparentnosti i odgovornosti procesa privatizacije i dobijanje naučenih lekcija kako bi se dale preporuke za poboljšanje u budućim privatizacijama. Sprovedenjem revizije učinka, VRI mogu na ekonomičan, efikasan i efektivan način pružiti uvid u to da li je privatizacija završena i očekivani ciljevi postignuti.

2) GUID-ovi (Izjava o smjernicama) su neobavezne smjernice za korištenje od strane revizora prilikom primjene Međunarodnih standarda vrhovnih revizorskih institucija (ISSAI). Ovaj GUID pruža smjernice za provođenje revizije učinka privatizacije, u okviru INTOSAI okvira profesionalnih izjava (IFPP). Ovaj GUID je relevantan za one koji imaju mandat¹ da vrše takve revizije.

3) Ovaj GUID je u skladu sa Osnovnim principima revizije javnog sektora (ISSAI 100²) i Principima revizije učinka (ISSAI 300³).

¹ 1 U nekim zemljama, VRI nemaju nadležnost da vrše reviziju svih ili nekih aspekata privatizacije, na primjer, VRI može imati ograničena ovlaštenja u reviziji državnih udjela u imovini u dioničkim društvima, čak i kada država drži 100 posto dionica. Na sličan način, VRI može biti statutom ograničena na zasnivanje revizije privatizacije na ispitivanju prihoda od privatizacije i načina na koji država troši ovaj prihod.

² ISSAI 100 Osnovni principi revizije u javnom sektoru, između ostalog, definišu svrhu i autoritet ISSAI i okvir za reviziju javnog sektora.

³ ISSAI 300 – Principi revizije učinka se nadograđuju i dalje razvijaju fundamentalne principe ISSAI 100, kako bi odgovarali specifičnom kontekstu revizije učinka.

2 CILJ

4) Cilj ovog GUID-a je da pruži smjernice revizoru o tome kako provesti revizije učinka u vezi sa specifičnim predmetom privatizacije vladine funkcije, djelatnosti ili subjekta u javnom sektoru na različite načine.

5) ISSAI 300 pruža principe revizije učinka od strane VRI-ja, dok ISSAI 3000 pruža zahtjeve kojih se revizor mora pridržavati, kako bi mogao potvrditi da je revizija obavljena u skladu sa ISSAI. Ovaj GUID se odnosi na ISSAI 300, ali bez njegovog dupliranja.

3 DEFINICIJE

6) Privatizacija se odnosi na prenos javnog vlasništva ili državnih funkcija na privatne subjekte. Privatizacija se često sprovodi sa očekivanjem da će ista rezultirati većim kvalitetom robe i usluga, nižim troškovima, većom efikasnosti ili poboljšanjima u performansama i odgovornosti upravljanja u javnom sektoru.

7) Državna preduzeća (SOE) su poslovna preduzeća u kojima vlada ili država ima značajnu kontrolu kroz puno, većinsko ili značajno manjinsko vlasništvo. Društvena preduzeća mogu biti poznata kao jedinice javnog sektora ili preduzeća u javnom sektoru drugdje, ali njihove prepoznatljive karakteristike uključuju njihovo pravno postojanje, oblik i rad u komercijalnim poslovima i aktivnostima. Državna preduzeća se mogu osnivati, u različitom stepenu, sa ciljevima javne politike, ali ih treba razlikovati od čistih subjekata javnog sektora, koji su osnovani da bi ostvarili suverene, socijalne ili nefinansijske ciljeve.

8) Ne postoji zajednička definicija privatizacije koja je opšte prihvaćena, a specifičnosti mogu varirati od zemlje do zemlje. Za potrebe ovog GUID-a, privatizacija se može smatrati bilo kojom materijalnom transakcijom ili događajem kojim se smanjuje krajnje vlasništvo države nad korporativnim subjektima⁴ ili se aktivnosti/funkcije koje tradicionalno preduzima vlada, direktno ili preko državnih preduzeća, predaju (djelimično ili potpuno) privatnim licima. Stoga, iako postoji zajednički cilj da se javni resursi koriste kako bi se maksimizirale koristi za javnost, same privatizacijske prakse mogu se razlikovati na svim nivoima vlasti i mogu rezultirati prodajom imovine, javno-privatnim partnerstvom ili *outsourcingom*⁵. One mogu biti u obliku:

- direktne prodaje od strane države;
- dezinvestiranje korporativne imovine od strane investicionih sredstava pod kontrolom vlade;
- razvodnjavanje državnih pozicija u državnim preduzećima sekundarnom ponudom akcija nedržavnim akcionarima; i
- prebacivanje funkcija i odgovornosti, u cjelini ili djelimično, sa države (ili državnih preduzeća (SOE)) na privatne subjekte.

⁴ Izvor: OECD dokument, Privatizacija u 21. vijeku: nedavna iskustva zemalja OECD-a, Izveštaj o dobrim praksama, januar 2009.

⁵ Opis različitih modela privatizacije, nivoa i faza privatizacije naglašavajući pet glavnih metoda privatizacije, njihovih karakteristika i povezanih pitanja dati su u Poglavlju 9.

4 DJELOKRUG

9) Ovaj GUID daje revizoru dodatne smjernice o pitanjima koja treba uzeti u obzir prilikom obavljanja revizije učinka privatizacije. Nije namijenjen da pokrije sve stavke potrebne za obavljanje takvih revizija i ne sadrži nikakve daljnje zahtjeve za provođenje revizije. Privatizacije će obično biti predmet pravnog okvira. Pitanja usklađenosti sa relevantnim zakonskim zahtjevima mogu, stoga, uticati na relevantne ciljeve revizije učinka ili predstavljati usko povezane ciljeve revizije usklađenosti. Iako je postojanje takvih zakonskih zahtjeva predviđeno u nekim od datih smjernica, ovaj GUID nije namijenjen da podrži revizije s ciljevima revizije usklađenosti. Za takve revizije, VRI ili revizor će morati da se pozove na ISSAI 400.

5 PLANIRANJE

ODABIR TEME REVIZIJE

10) *Strateško planiranje*: Strateško planiranje za revizije učinka (ISSAI 300 (36)) privatizacije bi uključivalo razumijevanje privatizacija preduzetih od strane vlada, da dozvole procjenu uključenih rizika (ISSAI 100 (46)). Značaj predmeta, tj. subjekta/djelatnosti/privatizovane imovine, bio bi još jedan odlučujući faktor u odabiru teme. Dok bira pojedinačnu temu za reviziju učinka privatizacije, revizor treba procijeniti mogućnost revizije teme na osnovu procjene rizika/problema (ISSAI 300 (36)) i materijalnosti privatizacije. To će također pomoći u odlučivanju o najboljoj mogućoj fazi intervencije.

11) Utvrđivanje očekivanja dionika i definiranje kritičnih faktora uspjeha uz uzimanje u obzir revizorskih kapaciteta (npr. ljudskih resursa i profesionalnih vještina) pomaže da se osigura da proces odabira teme maksimizira očekivani učinak revizije.

12) Relevantni aspekti koje revizor treba razmotriti u reviziji uspješnosti privatizacije su (i) finansijske implikacije privatizacije; (ii) podjela rizika i koristi/nagrada od privatizacije; (iii) shema/modalitet privatizacije odabran u odnosu na cilj privatizacije; (iv) stepen do kojeg su ciljevi privatizacije postignuti; i (v) efekat privatizacije na troškove usluga/objekata koji se naplaćuju građanima ili korisnicima.

13) Prebacivanjem aktivnosti sa državnog na privatni sektor, priroda vladinog nadzora se transformiše. Kako su komponente državnog pružanja dobara i usluga privatizovane, jurisdikcija ili mandat državnih institucija za nadzor, uključujući VRI, se smanjuju.

14) VRI će trebati razmotriti da li će i na koji način kasnije imati pristup reviziji privatizovanih subjekata ili aktivnosti koju obavlja privatna agencija. Ovo posebno važi za reviziju učinka, jer pored procjene da li su ciljevi privatizacije ostvareni ili ne, efikasnost i efektivnost revizije zahtjeva i dugoročnu perspektivu. Stoga VRI može zahtijevati da se ovi aspekti uračunaju u ranu fazu, kako bi se osiguralo da VRI zaista ima mogućnost revizije u kasnijoj fazi.

15) *Procjena rizika/problema*: U skladu sa ISSAI 100 (46 i 47), prilikom utvrđivanja teme za reviziju učinka privatizacije treba procijeniti rizična područja i probleme. Osim znanja o internim kontrolama, revizor može željeti da u ovom procesu koristi i procjenu rizika internog revizora.

16) Procesi privatizacije imaju nekoliko inherentnih rizika i problema, kao što je pogrešna identifikacija prilike za privatizaciju ili konkurentski ciljevi. Primjer pogrešne identifikacije mogućnosti mogao bi biti ako vlada odluči da deinvestira u profitabilno DP umjesto da deinvestira u DP koje pravi gubitke. Pošto je privatizacija dinamičan proces, mogu postojati kratkoročni ciljevi kao i dugoročni očekivani ishodi. I kratkoročni i dugoročni ciljevi mogu biti u konkurenciji jedni s drugima, barem u određenoj mjeri. Izbor metoda privatizacije je također rizična oblast, jer izbor metode prodaje može biti presudan za uspjeh privatizacije⁶.

17) Nedostatak kvalitetnih informacija i/ili inputa za donošenje odluka od strane različitih zainteresovanih strana je osjetljiva oblast. Revizor može pregledati informacije/inpute korištene za donošenje odluke o privatizaciji, sa stanovišta njihove potpunosti, tačnosti, relevantnosti, pouzdanosti i blagovremenosti. Na primjer, 'informacije o ponuđaču' trebale bi biti dovoljne za efikasno donošenje odluka, jer će nedovoljno informacija smanjiti konkurenciju. Sljedeći primjer naglašava važnost pravovremenosti i potpunosti informacija/ulaznih informacija. To se odnosi na situaciju u kojoj država smanjuje svoje vlasništvo u DP-u prodajom dionica, bez rješavanja ključnih ugovornih uslova (kao što su finansijske obaveze koje bi država preuzela) rano u procesu prodaje. Nedostatak takvih relevantnih informacija može stvoriti nesigurnost, a samim tim i smanjen broj potencijalnih kupaca.

18) Ostale rizične oblasti obuhvataju nepravilnu procjenu imovine, nedostatak kompetentnosti u timu za privatizaciju, netransparentnost u procesu nadmetanja, prenošenje nepotrebnih beneficija na uključene strane, neostvarivanje privatizacionih ciljeva⁷ i neispunjavanje post-privatizacionih aranžmana⁸.

19) *Rizik od prevare i/ili korupcije*: državna preduzeća (SOE) često posluju u visokorizičnim sektorima kao što su ekstraktivna i mrežna industrija ili su angažovana u javnim nabavkama visoke vrijednosti. Slično tome, postoje inherentne veze sa javnim i političkim zvaničnicima kroz složene vlasničke strukture. Dakle, privatizacija može uključivati rizike prevare i korupcije, ne samo u vrijeme početne privatizacije, već i tokom cijelog životnog vijeka djelatnosti/subjekta koji je privatizovan. Da bi procjenio isto, revizor može, u skladu sa ISSAI 300 (37), procijeniti da li su postojale adekvatne mjere zaštite kako bi se osiguralo da je privatizacija sprovedena u skladu sa

⁶ Paragraf 33 ovog dokumenta

⁷ Recimo, na primjer, gdje je cilj bio podsticanje konkurencije u sektoru, a privatizacija u stvari rezultira 'monopolom'.

