

Siniša Kušić*

UDK 339.13.025.88
JEL Classification L33, P26
Pregledni članak

INSTITUCIONALNI I EVOLUCIJSKI ASPEKTI PRIVATIZACIJE U SREDNJOJ I ISTOČNOJ EUROPI

Što utječe na koncepciju privatizacijske strategije i zašto se izabire određena metoda? Uz pomoć teorije institucionalnih promjena može se pokazati da privatizacijske strategije ne moraju slijediti ekonomske kalkulacije efikasnosti, nego izbor određene privatizacijske strategije pokazuje značajke ovisnosti o prijašnjem putu. To znači da određene strukture i institucije staroga sustava mogu suodređivati dalji slijed privatizacije i postići suboptimalna rješenja.

Ključne riječi: Privatizacija, teorija institucionalnih promjena, ovisnosti o prijašnjem putu

Uvod

Kada su na početku devedesetih godina prošloga stoljeća države istočne, srednje i jugoistočne Europe stajale pred velikim izazovom – kako provesti opsežnu transformaciju postojećega ekonomskoga i društvenoga poretka usmjerenu prema tržišnoj ekonomiji i demokraciji, ekonomska znanost nije uključivala teoriju tranzicije. Kako je bilo ekonomistima, tako je slično bilo i politolozima, sociolozima i znanstvenicima srodnih disciplina. Oni su jednostavno bili iznenađeni nastalim događajima. Jednako raznoliki kao i označivanje i definicije toga prijeloma bili su i teoretski pristupi i prijedlozi o tome kako taj proces najbolje prevladati, to više, što nisu postojali uzori iz povijesti. Konsenzus je vladao samo o tome da se

* S. Kušić, dr. sc., J. W. Goethe-Universität Frankfurt/M. (Kusic@em.uni-frankfurt.de). Prvobitna verzija članka primljena je 3. 1. 2006., a definitivna 19. 1. 2007.

moraju osloboditi cijena koje je prije određivala država i da se mora liberalizirati tržište, ali i o tome da je važna privatizacija državnih poduzeća. Sve se to moralo odvijati unutar politike koja je obećavala makroekonomsku stabilnost, pa zato nije čudno što se danas, nakon preko 15 godina od početka tranzicije, uspjesi na putu do tržišne ekonomije razlikuju.

Iskustva zemalja u tranziciji pokazuju, osobito na području privatizacije, da revolucionarne promjene na političkom planu nisu automatski vodile do efikasnih sustava vlasništva. Dok su ekonomsko-političke mjere, kao liberalizacija i makroekonomska stabilizacija, relativno brzo rezultirale prvim uspjesima, pretvorba sustava vlasništva pokazala se znatno težom nego što se predviđalo, pa nije uvijek donijela željene ekonomske rezultate. U tijeku tranzicije, zbog različitih je rezultata u području restrukturiranja i modernizacije sektora poduzeća, postajalo sve jasnije da su u stvaranju tržišnih struktura izbor privatizacijske strategije i primijenjenih metoda iznimno važni. No, što utječe na koncepciju privatizacijske strategije i zašto se odabire određena metoda? Uz pomoć teorije institucionalnih promjena može se pokazati da privatizacijske strategije ne moraju slijediti ekonomske kalkulacije efikasnosti, nego da izbor određene privatizacijske strategije pokazuje značajke ovisnosti o prijednom putu. To znači da određene strukture i institucije staroga sustava mogu suodređivati dalji slijed privatizacije i postići suboptimalna rješenja. Ta saznanja i iskustva uspješnih tranzicijskih ekonomija mogu pružiti dragocjenu pomoć pri koncepciji predstojeće privatizacije.

Pretvorba sustava vlasništva. Zašto?

Janos Kornai u svojim je djelima uvijek iznova naglašavao da se opsežna promjena sustava vlasništva u socijalističkom ekonomskom i društvenom poretku može provesti tek nakon ukidanja monopola komunističke partije (Kornai, 1991. i 1992.), zato što su pokušaji usavršavanja sustava planiranja od pedesetih godina 20. stoljeća, jednako kao i opsežne reforme usmjerene prema tržišnom socijalizmu isključile privatno vlasništvo kao dominirajuće vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju (Brus, 1987.). Tek je na početku devedesetih godina, pošto je revolucija pomela postojeću političku strukturu u istočnoj Europi, put prema opsežnoj promjeni sustava vlasništva postao slobodan. No, što govori u korist promjeni postojećega sustava vlasništva, a s time i u korist pretvorbe državnoga vlasništva nad sredstvima za proizvodnju u privatne ruke?