⁸ Neki primjeri su: (1) gdje je kupac trebao održavati cijene ili stope robe/usluga, ali ih tijelo naknadno obeščašćuje zaobilazeći odredbe; (2) kada kupac nije ispunio uslove bilo kojeg sporazuma koji dozvoljava da se cjelokupni ili dio plaćanja za posao odloži na određeni period; (3) kada kupac nije ispunio bilo koje obaveze date u pogledu nivoa zapošljavanja ili ulaganja u posao.

zakonskim zahtjevima i na transparentan način. Revizor može utvrditi postojanje sukoba interesa i da li su tokom procesa privatizacije iznesene bilo kakve tvrdnje o neprikladnoj praksi. Drugo pitanje koje treba vidjeti je da li su odluke štetne po interese poreskih obveznika donesene kako bi se povećale šanse za uspješnu privatizaciju. Slično, revizor može pogledati post-privatizacioni scenario. Na primjer, može se vidjeti da li su uslovi ugovora/sporazuma između vlade i subjekta privatnog sektora strukturirani tako da minimiziraju rizik od prevare ili ugrožavanja javnog interesa. Revizor identifikuje i procjenjuje rizike prevare relevantne za ciljeve revizije, za koje može zadržati stav profesionalnog skepticizma i biti upozoren na mogućnost prevare tokom cijelog procesa revizije.

OSMIŠLJAVANJE REVIZIJE

20) *Preliminarna studija*: Nakon izbora teme revizije učinka privatizacije, revizor generalno treba uraditi preliminarnu studiju (prethodnu studiju) (ISSAI 300 (37)). Prethodna studija će pomoći revizoru da razvije razumijevanje subjekta s obzirom na njegove aktivnosti, finansijsku situaciju, interne kontrole, finansije i druge sisteme, itd., kao i različite aspekte privatizacije vladinih aktivnosti/DP-a. Pored pregleda dokumentacije koja se odnosi na tijelo, revizor može također ispitati ranije studije i druge izvore kako bi stekao široko razumijevanje predmeta i regulatornog okruženja u kojem djeluje. Pored redovne interakcije sa menadžmentom, onima koji su zaduženi za upravljanje, internom revizijom i drugim relevantnim zainteresovanim stranama, revizor može konsultovati stručnjake za predmet, kad god je to potrebno. Razumijevanje prikupljeno tokom prethodne studije vjerovatno će naglasiti značajna pitanja u aktivnosti privatizacije i pomoći revizoru da osmisli konkretnu reviziju učinka u skladu sa ISSAI 100 i 300.

21) Tokom predstudije, revizor također treba razmotriti mogućnost revizije (ISSAI 300 (36)). To bi uključivalo razmatranje da li su dostupni dovoljni, relevantni i pouzdani kriteriji za provođenje revizije učinka. Na primjer, vlada možda nema institucionalizirani sistem post-privatizacijskih pregleda, koji bi pomogao revizoru da ima relevantne kriterije. Ponekad, možda čak ne postoji ni razumna osnova za izradu kriterija revizije, na primjer, izradu kriterija bi otežao nedostatak odgovarajućih smjernica ili regulatornog okvira o privatizaciji i načinu korištenja prihoda. U nekim slučajevima, čak i ako su kriteriji dostupni, dobijanje informacija ili dokaza potrebnih za poređenje može biti izazovno, neefikasno ili možda neće biti isplativo. Drugo

pitanje za razmatranje je da li će biti praktično moguće implementirati preporuke revizije.

22) *Razumijevanje DP-a/djelatnosti koja se privatizuje i priprema za privatizaciju:* Od revizora se očekuje da dobro razumije tijelo/djelatnost koja se privatizuje. U mogućem scenariju da je VRI ranije bila revizor DP-a u državnom vlasništvu, revizor već institucionalno posjeduje takva znanja. Ipak, revizor može tražiti posao internih revizora DP-a kako bi stekao uvid u funkcionisanje subjekta.

23) Općenito je prihvaćena dobra praksa da se procjene vrijednosti vrše prije privatizacije, posebno da se poslovanje vrednuje kao tekuće, kako bi se imala referentna vrijednost vjerovatnih prihoda prema kojoj se mogu procijeniti ponude. U takvim slučajevima, procjena – koja, naravno, može biti raspon vrijednosti, u zavisnosti od korištenih pretpostavki – se također može koristiti kao unakrsna provjera samog procesa privatizacije kada se koriste selektivni tenderski procesi. Drugi važan aspekt je restrukturiranje preduzeća u državnom vlasništvu ili reorganizacija javne usluge/djelatnosti prije privatizacije. Takvo restrukturiranje ili reorganizacija se kreće od stavljanja poslovanja u pravni oblik u kojem se može prodati, do suštinske reorganizacije poslovanja/aktivnosti i njenih finansija kako bi se bolje uklopili u dugoročne ciljeve privatizacije. Revizor treba razumjeti kako i zašto je djelatnost/tijelo restrukturirano, kako bi shvatio smisao privatizacije. Dakle, revizorovo razumijevanje DP-a koje se privatizuje i pripreme aktivnosti mogu se graditi na ovim aspektima i uključivati svijest o rizicima i problemima povezanim sa svakim od njih:

- Procjena⁹ poslovanja: Ispravna procjena subjekta/aktivnosti koja se privatizuje je od suštinskog značaja za osiguranje najveće koristi za vladu. Revizor može razumjeti način i metodologije uključene u proces vrednovanja, kako bi vidio da li postoje rizici i problemi kao što je nepravilan izbor ili primjena metodologije vrednovanja.

Pretpostavke korištene u vrednovanju moraju biti u skladu sa svrhom za koju će se koristiti. Na primjer, ako se DP privatizuje kroz proces konkurentnog nadmetanja sa krajnjim rezultatom koji je neograničenost poslovanja, onda se procjena postojećeg tijela može izvršiti na osnovu neograničenosti poslovanja. Revizor može potvrditi da su pretpostavke korištene u projekcijama zasnovane

⁹ Različite međunarodno priznate metode vrednovanja su diskontovani novčani tok, knjigovodstvena vrijednost, neto vrijednost imovine, amortizovana zamjenska vrijednost, raspadna vrijednost, odnos cijene i dobiti, tržišna kapitalizacija, tržišna/knjigovodstvena vrijednost, vrijednost ekspertize i metoda omjera cijene/novčanog toka.

na gledištu učesnika na tržištu, a ne samo na pogledu specifičnom za kompaniju.

Pored toga, revizor mora biti svjestan da se različite osnove mjerenja i vrednovanja mogu koristiti za stavke kao što su nematerijalna imovina, na primjer, znanje, *goodwill* i patenti. Nadalje, ključno je da u ovim konkretnim okolnostima, tj. u slučaju subjekta javnog sektora koji se priprema za privatizaciju, revizor ima povećanu svijest o različitim rizicima ugrađenim u standarde finansijskog izvještavanja za izvještavanje o rezultatima poslovanja. Od ključne je važnosti vidjeti stepen uključenosti Odbora direktora i Odbora za reviziju u subjektivnim odlukama upravljanja koje se odnose na dodijeljene vrijednosti različitim klasama imovine, uključujući *goodwill*.

- Odluka o restrukturiranju/reorganizaciji: Revizor može pokušati razviti potpuno razumijevanje svakog većeg restrukturiranja ili reorganizacije prije privatizacije. Ovo će također pomoći da se identifikuju ključni faktori koji utiču na odluku o privatizaciji, a koji su mogli, ali ne moraju biti navedeni u ciljevima privatizacije. Identifikovani finansijski rizici ili problemi će možda morati biti riješeni prije privatizacije i stoga revizor može preduzeti mjere kako bi bio upoznat sa takvim pitanjima i njihovim vjerovatnim i/ili očekivanim uticajem. Na primjer, kada je preduzeće imalo velike dugove prema vladi ili drugim državnim preduzećima, u kojoj mjeri su ti dugovi u potpunosti otpisani ili pretvoreni u vlasnički kapital ili novi dug i kakav je uticaj to imalo na cijenu koju je prodavac mogao dobiti za posao. Može se desiti da prodavac zaključi da će posao biti neodrživ, osim ako se svi ili veliki dio njegovih dugova ne otpišu. Revizor bi također želio biti svjestan uticaja otpisa duga na ukupno vladino finansijsko stanje.

Revizor može ispitati rezultate i uticaj restrukturiranja poslovanja, uzimajući u obzir rokove za privatizaciju, na primjer, u jednom slučaju je restrukturiranje poslovanja dovelo do smanjenja kvaliteta rukovodećih i nevladinih radnih mjesta koja nisu bila popunjena.

Drugi aspekt aktivnosti restrukturiranja odnosiće se na to kako struktura odabrana za preduzeće može uticati na njegovu tržišnost. Slično, mogu postojati uslovi u vidu dugoročnih ugovora za održavanje prometa za privatizovani entitet ili za propisane nivoe ulaganja. Aktivnosti restrukturiranja

su važne zbog povezanih društvenih troškova, na primjer, vlada je možda precizirala nivoe zaposlenosti za post-privatizaciju, ali bi morala snositi trošak za proglašavanje zaposlenih tehnološkim viškom. Stoga, ako je to dio ciljeva ili djelokruga revizije, onda revizor može steći razumijevanje o posljedicama po osoblje državnog subjekta koji se privatizuje; i finansijske posljedice za vladu prilikom davanja garancija za zapošljavanje i nivoe plata.

- Detaljne finansijske analize, rasporedi implementacije i tehnički izvještaji, ako postoje: Revizor može pregledati detaljne finansijske analize i tehničke izvještaje kako bi produbio svoje razumijevanje poslovnih procjena. Razumijevanje rasporeda implementacije će baciti svjetlo na nerealne projekcije, ako ih ima.

24) *Utvrđivanje mogućnosti za privatizaciju*: Analiza kako je vlada došla do prilike za privatizaciju i razmatranja koja su dovela do odluke, baciće svjetlo na namjeravane ciljeve privatizacije i očekivanja izvršne vlasti od privatizacije. Revizor može biti u mogućnosti da uoči rizike i probleme u samoj fazi identifikacije, na primjer, očiglednu pogrešnu procjenu namjeravanih koristi/rezultata privatizacije, što će najvjerojatnije dovesti do nepostizanja ciljeva privatizacije u kasnijoj fazi.

25) *Razumijevanje ciljeva privatizacije*: Razumijevanje ciljeva privatizacije i rizika/problema koji su u njih uključeni pomaže revizoru da razvije ciljeve revizije. Revizor može primijetiti da, suprotno popularnim pretpostavkama, smanjenje profitabilnosti privatizovanog subjekta nije uvijek razlog za privatizaciju. Čak i profitabilni entitet može biti privatizovan uzimajući u obzir druge društvene ili finansijske ciljeve, na primjer,

- Da bi se poboljšala ukupna efikasnost DP-a/tijela;
- Da bi se podstaklo šire vlasništvo nad dionicama;
- Da bi se komercijalni rizici prebacili na privatni sektor;
- Da bi se osiguralo ulaganje (finansijski ciljevi);
- Da bi se unaprijedilo osnaživanje građana (društveni ciljevi);
- Da bi se oslobodili resursi za prioritetne društvene sektore (društveni ciljevi).

26) Ciljevi privatizacije generalno uključuju povećanje efikasnosti i podsticanje šireg vlasništva nad dionicama. Međutim, bez jasnih i specificiranih ciljeva, malo je vjerovatno da će država biti u stanju da maksimizira koristi i minimizira rizike od privatizacije. Na primjer, u slučaju privatizacije u sektoru telekomunikacija kroz

inicijalnu javnu ponudu dionica, Vlada nije formulisala jasne i dovoljno konkretne ciljeve koje je namjeravala postići prodajom. Ni država nije izradila akcioni plan kroz koji bi ispunila svoje ciljeve. U tom slučaju, ključni cilj države bio je maksimiziranje vlasništva nad dionicama, ali je javna kampanja o prodaji bila usmjerena uglavnom na korporativne investitore i strane investitore, sa malo pažnje na potencijalne male investitore. Također, država nije utjecala na nepovjerenje javnosti i želju za ulaganjem u berzu.

27) Koliko je to moguće, revizor može tražiti da utvrdi implikacije ciljeva privatizacije na holistički način, jer bi ti ciljevi odredili fokusna područja u reviziji učinka privatizacije. Na primjer, ako je cilj privatizacija subjekta prema vremenskom planu, a ne maksimiziranje prihoda, jer vlada želi uspostaviti povjerenje investitora u proces privatizacije, onda revizor možda neće željeti da se isključivo fokusira na mogućnost da je država mogla odgoditi privatizaciju, kako bi se dobila bolja cijena.

28) Svijest o ishodima i posljedicama vladinih ciljeva će također pomoći revizoru da utvrdi sve važne nenajavljene ciljeve. Na primjer, čak i ako nije naveden cilj, revizor može i dalje ispitati da li je privatizacija rezultirala maksimalnim cjenovnim pogodnostima. Dakle, samo razumijevanjem ovih ciljeva u njihovoj složenosti i interakciji, kao i na koji način oni mogu uticati na sprovođenje prodaje, VRI će moći da identifikuje kojim pitanjima treba da se pozabavi u proučavanju prodaje.

29) Poznavanje porijekla privatizacije pruža mogućnost da se razumiju različiti podsticaji učesnika i da se na taj način lociraju elementi rizika. Na primjer, revizor može otkriti da ciljevi i namjere vlade mogu biti višestruki i složeni, pa se stoga može identificirati rizik od suprotstavljenih ciljeva. Shodno tome, revizor također može utvrditi u kojoj mjeri rizik vezan za privatizacione aktivnosti utiče na rizik konkurencije između nekih od ciljeva. Da elaboriramo, povećanje konkurencije može biti cilj, što zauzvrat može biti u suprotnosti sa ciljem ograničavanja trgovačke prodaje na strateške investitore ili samo na domaće igrače. Slično tome, rizici za proces privatizacije mogu proizaći iz vještina, znanja i iskustva ministarstva u vezi sa privatizacijom.

30) Da bi na holistički način procjenio posljedice procesa privatizacije, revizor može imati jasnu sliku o uslugama koje državni organ pruža poreskom obvezniku, prije i poslije privatizacije. To će utjecati na ocjenu koju revizor daje o mjeri u kojoj su ciljevi ispunjeni, jer revizor neće promatrati postignuća na izolovan način u odnosu na ciljeve. Umjesto toga, revizor se također može fokusirati na postprivatizacijske poduhvate i rezultate, i procijeniti jaz između istih. To ne samo da će rasvijetliti u kojoj mjeri su ciljevi ostvareni iz perspektive države, već će pomoći i da se ocijeni da li su

očekivani ishodi, navedeni u preliminarnim prijedlozima i poslovnom argumentu za privatizaciju, postignuti.

31) *Razumijevanje prirode, procesa i načina privatizacije*: Revizor treba ispitati dužnu pažnju koju sprovodi država prije nego što donese odluku o privatizaciji. Stoga će revizor morati da posjeduje znanje o mogućim načinima privatizacije u različitim kontekstima. Revizor može pregledati mnoge resurse koji ispituju aspekte privatizacije, na primjer, vladine istraživačke institucije, trgovinske i zagovaračke organizacije i akademsku zajednicu. Vlada može odlučiti da usvoji bilo koji od različitih metoda privatizacije, tj. trgovinske prodaje, otkupe menadžmenta i zaposlenih, masovne privatizacije, aukcije, ugovaranje, *outsourcing* i flotacije. U skladu s tim, revizor može ispitati specifične opcije koje se razmatraju s njihovim povezanim prednostima i nedostacima, zašto je odabrana odgovarajuća ruta, kriterije primijenjene pri odlučivanju o odabranoj metodi privatizacije, te da li je na njih utjecalo ostvarivanje širih ciljeva programa privatizacije.

32) Odabir odgovarajućeg načina i tehnike će najvjerojatnije donijeti maksimalnu korist vladi. Revizor može analizirati razmatranja vlade ili uključenih stručnjaka koji su došli do izbora načina i tehnike, kako bi razumio namjeravane koristi ili probleme u izboru, ako ih ima.

33) U jednom primjeru, od vlade se tražilo da ukine usluge kompjuterske podrške za grupu bolnica u državnom vlasništvu. Ovo je bio atraktivan poslovni poduhvat jer su bolnice bile nestrpljive da osiguraju stalnu podršku za svoje kompjuterske sisteme. Umjesto da energično reklamira posao kao priliku za prodaju trgovine, vlada ga je tretirala kao vježbu nabavke usluga, a VRI je utvrdila, kroz procjenu, da je kao rezultat toga vlada dobila mnogo manje povoljan posao za poreskog obveznika. U svjetlu izvještaja VRI-ja, odjel zdravstva se obavezao da će ubuduće razmotriti slučaj trgovinske prodaje takvim odlaganjima.

34) *Ostala pitanja za proučavanje*: Prilikom sprovođenja istraživanja o privatizaciji, revizor može imati na umu slijedeće činjenice, čije će mu znanje na kraju omogućiti da analizira rezultate iz perspektive ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti.

- Zahtjevi regulatornog okruženja: Revizor može razumjeti zahtjeve regulatornog okruženja kako bi znao granice i ograničenja postavljena zahtjevima u procesu privatizacije, ako ista postoje.
- Odabir osoblja i stručnjaka: Revizor se može upoznati sa odabirom članova odgovornih za privatizaciju, uključujući izbor i zapošljavanje stručnjaka. Ovo ne

samo da će baciti svjetlo na to da li je vlada postupila s dužnom pažnjom u istom, već će također pokazati postoji li sukob interesa, koji rezultira etičkim rizicima i problemima.

- Razgraničenje odgovornosti svake uključene strane: Revizor može razumjeti uloge i odgovornosti strana uključenih u proces privatizacije. To može ukazati na moguće sukobe u ulogama, ako ih ima.
- Podnošenje ponuda, proces evaluacije i proces pregovora sa pobjedničkim ponuđačem: Ovo su važne komponente privatizacije i od suštinske je važnosti da se odvijaju na transparentan i pošten način. Revizorovo razumijevanje procesa prikupljanja ponuda i evaluacije će baciti svjetlo na rizike i probleme koji se odnose na vladine aranžmane upravljanja i nadzora nad procesom. U nekim slučajevima mogu postojati zahtjevi za pregovaranjem sa ponuđačima pod određenim okolnostima, na primjer, najprihvatljivija ponuda ne odgovara očekivanoj cijeni/koristima i vlada može odlučiti da pregovara sa kvalifikovanim ponuđačem, umjesto da ponavlja cijeli proces još jednom kako bi bila ekonomična. Revizor može pregledati takve odluke da vidi kako su one uticale na postizanje ciljeva ili na efikasnost procesa privatizacije.
- Poslovni plan, finansijski aranžmani ili drugi dokumenti: Možda će biti potrebno istražiti poslovni slučaj/planove kako bi se razumio duh namjeravanih koristi od privatizacije. Slično, mogu postojati zahtjevi u pogledu ponašanja i usklađenosti potencijalnih kupaca. Programi privatizacije obično određuju pravila o tome kako kupci akcija, imovine ili preduzeća finansiraju njihovu kupovinu, odnosno aranžmane finansiranja. Revizori mogu tražiti bilo kakve izuzetke, jer predstavljaju beneficije ili subvencije koje selektivno dodjeljuje vlada.
- Rezultirajući ugovorni aranžman i predaja nevladinim subjektima: Konačni ugovorni uslovi između strana u privatizaciji će naglasiti rizike i probleme u postizanju predviđenih ciljeva, ako ih ima, kao što su manje koristi koje država prima, nepovoljni uslovi za vladu, kompromisi u pogledu kvaliteta/kvantiteta javnih dobara i usluga, monopol nad privatnim sektorom itd.,
- Post-privatizacijski aranžmani i zaostala pitanja, ako ih ima: Revizor može pregledati post-privatizacijske aranžmane da vidi da li postoje očigledne dugoročne implikacije i štete za državu kao rezultat privatizacije i ako je država

osigurala odgovarajuće aranžmane za zaštitu ekonomskih i socijalnih interesa države u privatizovanom sektoru.

35) Definisane ciljeve revizije: Revizor treba postaviti jasno definisane ciljeve revizije koji se odnose na principe ekonomičnosti, efikasnosti ili efektivnosti u skladu sa ISSAI 300 (25). Revizijski ciljevi se zatim raščlanjuju na sve detaljnija revizijska pitanja, tematski povezana, komplementarna, ne preklapajuća i kolektivno iscrpna u adresiranju općih ciljeva revizije. Revizor može odabrati ciljeve revizije ili njihovu kombinaciju. Lista u nastavku je indikativne prirode i nije zamišljena da bude isključiva ili iscrpna.

a) Da li su ciljevi procesa privatizacije definisani na objektivan i transparentan način i da li su preduzete adekvatne radnje za postizanje ovih ciljeva;

b) Da li su finansijske implikacije privatizacijske prilike pravilno procijenjene;

c) Da li su ključna preliminarna pitanja u vezi sa mogućnostima privatizacije (kao što su vrijednovanje i procjena prije privatizacije, restrukturiranje itd.) utvrđena i adresirana prije privatizacije;

d) Da li je privatizacioni partner izabran na način koji je najkorisniji za ciljeve privatizacije i koji će najvjerojatnije postići rezultate i da li su uspostavljene adekvatne zaštitne mjere kako bi se osigurala poštenost i transparentnost u cjelokupnom procesu privatizacije;

e) Da li je održan integritet procesa privatizacije, da li je bio bez neprikladnog uticaja i da nije bilo manipulacije niti prije procesa prodaje niti tokom istog.

f) Da li su dugoročna pitanja kao što su monopol, gubitak kontrole u strateškim oblastima, zaostala imovina/obaveze itd. dovoljno adresirana;

g) Da li je vlada imala uspostavljene mehanizme da osigura da privatno lice poštuje uslove sporazuma nakon privatizacije; i

h) Da li su ciljevi privatizacije postignuti i da li je postojao mehanizam da se isti ispituju.

36) Formulisanje pitanja revizije: Nakon utvrđivanja ciljeva revizije, u skladu sa ISSAI 300 (25), revizor može pripremiti revizijska pitanja koja će se baviti svakim od ciljeva revizije. Slijedi indikativna lista revizorskih pitanja, relevantnih za ciljeve revizije ilustrovane u stavu 35:

a) Cilj: Da li su ciljevi procesa privatizacije definisani na objektivan i transparentan način i da li su preduzete adekvatne radnje za postizanje ovih ciljeva?

— Da li je odgovorna strana definisala neposredne ciljeve privatizacije? Da li su oni u skladu sa opštim ciljevima definisanim zakonom ili odlukama parlamenta o privatizaciji?

— Da li je odgovorna strana definisala dugoročne ciljeve i da li su kratkoročni i dugoročni ciljevi međusobno usklađeni?

— Da li su se kratkoročni i dugoročni ciljevi odnosili na razvoj tržišne ekonomije i socijalne i ekološke aspekte?

— Da li su svi ciljevi eksplicitno navedeni? Da li su i navedeni i navedeni ciljevi bili u interakciji i uticali na provođenje privatizacije? Da li je proces privatizacije osmišljen tako da odgovara ciljevima privatizacije?

b) Cilj: Da li su finansijske implikacije prilike za privatizaciju pravilno procijenjene?

— Da li je odgovorna strana uradila ukupnu analizu troškova i koristi privatizacije?

— Kako su procijenjeni rizici i obaveze za finansijske parametre kao što su trošak i prodajna cijena, na primjer u slučaju imovine koja je u procesu likvidacije ili je u nevolji?

— Da li su finansijski parametri kao što je prodajna cijena bili određeni i zasnovani na zdravim pretpostavkama i da li se do njih došlo nezavisno od kupca i kompanije?

— Da li su neekonomske posljedice poput gubitka posla, gubitka strateških kontrola, mogućnosti monopola itd., uračunate u analizu troškova i koristi i da li su finansijske implikacije neekonomskih posljedica poput gubitka prihoda adekvatno kvantificirane?

— Da li je odgovorna strana imala potrebno finansijsko i tehničko znanje za procjenu finansijskih implikacija? Ako nije, da li je odgovarajuća ekspertiza dobijena izvana?

c) Cilj: Da li su ključna preliminarna pitanja u vezi sa mogućnostima privatizacije (kao što su vrednovanje i procjena prije privatizacije, restrukturiranje itd.) utvrđena i riješena prije privatizacije?

— Da li su informacije, na osnovu kojih je odobren poslovni slučaj mogućnosti privatizacije od strane zakonodavne vlasti i/ili vlade, bile potpune, relevantne, pouzdane i blagovremene?

— Da li je prije donošenja odluke o privatizaciji urađena studija izvodljivosti prije privatizacije i da li su svi relevantni faktori (uključujući tačne finansijske informacije) uzeti u obzir prije donošenja odluke o privatizaciji?

— Da li je obim restrukturiranja prije privatizacije adekvatno istražen i sproveden u skladu sa zahtjevom?

— Da li je prvobitno procijenjena potreba/zahtjevi savjetnika/specijalista/stručnjaka za sprovođenje privatizacije i da li su nabavljeni odgovarajući resursi?

— Da li je vlada osigurala da nema sukoba interesa prilikom identifikacije stručnjaka i nepristrasnih eksternih savjeta koji su im bili potrebni za sprovođenje privatizacije, da li su poduzeti isplativi koraci kako bi se takav savjet osigurao i da li su takvi savjetnici/specijalisti/stručnjaci imenovani na vrijeme?

— Da li je predprivatizaciona procjena bila efikasna i efektivna tako što je bila zasnovana na odgovarajućim pretpostavkama i zasnovana na prihvaćenim principima vrednovanja poslovanja?

— Da li je do procjene vrijednosti prije privatizacije došlo nezavisno od privatnog lica kao i od menadžmenta subjekta javnog sektora?

— Da li je predprivatizaciona procjena bila koristan vodič u procjeni ponuda i u pregovorima koji su doveli do konačno prihvaćene ponude i kako se ona upoređuje sa privatizacionom cijenom?

— Da li su sve izvodljive metode privatizacije bile dovoljno razmotrene i da li je bilo koja metoda isključena iz takvog detaljnog razmatranja, da li su evidentirani razlozi i opravdanja za istu; i da li je odabrana metoda promovirala ekonomičnost i efikasnost?

d) Cilj: Da li je privatizacioni partner izabran na način koji je najkorisniji za ciljeve privatizacije i koji će najvjerojatnije postići rezultate i da li su uspostavljene adekvatne mjere zaštite kako bi se osigurala poštenost i transparentnost u cjelokupnom procesu privatizacije?

— Da li je vlada utvrdila kriterije za vrednovanje pristiglih ponuda?

— Da li su kriteriji utvrđeni u odnosu na ciljeve privatizacije i da li su bili zadovoljavajući kako bi se osiguralo da će se postići najbolji mogući ishod privatizacije?

— Da li su usvojeni odgovarajući kriterijumi za određenu fazu subjekta koji se privatizuje?

— Da li su kriteriji bili neopravdano kruti kako bi obeshrabrili inovativne predloge?

— Da li su ocjene ponuda bile ispravne? Da li je izbor privatnog subjekta bio transparentan?

e) Cilj: Da li je očuvan integritet procesa privatizacije i da li je bio bez neprikladnog uticaja i da nije bilo manipulacije ni prije procesa prodaje niti tokom procesa.

— Koji su alati korišteni za informisanje procesa donošenja odluka? Jesu li odluke donesene među nekolicinom ili na netransparentan način?

— Da li su postojali odgovarajući mehanizmi i zaštitne mjere, uključujući kanale za žalbe?

— Da li je proces izgledao žurno ili su bitni koraci u procesu propušteni?

— Da li je postojala adekvatna konkurencija ili antimonopolska regulativa i efikasni mehanizmi za sprovođenje?

— Da li je praksa finansijskog i nefinansijskog objavljivanja i računovodstva bila u skladu sa međunarodnim standardima?

— Da li je bilo poskupljenja ili sniženja nakon početne cijene?

— Da li su postojali specifični kriteriji za odabir željenog ponuđača i da li su isti korišteni pri izboru pobjedničkog ponuđača?

— Da li je pobjednički ponuđač ispunio zahtjeve specifikacije i imao razuman poslovni plan?

f) Cilj: Da li su dugoročna pitanja kao što su monopol, gubitak kontrole u strateškim oblastima, rezidualna imovina/obaveze itd. obrađena u odnosu na politike i unaprijed određena mjerila?

— Da li postoje procesi za procjenu trenutne i/ili eventualne potrošnje prihoda koje država primi (posebno ako se usmjeravaju na ciljeve javne politike)?

— Da li je vlada imala uspostavljene adekvatne strukturne aranžmane za upravljanje preostalim pitanjima?

— Da li je vlada razmotrila i preduzela adekvatne korake za rješavanje monopola privatnog sektora u dotičnom poslovnom sektoru?

— Da li je vlada razmatrala strateški uticaj takve privatizacije na važne aspekte kao što su odbrana, nacionalna sigurnost, sigurnost hrane itd., na dugi rok?

— Da li javni ili nacionalni računi adekvatno odražavaju (uključujući kvantifikaciju gdje je to moguće) bilo kakvu zaostalu imovinu i obaveze, stvarne ili potencijalne?

— Da li je država, prema uslovima i odredbama privatizacije, mogla da se odvoji od svih aktivnosti ili obaveza preduzeća/aktivnosti koja se privatizuje ili su to i dalje obaveze, nerješena sporna pitanja, ili preostale obaveze zaposlenih ili imovine za one stavke koje nisu obuhvaćene privatizacijom?

— Da li su napravljeni odgovarajući aranžmani za tekuće upravljanje zaostalom imovinom kao što je iznajmljena imovina itd.?

g) Cilj: Da li je vlada imala uspostavljene mehanizme da osigura da privatno lice poštuje uslove sporazuma nakon privatizacije?

— Da li je kupac ispunio uslove bilo kojeg ugovora koji dozvoljava da se cjelokupni iznos ili dio plaćanja za poslovanje odgodi na određeni period?

— Da li je kupac ispunio date obaveze u pogledu nivoa zapošljavanja ili ulaganja u posao?

— Da li je zakonodavna vlast uspostavila pravni i regulatorni okvir za rezultujuće privatne subjekte u okviru kojih su dužni da rade i da li regulatorni okvir funkcioniše kako je predviđeno?

— U slučajevima kada država i dalje plaća eksploataciju privatizovanog sektora (kao, put, most, tunel, parking), da li zakonodavna vlast i dalje ima pouzdane i dovoljne informacije i podatke o stvarnim budžetskim rashodima?

— Da li je vlada nastojala da zaštiti interese poreskih obveznika, na primjer, uspostavljanjem vremenskih ograničenja, finansijskih ograničenja ili drugih dogovora o raskidu?

h) Cilj: Da li su ciljevi privatizacije postignuti i da li je postojao mehanizam za ispitivanje istih?

— Da li su postignuti neposredni ciljevi visoke vrijednosti prihoda, ciljane cijene dionica nakon flotacije, itd.?

— Da li su postignuti širi ciljevi koji se odnose na ekonomsku, socijalnu i ekološku zabrinutost?

— Da li je neki određeni cilj (primjer: brza privatizacija) postignut po cijenu nekog drugog cilja (primjer: poslovanje nije ispravno procijenjeno)?

- Da li su ciljevi privatizacije postignuti u datom vremenskom okviru?
- Da li su ciljevi privatizacije postignuti kvalitativno?
- Da li su građani nakon privatizacije dobili slične ili kvalitetnije usluge?
- Da li je privatizacija dugoročno rezultirala povećanjem ukupnog kvaliteta usluga dostupnih građanima?

37) *Definisanje obima revizije*: Obim revizije učinka privatizacije određen je ciljevima revizije i pitanjima revizije. Privatizacija je složena i široka aktivnost. Kako bi se izbjegla pretjerano složena ili skupa revizija, opseg revizije može isključiti određene aktivnosti ili tijela iz revizije, na osnovu procjene rizika i identifikacije problema, čak i ako bi aktivnosti ili subjekti u principu bili relevantni za cilj revizije. Ako je privatizacija pod revizijom jedna od prvih privatizacija od strane države, moguće je da država očekuje i da će revizor istaći praznine u njoj kao dodatak vrijednosti. Stoga je korisno razgovarati o obimu revizije sa revidiranim tijelom i tražiti njihova gledišta i inpute, izbjegavajući pritom neprimjeren uticaj revidiranog tijela u vezi sa promjenama obima revizije.

38) *Postavljanje kriterija revizije*: Revizor treba uspostaviti kriterije revizije u skladu sa ISSAI 300 (27) koji se bavi ciljevima revizije i pitanjima. Revizor može koristiti mnogo različitih izvora za utvrđivanje kriterija revizije. Indikativna lista takvih izvora revizije, u vezi sa ciljevima revizije, koji se mogu koristiti u reviziji učinka privatizacije dat je u nastavku:

- Zakonska regulativa koja omogućava privatizaciju, povezane odluke kabineta, zapisnike sa sjednica kabineta, ministarske direktive itd. bi revizoru ukazali na ciljeve privatizacije i pitanja u vezi s tim. Oni također mogu pomoći revizoru u razumijevanju obrazloženja iza odluke o privatizaciji DP-a, predprivatizacije, restrukturiranja, usvojenog metoda privatizacije, itd.
- Izjava o misiji DP-a, strateški plan, korporativni plan, plan upravljanja, godišnji izvještaji; izjave o učinku DP-a; planski dokumenti, ugovori i budžeti revidiranog tijela, interne smjernice i procedure koje je uspostavilo DP, uključujući organizacione sheme, itd., bi ukazivali na strukturu DP-a prije privatizacije i mogli bi se uzeti u obzir za validaciju preporuka vanjskog savjetnika u vezi komercijalne održivosti DP-a i izgleda za rast.
- Evaluacija sistema interne kontrole i interne revizije u vezi sa procesom privatizacije pomogla bi revizoru da se osloni na integritet procesa privatizacije.

- Studije slučaja procesa privatizacije u drugim zemljama; međunarodna mjerila dobrog učinka; standardi iz istraživanja, literature ili profesionalnih i/ili međunarodnih organizacija, međunarodna mjerila dobrog učinka, literatura o opštem menadžmentu i predmetima, kriteriji koji su se ranije koristili u sličnim revizijama ili od strane drugih VRI, standardi koje je postavio revizor, eventualno nakon konsultacija sa predmetom, mogu poslužiti kao kriterij revizije za reviziju procesa privatizacije.
- Izveštaji koje su podnijeli DP, spoljni savjetnici i privatni subjekti koji su učestvovali u procesu privatizacije pomogli bi u procjeni njihove kompetencije i odsustva sukoba interesa.
- Ključni indikatori učinka koje postavlja revidirano tijelo ili vlada.

39) Pošto će sama privatizacija imati svoje ciljeve i ishode kao što su postizanje investicija i povećanje efikasnosti, revizor ih također može usvojiti kao izvor samih kriterija. To će biti posebno relevantno za ciljeve koji se mogu uočiti samo tokom postprivatizacionih poduhvata i događaja, na primjer, u pogledu povećanja produktivnosti i podizanja nivoa kvaliteta usluga; uticaja na nezaposlenost; uticaja na finansijsko tržište; stepen njegovog uticaja na rezerve, veze sa pozicijom deficita ili suficita u državnim budžetima itd.

40) *Revizijski pristup*: Revizijski pristup će opisati prirodu i obim procedura koje će se koristiti za prikupljanje revizijskih dokaza i također odrediti potrebno znanje, informacije i podatke.

41) U zavisnosti od rizika i problema identifikovanih tokom prethodne studije, revizor može izabrati pristup orijentisan na problem ili pristup orijentisan na rezultate. Ako je cilj mjerenje rezultata u smislu ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti i komentarisane boljih praksi, od revizora se očekuje da usvoji pristup orijentiran na rezultate u reviziji uspješnosti privatizacije. Međutim, ako preliminarna studija ukazuje na značajne slučajeve devijantne prakse u procesu privatizacije ili ako je već poznato da je ishod manji od optimalnog i postoji nezadovoljstvo među dioničarima, što je samo po sebi problem, u skladu sa utvrđenim rizicima i problemima, revizor može usvojiti problemski orijentiranu praksu. Takav pristup će također komentirati naučene lekcije za buduće privatizacije. Dok se oba pristupa mogu pratiti iz perspektive od vrha prema dnu ili od dna prema vrhu (ISSAI 300 (26)), revizor bi morao izabrati perspektivu na osnovu njene relevantnosti za očekivanja dioničara, implikacija

na buduće donošenje odluka i zahtjeva za izvještavanjem. Budući da se perspektiva od vrha prema dnu koncentriše uglavnom na zahtjeve, namjere, ciljeve i očekivanja zakonodavne vlasti i centralne vlade, ona može biti više u skladu sa pristupom usmjerenim na probleme. Perspektiva od dna prema vrhu fokusira se na probleme od značaja za ljude i zajednicu i stoga može biti primjenjivija za pristup orijentiran na rezultate.

42) Prema ISSAI 300 (26), revizija učinka također može pratiti pristup zasnovan na sistemu, tj. ovaj pristup ispituje pravilno funkcionisanje sistema upravljanja, npr. sistema finansijskog upravljanja. Dodavanje elemenata takvog pristupa u dizajn revizije može biti korisno kada revizor revidira funkcionisanje odjela odgovornog za privatizaciju ili razmatra višestruke privatizacije u istom sektoru ili masovne privatizacije.

43) *Revizijske procedure / odabir metoda za prikupljanje revizijskih dokaza:* Prilikom obavljanja revizije, revizor bira relevantne revizorske postupke, odnosno intervju sa ključnim osobljem, pregled dokumenata, analizu finansijskih izvještaja, itd. Međutim, mogu postojati neke procedure specifične za revizije učinka privatizacije, na primjer, revizor će možda morati da izvrši procjenu DP-a putem održivih alternativnih metoda/eksperata, ako istu nije izvršila država.

44) *Dobro upravljanje projektom, pregled i odobrenje plana od strane menadžmenta revizije:* Revizor dizajnira reviziju u skladu sa zahtjevima ISSAI 300 (37). Prilikom izrade plana revizije važno je odrediti vremenski raspored i potrebna sredstva. Svaka privatizacija je jedinstvena i ima inherentnu složenost, što može rezultirati složenim projektom revizije, ako nije dobro planirano. Od najveće je važnosti da revizor ima dobro definisan, propisno odobren plan revizije sa jasnim i realnim vremenskim rasporedom, kako bi se osigurao blagovremeni završetak kvalitetne revizije.

45) Nadalje, privatizacija uključuje širok spektar trećih strana pored vlade i menadžmenta kompanije. Utvrđivanje uključenih strana, njihove uloge u privatizaciji i izvodljivosti prikupljanja dokaza od takvih stranaka putem pristupa njihovim evidencijama je inherentan rizik u reviziji privatizacije. Ponekad, na primjer kod većinske prodaje dionica, revizor će možda trebati uspostaviti dokaze na globalnom nivou.

46) Bilo bi preporučljivo da revizor može započeti proces revizije ubrzo nakon privatizacije, kako bi osigurao adekvatan pristup revizijskim dokazima koje posjeduju vlada, menadžment, njihovi interni revizori i njihovi savjetnici, kao i stavovi ključnih trećih strana koje imaju uski interes za privatizaciju.

47) Revizor može procijeniti odgovor rukovodstva na identifikovane rizike i probleme, uključujući korištenje procjene rizika interne revizije, te njegovu implementaciju i dizajn internih kontrola za njihovo rješavanje.

48) *Upravljanje rizicima revizije*: U skladu sa ISSAI 300 (28), revizor može uključiti raspravu o specifičnim revizijskim rizicima i planirati njihovo ublažavanje u preliminarnoj studiji. Ovi rizici se mogu razlikovati od privatizacije do privatizacije i varirati će u zavisnosti od ciljeva revizije.

49) *Vještine i znanja potrebna za sprovođenje revizije učinka*: Privatizacija varira po složenosti, opsegu i obimu, a revizija istih zahtjeva poznavanje tema koje se odnose na korporativne finansije, računovodstvo, pravo i upravljanje poslovanjem itd. S obzirom na opseg pitanja, neophodno je da revizorski tim zajedno posjeduje potrebna znanja i finansijske, analitičke i tehničke vještine za reviziju privatizacije (ISSAI 300 (30)). Pored tradicionalnih revizorskih vještina, očekuje se da revizorski tim posjeduje znanje o pravnim, ekonomskim, komercijalnim i političkim aspektima privatizacije. VRI bi možda željele da stvore takve institucionalne strukture koje bi bile mješavina internih i eksternih resursa, koji međusobno dopunjuju njihove napore.

50) VRI također može ulagati u izgradnju kapaciteta koja podstiče specijalizaciju u različitim oblastima procesa privatizacije, koja je relevantna za mandat VRI-ja i za vrste revizije koje ona obavlja. Kao dio tog procesa učenja, VRI mogu smatrati korisnim razmjenu iskustava i informacija sa drugim VRI-jima o završenim revizijama. VRI također može razmotriti slanje nekog svog osoblja na raspoređivanje u eksterne specijalističke firme kako bi stekli potrebnu ekspertizu i učestvovali na seminarima, simpozijumima i konferencijama sa fokusom na privatizacijske teme.

51) *Upotreba eksternih stručnjaka*: Revizor mora razmotriti da li postoji potreba za konsultacijom sa internim ili eksternim stručnjacima (konsultanti, drugi revizori) kako bi se poboljšao kvalitet revizije. Ako se potrebno znanje i vještine ne mogu nabaviti interno, isto se može nabaviti od vanjskih agencija (ISSAI 300 (30)). Na primjer, pretprivatizaciona procjena imovine je tehnički složena predmetna oblast za koju revizor možda neće biti u mogućnosti da nabavi interne resurse i stoga može uključiti eksternu ekspertizu za procjenu takve pretprivatizacione procjene. Čak i u suprotnom, perspektiva stručnjaka u ovoj oblasti će dodati vrijednost procesu revizije. Stoga, s obzirom na složenost i mogući nedostatak prethodnog iskustva, može se tražiti stručni savjet u nekoliko oblasti, što može uključivati specifične nijanse sektora i/ili preduzeća, korištenje metodologija vrednovanja i pravna pitanja. Nadalje, stručnjaci se mogu koristiti u jednoj ili svim fazama revizije kao što su planiranje, provođenje i izvještavanje. Međutim, treba se voditi računa o tome da angažovani stručnjaci

nemaju sukob interesa na osnovu njihovog angažovanja sa revidiranim tijelom ili privatnim licem prije privatizacije, kako bi se obezbijedila nezavisnost revizora.

52) *Komunikacija u fazi planiranja*: U početnim fazama same revizije, revizor, menadžment revidiranog tijela, oni koji su zaduženi za upravljanje i drugo osoblje, prema potrebi, postižu zajedničko formalno razumijevanje uslova revizije i njihovih odgovarajućih uloga i odgovornosti. ISSAI 300 predviđa da to obuhvata predmet, obim i ciljeve revizije, pristup podacima, izvještaj koji će biti rezultat revizije, proces revizije, osobe za kontakt, te uloge i odgovornosti različitih strana u angažmanu. U skladu sa ISSAI 300 (29), revizor će pokrenuti efikasnu i pravilnu komunikaciju od faze planiranja sa revidiranim tijelima i relevantnim zainteresovanim stranama i održavati istu tokom cijelog procesa revizije.

53) Konkretno, za reviziju privatizacije, revizor može tražiti odgovarajuću saradnju i podršku revidiranog tijela u uređenju i omogućavanju pristupa evidenciji i informacijama privatnog lica, koje je steklo/ulagalo u državna preduzeća (DP) ili koje je bilo uključeno u proces na bilo koji drugi način, tj. kao posrednici, konsultanti itd.

6 SPROVOĐENJE

54) Revizija učinka bi se angažovala sa brojnim trećim stranama sa različitim izgledima/ciljevima; te strane mogu uključivati menadžment i internu reviziju DP-a koje se privatizuje, privatne subjekte koji su investirali u DP, vladine ili institucionalne investitore, druge ponuđače, savjetnike, predstavnike osoblja/sindikata zaposlenih, stručnjake iz domena, industrijske i akademske stručnjake i pogođene grupe potrošača. Revizija može utvrditi i potencijalne i stvarne dioničare.

55) Nakon utvrđivanja svih strana uključenih u proces privatizacije/dezinvestiranja i utvrđivanja njihovih odgovarajućih uloga u procesu, revizor pribavlja informacije/dokaze od svih strana. Priroda i vrijeme postupka, kvalitet dokaza, itd. također bi zavisili od faze privatizacije. Na primjer, ocjenjivanje predmarketinškog postupka i analiza postupka vrednovanja imale bi različite procedure.

56) Slično tome, faza u kojoj revizor interveniše utjecaće na sprovođenje revizije, na primjer, revizor može da izvrši procjenu cijelog procesa privatizacije ili samo jednog dijela. Ako revizor posmatra samo određenu fazu, kao što je preprivatizaciono restrukturiranje, ciljevi države će odrediti fokus i adekvatnost preduzetih radnji. Međutim, moguće je da revizor posmatra politiku privatizacije ili odjel iz systemske perspektive, tada je vjerojatnije da će revizor procijeniti kontrole uključujući adekvatnost zaštitnih mjera koje su na snazi, kako bi se osigurala transparentnost u izboru savjetnika itd.

57) Revizor se može suočiti s poteškoćama u pribavljanju dovoljnih i odgovarajućih dokaza i može naići na primjedbe na osnovu komercijalne povjerljivosti u vezi s objavljivanjem ključnih detalja, kao što su identitet ponuđača i iznose koje su oni ponudili ili platili. Da bi ublažio takve zabrinutosti, revizor treba uspostaviti efikasnu komunikaciju tokom cijelog procesa revizije sa revidiranim tijelom i da ih obavještava o svim pitanjima koja se odnose na reviziju (ISSAI 300 (29)). U reviziji privatizacije, različita povezana lica, kao što su regulatorna tijela itd., također mogu biti obavještena istovremeno, budući da njihov odgovor može biti od suštinskog značaja za donošenje revizorskih zaključaka.

58) Procjena revizora i dokazi koje je on prikupio morali bi biti dovoljni da bi se mogli donijeti zaključci u skladu sa ciljevima revizije. Složenost predmeta privatizacije često može dovesti do situacija u kojima dokazi ne vode odmah do zaključka, ali su prilično uvjerljivi. Stoga, može biti korisno voditi razgovore sa stručnjacima u datoj oblasti na početku ili tokom faze vođenja revizije. Stoga, tokom obavljanja revizije, pribavljanje

dokaza može uključivati slijedeće procedure, ali analiza i tumačenje će morati biti sofisticiraniji proces:

Pregled procesa privatizacije i predprivatizacionih aktivnosti

- I. Revizor može pregledati dokumente koje koristi država da dođe do odluke o privatizaciji da analizira ishode, kako bi se sagledala ravnoteža između različitih konkurentskih ciljeva i uticaja na koristi za Vladu, privatno lice i građanina;
- II. Revizor može pregledati metodologije i alate koji se koriste za informiranje procesa donošenja odluka kako bi vidio da li je proces donošenja odluka uključivao čvrstu procjenu rizika koji su podložni sektoru, uključujući rizike od korupcije. Revizor također može utvrditi da li su postojali mehanizmi za procjenu tačnosti i pouzdanosti procesa donošenja odluka;
- III. Revizor može pregledati dokumente, informacije, podatke, dokaze koje je država koristila pri izboru metoda privatizacije i provjeriti da li su te informacije validne, pouzdane i potpune;
- IV. Revizor također može pregledati post-privatizacioni kontekst za uposlene i druge zainteresovane strane tako što će ispitati da li su zaposleni i rukovodstvo kompanije djelovali na način koji je podržao integritet procesa i također provjeravajući da li su zaposlenima ili menadžerima date privilegovane alokacije i ako jesu, da li su one na odgovarajući način objelodanjene;
- V. Revizor može pregledati listu osoblja (vlade/DP-a) uključenog u pogledu njihovih vještina i kvalifikacija i ocijeniti dostupnost odgovarajućih vještina kod DP-a/vlade za sprovođenje procesa privatizacije. Kvalitet finansijskih, pravnih i marketinških vještina moraće se preispitati u odnosu na uticaj na prihode, kao i na uspijeh u rješavanju teških tehničkih pitanja pre nego što se posao ili usluga iznesu na tržište;
- VI. Gdje god se država odlučila za pomoć vanjskih stručnjaka/savjetnika u procesu privatizacije, revizor može procijeniti i analizirati relevantnu dokumentaciju, prepisku i bilješke donosilaca odluka kako bi znao u kojoj mjeri su ulazne informacije savjetnika utjecale na odluke menadžmenta, uključujući izbor privatizacionog pristupa ili metodu vrednovanja itd. Prilikom procjene kvaliteta

ponuđenih savjeta, revizor može ispitati iskustvo stručnjaka i način na koji su prilagodili odgovarajuće tehnike, broj i nivo potencijalnih investitora itd.;

- VII. Revizor može provjeriti da li je dobijen odgovarajući pravni savjet i pomoć tokom procesa privatizacije i, u slučaju da je bilo koji takav savjet odbačen, dokumentovani razlozi za to mogu se tražiti i ispitati;
- VIII. Revizor može ocijeniti opštu tržišnu poziciju i relevantno poslovno okruženje privatizovanog subjekta/djelatnosti i ispitati da li je vrijeme privatizacije bilo prikladno u odnosu na fazu subjekta/djelatnosti. Međutim, revizor može voditi računa da takva procjena uzme u obzir ukupne ciljeve privatizacije.

Pregled subjekta koji se privatizuje

IX. Poređenje finansijskih pokazatelja i odnosa slično pozicioniranih DP-a u specifičnoj industriji/poslovnom okruženju može revizoru pružiti pouzdane procjene poslovne vrijednosti privatizovanog subjekta/aktivnosti. Restrukturiranje prije privatizacije koje je izvršilo DP/vlada može biti ispitano od strane revizora kako bi provjerio da li je restrukturiranje uticalo na vrijednost subjekta na negativan način, tj. moralo bi biti više usmjereno na implikacije na proces privatizacije, a ne na gledanje ishoda restrukturiranja organizacije u izolaciji.

X. Revizor može samostalno izvršiti procjenu vrijednosti preduzeća radi verifikacije, a za poređenje se mogu usvojiti i različite metode vrednovanja. Također, tokom revizije se može provjeriti vjerodostojnost podataka koje je revidirano tijelo koristilo za procjenu vrijednosti, pretpostavke i ulazne informacije primijenjene u procjeni vrijednosti.

Pregled procesa nadmetanja

XI. Dokumenti koji se odnose na proces nadmetanja mogu se pregledati i analizirati kako bi se utvrdilo da li su ponude odgovarajuće, pravilno distribuirane i da li je svim ponuđačima dostavljeno dovoljno informacija, kako bi se obezbijedilo konkurentno i transparentno nadmetanje.

XII. Kriteriji za odabir, tehnička i komercijalna evaluacija ponuđača itd. mogu se ispitati u kontekstu njihove razumnosti i prikladnosti. Revizor također može provjeriti da li su kriteriji primijenjeni jednoobrazno i dosljedno u odnosu na sve ponuđače.

XIII. Revizor može pregledati tendersku dokumentaciju i uslove, kako bi ispita da li je ponuđačima ponuđen monopolski položaj na post-privatizacionom tržištu.

XIV. Dokumenti za obradu ponude mogu se verificirati da bi se vidjelo da li je procjena ponuda uključivala kvantifikaciju svih aspekata ponude, uključujući obaveze nakon privatizacije, transfere duga, poreska razmatranja itd. i garancije/oštećenja vlade, ukoliko iste postoje;

XV. Ako ih ima, revizor može procijeniti kašnjenja u obradi ponuda i uticaj takvog kašnjenja na učinak DP-a tokom ovog prelaznog perioda, posebno u vezi sa rokovima i uslovima privatizacije;

XVI. Uslovi sporazuma između vlade/DP-a i privatnog subjekta, uključujući one koji se odnose na obaveze date za zapošljavanje ili nivo ulaganja u poslovanje, mogu se analizirati, da bi se utvrdilo da li su uslovi bili u skladu sa utvrđenim ciljevima privatizacije;

XVII. Revizor može procijeniti da li je u odnosu na ponuđače proveden odgovarajući temeljiti postupak, uključujući potpunu spoznaju ko će biti krajnji vlasnik u slučaju ponuđača u zajedničkom ulaganju itd., kao i osiguravanje da nije bilo sukoba interesa, poput ocjenjivača ponude koji su bili u bliskom odnosu sa ponuđačima.

Pregled ostvarenih ciljeva i postprivatizacijskih događaja / uticaja

XVIII. Revizor može ispitati aranžmane koji su uspostavljeni kako bi se pozabavili bilo kakvim implikacijama za prijenos imovine od vlade u odnosu na državne i lokalne zakone, utvrditi postoje li praznine i nedostaci na strani države, te, zatim, revizor može procijeniti rezultirajući uticaj.

XIX. Revizor može, koliko je to moguće, doći do potpune i sveobuhvatne liste preostalih pitanja privatizacije, kako očekivanih tako i neočekivanih od strane države. Revizor može procijeniti i raspitati se da li je Vlada uspostavila potrebne mehanizme za rješavanje ovih pitanja i, ako postoje praznine, može ocijeniti rezultirajući uticaj; i prikupiti odgovarajuće dokaze o tome.

XX. Stepen do kojeg su utvrđeni rokovi procesa ispoštovani može se utvrditi, a revizor može uporediti vremenske okvire sa prethodnim procesima privatizacije, ako ih je bilo, kako bi komentirao praktičnost utvrđenih rokova; revizor također može vidjeti da li su troškovi privatizacije premašili razumne nivo;e;

XXI. Revizor može istražiti navode o neprikladnoj praksi i utvrditi da li je bilo propusta u procedurama. Na osnovu prikupljenih dokaza, revizor može ocijeniti u kojoj mjeri su takvi propusti negativno uticali na postizanje planiranih ciljeva privatizacije;

XXII. Revizor može ocijeniti u kojoj mjeri je vlada pravilno, blagovremeno i u potpunosti obavijestila parlament o privatizaciji, u svim fazama;

XXIII. Upoređivanjem namjeravanih ciljeva privatizacije, navedenih u dokumentima poslovnog slučaja, i ostvarenih koristi, revizor može ocijeniti u kojoj mjeri su ostvareni dugoročni ciljevi privatizacije.

59) U slučaju ispitivanja tehničkih izveštaja koje je pripremila vlada/DP preko treće strane, o tehničkim pitanjima kao što je procjena imovine DP-a, revizor može osmisliti metodologiju za oslanjanje na sadržaj takvih izveštaja koji će biti usvojeni kao dokaz. Ova metodologija može uključivati procjenu procesa izbora treće strane, obima posla, kompetencije i sposobnosti tima koji je radio na projektu, njihovu nezavisnost itd. Metodologija može uključivati provjeru testa tehničkih izvještaja trećih strana da se procjeni njihova tačnost i neutralnost. Revizor može angažovati nezavisne stručnjake za procjenu tehničkih izvještaja na osnovu provjere. Ako se, kao rezultat takvih provjera, oslanja na sadržaj takvih izvještaja, činjenica oslanjanja može biti na odgovarajući način otkrivena.

60) Prije nego što se konačno izvuku zaključci revizije, komunikacija je neophodna u analitičkom procesu jer revizor mora razmotriti kontekst i sve relevantne argumente, te različite perspektive. Iz tog razloga, revizor treba da održava efikasnu i pravilnu komunikaciju sa revidiranim tijelom i relevantnim zainteresiranim stranama (ISSAI 300 (29)).

7 IZVJEŠTAVANJE

61) Prilikom izvještavanja o aktivnosti privatizacije, revizor može uzeti u obzir zakonska i interna ograničenja u objelodanjivanju finansijskih i tehničkih informacija DP-a i privatnih subjekata uključenih u proces privatizacije. Stoga, u skladu sa ISSAI 300 (41), VRI treba da učini svoje revizorske izvještaje široko dostupnim uzimajući u obzir propise o povjerljivim informacijama, uz pridržavanje odgovarajućih procedura za potvrdu i validaciju činjenica kod revidiranog tijela.

62) Pošto je predmet privatizacije složen i tehnički, revizor može pružiti osnovne informacije kako bi uspostavio kontekst za cjelokupnu poruku i kako bi pomogao čitaocu da razumije nalaze i značaj pitanja o kojima se raspravlja (ISSAI 300 (39)).

63) ISSAI 300 (39) zahtjeva od revizora da pripremi blagovremene izvještaje. Nadalje, u cilju obezbjeđivanja uravnoteženog i sveobuhvatnog pokrivača, ako je u skladu sa procedurama VRI-ja, revizor može razmotriti davanje privremenih izvještaja o značajnim pitanjima revidiranom tijelu. U takvim scenarijima u kojima se privatizacija odvija u fazama, a započeta revizija učinka u početnim fazama, blagovremeni izvještaji bi služili kao povratna informacija za vladu i pomogli u odlučivanju da li je potrebna bilo kakva korekcija kursa. Pravovremeni izvještaji bi također bili od pomoći kada je Vlada planirala privatizaciju više od jednog društvenog preduzeća. Revizor također treba da objasni efekte/uticaje problema u revizorskom izvještaju jer će to omogućiti čitaocu da bolje razumije značaj problema. To će zauzvrat podstaći korektivne mjere i dovesti do poboljšanja od strane revidiranog tijela.

64) Istovremeno, revizor može biti svjestan osjetljivosti informacija predstavljenih u izvještaju, posebno ako se DP bavilo pitanjima od nacionalnog značaja ili strateškim pitanjima ili ako se informacije odnose na poslovnu tajnu itd., koja je osjetljiva sa komercijalnog aspekta, i čije izvještavanje može biti štetno za tijelo koje investira u DP.

65) VRI stoga može naići na prigovore na osnovu komercijalne povjerljivosti zbog objavljivanja ključnih detalja, kao što su identitet ponuđača i iznosi koje su ponudili ili platili. VRI će možda morati razmotriti potencijalni negativan uticaj objavljivanja takvih informacija u odnosu na potrebu ili zahtjev za objavljivanjem informacija. Na primjer, ako izvještaj o reviziji privatizacije ističe neke ključne informacije o komercijalnoj/strateškoj aktivnosti DP-a, konkurenti mogu dobiti neprikladnu prednost od takvih informacija. U takvom scenariju, revizor može razmotriti opcije kao što je neprijavlivanje osjetljivih informacija u cjelosti, kako bi se izbjegao potencijalni negativan uticaj na privatno lice koje je investiralo ili na vladu. Međutim, VRI može razmotriti da li postoje argumenti od javnog

interesa za čuvanje povjerljivosti takvih detalja. Ako VRI zaključi da su takvi argumenti uvjerljivi (na primjer, kako ne bi obeshrabrili licitacije u budućim privatizacijama), možda bi željela razmotriti pružanje tih detalja zakonodavnom tijelu u formatu povjerljivog izvještaja.

66) Kako slučajevi privatizacije nisu česti, mogućnosti koje ima država da se sama poboljša su ograničene. Stoga, država može dati veliki značaj preporukama revizije, a od revizora se očekuje da bude oprezan u utvrđivanju lekcija iz procesa privatizacije i da može dodati vrijednost davanjem praktičnih preporuka, kako bi se naknadni privatizacioni događaji/procesi izveli efikasnije. Prema ISSAI 300 (39), revizor treba pripremiti kompletan i uravnotežen izvještaj.

8 PRAĆENJE

67) Tipično, privatizacija određenog DP-a bi podrazumijevala jednokratnu reviziju, pa stoga naknadna revizija možda uopće nije potrebna. Ipak, gdje god revizorski izvještaj uključuje nalaze koji se odnose na poređenje učinka tijela i njegovog radnog okruženja prije i nakon privatizacije/dezinvestiranja, VRI može razmotriti praćenje tih nalaza nakon određenog vremenskog perioda.

68) Naknadne revizije mogu biti i prikladne i neophodne u onim situacijama/tijelima/aranžmanima u kojima vlada ima finansijsku obavezu i interes za program, robu ili uslugu koji je privatizovan, na primjer u sektoru infrastrukture, puteva i autoputeva, itd.

69) Nadalje, država može imati slično pozicionirana državna preduzeća ili može imati više od jedne kompanije u tom sektoru. Na primjer, mnoge zemlje imaju više državnih preduzeća u naftnom, transportnom ili farmaceutskom sektoru. U tom sektoru bi moglo biti moguće nekoliko budućih privatizacija; i postoje valjani razlozi za reviziju da izvrši naknadnu reviziju i naknadno ispitivanje slabosti uključenih tijela, sistema u radu i izvršenih promjena.

70) Pored toga, privatizacija u jednom državnom preduzeću može se lako desiti u više faza tokom određenog vremenskog perioda. U takvom scenariju, naknadne revizije mogu se poduzeti u ranijoj fazi privatizacije. Nalazi ove naknadne revizije mogu dati informaciju vladinim odlukama u planiranju i upravljanju budućim fazama privatizacije u datom društvenom preduzeću.

71) Konačno, privatizacija/dezinvestiranje određenog tijela može biti jednokratna aktivnost. Međutim, vlada može tražiti dezinvestiranje drugih tijela. Stoga, na revizoru je da izvuče najbolje prakse i naučene lekcije i osigura da ih država sprovede. Pouzdane informacije o statusu implementacije preporuka, uticaju revizija i relevantnim korektivnim radnjama koje su preduzete, mogu pomoći da se pokaže vrijednost i korist VRI-ja.

9 ANEKSI

ANEKS 1 – RAZNI MODELI PRIVATIZACIJE

Glavne metode privatizacije su opisane u nastavku.

» TRGOVINSKA PRODAJA

Trgovinska prodaja je prodaja poslovanja ili dijela poslovanja drugom poslu koji obično posluje u istoj industriji ili sektoru. Trgovinska prodaja je uobičajen oblik izlaza za menadžment kompanije i investitore. Kompanija preuzimateljica često donosi stratešku odluku o kupovini kompanije kako bi stekla osnovnu intelektualnu svojinu u vlasništvu ili tržišni udio kompanije koju kupuje.

Često je slučaj da poslovni broker ili nezavisni posrednik djeluje u ime vlasnika/direktora, uspostavljajući početni kontakt sa stranama koje su zainteresirane za kupovinu. Trgovinska prodaja može imati više različitih oblika uključujući prodaju dionica kompanije ili samo osnovne poslovne imovine kao što su dionice, *goodwill* ili prostorije.

Ako se razmatra trgovačka prodaja za posao koji je solventan i za koji se očekuje da će nastaviti s radom, informacije o preduzeću će se morati dostaviti zainteresiranim stranama u obliku memoranduma o prodaji, uključujući razloge zbog kojih se prodaje. Međutim, čak i ako je preduzeće ušlo u stečaj ili je suočeno sa sudskim procesom od strane povjerilaca, trgovačka prodaja organizirana unutar formalnog procesa nesolventnosti može i dalje biti održiva opcija i ponuditi najbolje povrate za povjerioce kompanije.

Kada se identifikuju jedan ili dva ozbiljna kupca, odvijaju se dubinski pregovori i počinje proces dubinske analize u kojem potencijalni kupci detaljno provjeravaju date informacije.

Potencijalni kupac može insistirati da se obezbijede određene garancije i obeštećenja kako bi se smanjio rizik, tako da je potrebna profesionalna pravna i finansijska pomoć u intervalima tokom cijelog procesa.

» OTKUP MENADŽMENTA I ZAPOSLENIH

Otkup menadžmenta i zaposlenih (MEBO) je inicijativa restrukturiranja koja uključuje i rukovodilačke i nerukovodilačke uposlenike koji kupuju firmu kako bi koncentrisali vlasništvo u malu grupu iz široko raspršene grupe dioničara.

MEBO se generalno koriste za privatizaciju javnih kompanija, ali se mogu koristiti i kao izlazna strategija za rizične kapitaliste ili druge dioničare u već privatnoj firmi. MEBO se često posmatra kao način da se unese veća efikasnost u proizvodnju firme, jer mogu pružiti dodatnu sigurnost uposlenja za uposlene – motivirajući ih da ulože veći napor, kako bi poboljšali profitabilnost kompanije.

MEBO-i mogu koristiti korporacije koje žele da se bave prodajom odjela koji nisu dio njihove osnovne djelatnosti, ili privatni biznisi gdje vlasnici žele da se povuku. Interni tim menadžmenta i uposlenika će udružiti svoje resurse kako bi stekli posao koji obavljaju ili kojim upravljaju. Finansiranje često dolazi iz mješavine lične štednje i kapitala, finansiranja prodavača ili finansiranja privatnog kapitala.

Ovu vrstu otkupa provode menadžment i timovi uposlenih koji žele da imaju direktnije koristi od rasta i budućeg usmjerenja kompanije, nego što to mogu učiniti samo kao uposleni. Iako je potencijal da se uberu plodovi vlasništva značajan, uposleni i menadžeri moraju napraviti tranziciju od uposlenika do vlasnika, što zahtijeva više preduzetničkog načina razmišljanja. To možda neće uvijek biti glatka tranzicija.

» MASOVNE PRIVATIZACIJE

Diverzifikacija vlasništva je tipično navedeni cilj masovne privatizacije. Namjera mu je da se pozabavi uočenim nejednakostima vlasništva koje proizilaze iz drugih oblika privatizacije, posebno imajući u vidu da su radnici i javnost općenito sebe vidjeli kao dio kolektivne vlasničke strukture bivših komandnih ekonomija. U tom cilju, programi masovne privatizacije nastoje da uključe što šire učešće javnosti kao investitora. Javnosti, međutim, generalno može nedostajati bilo kakvo značajno iskustvo privatnog vlasništva i nedovoljno znanja o značenju i pravima dioničkog vlasništva. Ipak, uspjeh programa masovne privatizacije često se ocjenjuje na osnovu procenta učešća građana kao investitora. Određivanje rokova za završetak je korisno. Kampanje za odnose s javnošću važne su za edukaciju javnosti o privatizaciji općenito, kao i o konkretnim mehanizmima prodaje. Smatra se da su programi masovne privatizacije efikasan način da se privatizuje

veliki broj preduzeća u kratkom vremenskom periodu. Pored toga, pošto su ovi programi podstakli razvoj tržišta kapitala, a samim tim i mogućnost kupovine i prodaje akcija preduzeća, u nekim slučajevima se masovna privatizacija pokazala efikasnom u podvrgavanju preduzeća testu i strogosti tržišta.

» UGOVARANJE I OUTSOURCING

Glavni mehanizam privatizacije je „ugovaranje“, tj. kada vlada angažuje privatne firme za pružanje državnih usluga na osnovu ugovorenih obaveza koje su već neko vrijeme pružali privatni izvođači.

Korištenje privatnog sektora u proizvodnji usluga je važan element u kretanju ka reformi vlade. Cilj je ograničiti troškove, povećati produktivnost ili poboljšati kvalitet. Postoje izbori u vezi sa vrstom privatizacije koju treba koristiti. Ugovaranje koje uključuje zadržavanje vlasništva i cjelokupnu kontrolu, ali zapošljava operatera iz privatnog sektora, je dominantan oblik. Iako postoje jaki dokazi o prednostima privatizacije, nekoliko važnih faktora mora biti prisutno za optimizaciju. Konkretno, proces nadmetanja mora biti konkurentan, a ugovor mora biti pažljivo strukturiran.

Obrazloženje za *outsourcing* je da postoji načelna razlika između pružanja javne usluge i proizvodnje te usluge. Država može biti odgovorna za održavanje autoputeva, sakupljanje smeća ili upravljanje rekreacionim centrima, ali kao i svaka privatna kompanija suočava se sa odlukom „napravi ili kupi“ u vezi sa datom uslugom. Ekonomska teorija sugerira nekoliko razloga zašto bi *outsourcing* mogao biti isplativiji od pružanja usluga unutar kuće. Prvo, jedinica vlade koja je odgovorna za uslugu možda nije u optimalnom obimu za efikasno pružanje usluge. Drugo, iz različitih razloga joj može nedostajati potrebna stručnost ili tehnologija. Treće, i vjerovatno najvažnije, stalni monopol u kući će imati slabije poticaje za inovacije kako bi pronašao isplativije načine poslovanja. Konkurencija u pružanju usluga trebala bi proizvesti jače poticaje.

» JAVNA PONUDA DIONICA KOMPANIJE

Još jedan način privatizacije je javna ponuda dionica kompanije na berzi, bilo ponudom fiksne cijene, tenderskom minimalnom ponudom ili kombinacijom oba načina.

Ova metoda se koristi za veće kompanije kod kojih se očekivalo da će potražnja za njihovim udjelom biti visoka. Kako bi ohrabrila male investitore, vlada im često prodaje dio dionica po fiksnoj cijeni, dok se od većih investitora traži da dostave ponude.

» PRIVATIZACIJSKA AUKCIJA

Ponuda javnih preduzeća na aukciji je standardni način da se postigne osnovni cilj privatizacije: stvaranje državnih prihoda. Dosadašnji teorijski i empirijski rad na strukturi aukcija i konkurenciji među ponuđačima ukazuje na to da bi konkurentnije aukcije trebalo da dovedu do viših cijena.

Ostale karakteristike strukture aukcije, kao što su mogućnost ponovnog pregovaranja ili više rundi ponuda kada početne ponude ne dostignu minimalnu cijenu koju očekuje prodavac, također utiču na strategije nadmetanja, a samim tim i na cijene.

Drugi uticaj na konkurenciju u procesu aukcije je učešće stranih investitora. Vlada može favorizovati domaće grupe tako što će izolovati aukciju od stranih ponuđača. Ali otvaranje procesa stranim ponuđačima trebalo bi da podstakne cijene povećanjem konkurencije i smanjenjem prostora za dosluhe, posebno u oligopolističkim industrijama zemalja u razvoju. Nedovoljna domaća privatna štednja može biti još jedan argument za omogućavanje strancima da licitiraju. Aukcijski zahtjevi koji služe za smanjenje učešća, kao što su pretkvalifikacija ponuđača i ograničenja u pogledu oblika plaćanja (na primjer, prodaja samo u gotovini), također mogu uticati na cijene.

ANEKS 2 – KLJUČNA PITANJA U VREDNOVANJU POSLOVANJA KOJE SE PRIVATIZIRA

Iako maksimizacija prihoda ne mora biti isključivi cilj privatizacijske aktivnosti, ipak je vrijednost transakcije i osiguranje da se imovina prodaje za “fer tržišnu vrijednost” kritična mjera uspjeha i često predmet rasprave. Nezavisna preprodajna procjena subjekta/djelatnosti koja se privatizuje je ključni element u dobro sprovedenoj prodaji, jer pruža državi sredstva za provjeru opravdanosti ponuda i može biti od pomoći u kasnijim pregovorima sa ponuđačima. U nekim zemljama, procjena vrijednosti prije privatizacije je čak obavezna zakonom. Ustvari, kao dio pripreme za reviziju, često se vrednovanje provodi redovno i/ili kao neograničeno poslovanje. Ako se primljene ponude jako razlikuju od iznosa predloženih procjenom, mogu se postaviti pitanja o djelotvornosti marketinškog procesa ili konkurentnosti prodaje.

VRI može utvrditi da li je vlada dobila procjenu poslovanja prije prodaje. Ako je izvršena procjena vrijednosti prije prodaje, VRI može tražiti da utvrdi da li je ista zasnovana na odgovarajućim pretpostavkama, do kojih je došlo nezavisno od kupca i rukovodstva preduzeća, zasnovana na prihvaćenim principima procjene vrijednosti poslovanja i korisnim vodičem za ocjenjivanje ponuda i u pregovorima koji vode do konačne prodaje. U suprotnom, VRI može razmotriti razloge zašto to nije učinjeno i, u vršenju bilo koje revizije nakon izvršene privatizacije, može razmotriti naručivanje sopstvene procjene vrijednosti.

U nekim slučajevima, vlada može tvrditi da jedinstvene ili nove karakteristike otežavaju pokušaj vrijedne evaluacije i da se poteškoća može navesti kao razlog zašto se ona ne provodi. Međutim, imajući u vidu da se od ponuđača traži da vrednuju posao i da nemaju, ili ne bi trebali imati, ništa bolje informacije od vlade o tome, biće neobično da vlada doslovno ne bude u mogućnosti da izvrši procjenu vrijednosti. Također se ponekad tvrdi da je dobro sprovedena konkurencija najbolja garancija za dobijanje vrijednosti od prodaje. Konkurencija je, naravno, važna, ali je od suštinskog značaja za dobavljača da ima standarde prema kojima će ocjenjivati ponude; Neuspjeh da se dobije procjena vjerovatno će biti pokazatelj da je vlada spremna da proda posao po nezadovoljavajućoj cijeni i da ne želi da za to odgovara.

Također je dobra praksa da država vrednuje posao kako bi odredila rezervnu cijenu za posao, a to je cijena ispod koje se posao ne bi prodavao. To također dovodi do pitanja da li vlada ima ili treba da odredi “cijenu rezervacije” ili “minimalnu cijenu”.

Sve metode vrednovanja utvrđuju se na osnovu procjene tržišne vrijednosti. Očigledno, ne postoji „jedna ispravna metoda“ i svaka metoda će imati svoje prednosti i nedostatke. Umjesto toga, izbor metode će zavisiti od odabrane metode privatizacije i prirode imovine. Drugi izazov je da tijelo koji se privatizuje, budući da je u državnom vodstvu, možda nema subjekte na sličnom položaju koji bi omogućili evaluaciju od strane kolega. Stoga se za procjenu vrijednosti preduzeća mogu koristiti različite metode, koje će zavisiti od konkretnih okolnosti, ciljeva, načina privatizacije itd., a sve to funkcionise u okviru propisanih zakona o privatizaciji.

Tipično, stepen sofisticiranosti i povezani troškovi referentnih vrijednosti moraju biti povezani sa veličinom i složenošću posla koji se prodaje. Pretpostavke korištene u procjeni treba da budu u skladu sa svrhom za koju će se koristiti. Na primjer, ako treba biti unakrsna provjera ishoda konkurentnog procesa nadmetanja za kupovinu poslovanja kao neograničenog poslovanja, procjenu bi trebalo izvršiti na osnovu neograničenosti poslovanja. Procjena vrijednosti poslovanja zahtijeva korištenje vještine i prosuđivanja. Osnova na kojoj se vrši ta prosudba mora, međutim, uključivati kvantificirane informacije o predmetnom poslovanju i treba se zasnivati na principima koji su općenito prihvaćeni među profesionalnim procjeniteljima.

Kao dobra praksa, procjenu sprovode nezavisni vanjski savjetnici, iako nekoliko zemalja ima stručnjake u vladi za obavljanje zadatka procjene, dok u slučaju nekih društvenih preduzeća, samo tijelo može biti u mogućnosti da izvrši procjenu unutar kuće. Koji god pristup da se usvoji, procjenu ne bi trebalo da sprovodi niko ko može imati sukob interesa u vezi sa ishodom privatizacije, a to uključuje i menadžere poslovanja (čak i ako oni sami ne licitiraju za to). Nadalje, u procjeni se mogu pravilno koristiti informacije koje su dostavili menadžeri i provjeriti ih, ako je prikladno. U nekim slučajevima, država će možda morati provjeravati procjenu od strane nezavisne strane, na primjer, kada procjenu vrše državni finansijski savjetnici i ti finansijski savjetnici imaju pravo na naknadu za završetak prodaje na osnovu toga u kojoj mjeri prihod od prodaje premašuje procjenu. U tom slučaju, savjetnici imaju interes da procjena bude niska.

Metode vrednovanja se razlikuju i mogu uključivati određeni stepen subjektivnosti, ali proces vrednovanja će se graditi na osnovu finansijske revizije. Ovdje je dat nesveobuhvatni pregled nekih od metoda za procjenu, na koji se upućuje u OECD dokumentu Vodič za kreatore politike za privatizaciju, Korporativno upravljanje, OECD Publishing, Pariz (2019).

Metoda vrednovanja	Opis	Za	Protiv	Metoda privatizacije
Diskontovani novčani tok	Procjena slobodnih novčanih tokova kompanije u srednjoročnom do dugoročnog horizonta, uzimajući u obzir varijacije u obrtnom kapitalu i budućim kapitalnim izdacima. Diskontna stopa se primjenjuje na buduće novčane tokove kako bi predstavljala sadašnju vrijednost. Diskontna vrijednost se zasniva na ponderisanim prosječnim troškovima kapitala i političkog rizika. Dug se oduzima da bi se dobila neto sadašnja vrijednost kapitala kompanije.	Uporedivi sa drugim kompanijama; složeni model može pomoći u predviđanju argumenata ili zabrinutosti potencijalnih kupaca.	Zahtijeva opsežan model, sa nizom varijabli različitog stepena osjetljivosti.	Strateški investitor, javna ponuda
Uporedive kompanije ili „analiza multiplikatora trgovanja“	Primijenite izvedene višestruke vrijednosti na najnovije finansijske rezultate i uporedite ih između kompanija/transakcija. Višestruke vrijednosti uključuju: promet, operativni prihod (EBITA ili EBIT), neto zaradu (omjer cijene i zarade).	Korisna procjena tržišne vrijednosti zasnovana na javnim informacijama	Višestruke vrijednosti zahtijevaju subjektivnost tumačenja, mali broj uporedivih sličnih firmi.	Javna ponuda
Uporedive transakcije ili „analiza transakcija presedana“	Određuje višekratnike plaćene u prošlosti za akvizicije sličnih kompanija. Stavljajući vrijednost u promjenu kontrolne situacije.	Na osnovu javnih informacija, mjerenja apetita investitora i potražnje na tržištu, raspona vjerodostojnih premija.	Višestruke vrijednosti zahtijevaju tumačenje, nijedna transakcija nije slična, javni podaci ograničeni, osjetljivi na tržišne fluktuacije	
Prilagođena neto imovina	Procjenjuje tržišnu vrijednost imovine (stalne i tekuće) i zatim oduzima svoje bilansne i vanbilansne obaveze.	Prodavac može odrediti prodajnu cijenu kako bi „dobio novac nazad“ nakon amortizacije.	Ne uzima u obzir buduće tokove gotovine. Kupci to ne vole.	Strateški investitor
Metod zamjenske vrijednosti	Procjena troškova zamjene imovine kompanije ako je uništena. Uključuje osnovna sredstva, početne troškove i obrtna sredstva.	Korisno za predviđanje argumenata ili zabrinutosti ako kritičari tvrde da je imovina nedovoljno prodana.	Veće vrednovanje od drugih metoda. Kupci ne vole. Ne uzima u obzir očekivani povrat.	
Kombinacija metoda	Kada su grupe kompanija složene, različite linije poslovanja mogu se procijeniti odvojeno na osnovu cijena višestrukih zarada diskontiranih novčanih tokova ili drugih metoda.			

Izvor: Svjetska banka i autor (OECD)