U uvjetima tržišne ekonomije menadžment poduzeća ne mora biti zadatak države. U pravilu taj zadatak efikasnije mogu ispuniti konkurentska privatna poduzeća, kao što nam to pokazuju, ne samo teorija, već i iskustva industrijskih zemalja (Lavigne, 1993.: 173-176). Politički sustav, mehanizam koordinacije i

sustav vlasništva određuju institucionalni okvir, a time i inicijative i interese sudionika nekoga društvenoga sustava. Prema tome bi se slabosti koje pripadaju socijalističkim sustavima morale odstraniti u okviru privatizacije uspostavljanjem privatnog sustava vlasništva. Na političkom planu tek pretvorba državnih u privatna prava vlasništva omogućuje odvajanje privatne od javno-pravne sfere i ukida potrebu za državnim autoritetom (Leipold, 1991.). Na ekonomskom se planu sustav privatnoga vlasništva smatra pretpostavkom za funkcionirajuća tržišta, pa na taj način i pretpostavkom za efikasan ekonomski sustav (Hayek, 1940. i 1968.). Mikroekonomski se prednosti privatnoga vlasništva nasuprot kolektivnome može objasniti uz pomoć teorije prava vlasništva (*property rights*) (Alchian i Demsetz, 1972.). Prema tome su ciljevi privatizacije u procesu tranzicije bili i jesu, osim denacionalizacije ekonomije, uspostaviti privatni sustav vlasništva s efikasnim strukturama kontrole i upravljanja (Frydman i Rapaczynski, 1994.: 141-142).

Moguće privatizacijske strategije

Nakon što je raspad socijalizma otvorio mogućnosti za opsežnu pretvorbu sustava vlasništva, u pojedinim je zemljama u tranziciji bilo važno izabrati prikladnu privatizacijsku strategiju kako bi se do tada dominirajući državni sektor doveo u privatne ruke. Pod privatizacijskom strategijom podrazumijeva se općenito ukupnost svih mjera raznih institucija koje povezanim postupcima određuju i privode kraju privatizacijski proces vremenski, stvarno, ekonomski, socijalno i politički.

Na početku tranzicije radilo se o osnovnim problemima kao što su odgovornost i nositelji privatizacijske politike, točnije – postavljalo se pitanje moraju li inicijatori i nositelji privatizacijske politike biti državne agencije ili ministarstva, neovisne (privatne) agencije ili pojedina poduzeća; što je cilj privatizacijske strategije – najviši mogući privatizacijski prihodi ili brzi prijenos udjela u poduzećima u privatne ruke? Također se radilo i o pitanju moraju li iz privatizacijskog procesa biti izuzete određene društvene skupine ili sudionici kao što su članovi prethodne nomenklature, sive ekonomije ili inozemni investitori, a bilo je potrebno razjasniti i to bi li zbog pravednosti moralo doći do restitucije, i to tako da se nekretnine koje su pod komunističkom vlašću oduzete bez naknade vrate prijašnjim vlasnicima ili da se donesu odredbe o naknadi.

Za razliku od privatizacijske strategije, privatizacijskom se metodom smatra određena vrsta prijenosa imovine, koja se na osnovi raznih (ekonomskih, političkih i tehničkih) stajališta primjenjuje u određenom slučaju privatizacije. Pritom izbor privatizacijskih postupaka značajno utječe na tijek privatizacije i određuje i troškove alokacije i buduću strukturu vlasništva privatiziranih poduzeća. Prema

alokaciji vlasničkih prava mogu se općenito razlikovati dva koncepta: prodaja ili besplatna raspodjela. Ako se radi o brzom procesu, uz najveće moguće sudjelovanje stanovništva (masovna privatizacija), u obzir dolazi besplatna raspodjela primjenom vaučera ili kupona. Udjeli u poduzećima tada se prenose na određenu grupu osoba besplatno ili uz simboličnu naknadu, a to znači da privatizacijska instanca, odnosno država, odustaje od prihoda od prodaje. U slučaju privatizacije prodajom, udjeli nekoga poduzeća prenose se na određene interesente za kupnju. Izbor se, zapravo, može provesti neformalnim pregovorima, s *menadžmentom* i s radnicima koji su potencijalni kupci (*worker buyout*) (MBO/WBO), prodajom preko burze ili aukcijama. Pojedine se metode pritom ne isključuju, a praksa pokazuje da pri privatizaciji državnog sektora poduzeća mogu kombinirati različite privatizacijske metode ili postupka.

Jesu li sve metode privatizacije jednako pogodne da se u tijeku opsežne privatizacije državnoga sektora poduzeća uspostavi efikasna struktura vlasništva? Privatizacijska metoda posredovanjem burze, kakva se u zapadnim industrijskim zemljama često primjenjuje, početku tranzicije nije dolazila u središte zato što su se tržišta kapitala tek morala formirati. U uvjetima nedovoljno razvijenih tržišta kapitala i nesavršenih bankarskih sustava važno je za uspostavljanje efikasnog korporacijskog upravljanja hoće li se udjeli u poduzećima široko rasprišiti (*agency-problematika*) ili će dospjeti u ruke strateških investitora. Odlučujuća je isto tako i motivacija novoga vlasnika, tj. je li on uopće zainteresiran za dalje investicije ili postoji opasnost da imovina bude rasprodana (*asset stripping*). Može li on uopće poduzeću dati "svježi" kapital? Zbog činjenice da je u socijalističkim zemljama kapital desetljećima zbog lošeg menadžmenta bio obezvrjeđen i da je postojao manjak domaćega kapitala, zanimljivo je vidjeti koliko je strani kapital uključen u proces privatizacije. Pored ukidanja kapitalnih restrikcija strane izravne investicije (SDI) mogu pridonijeti restrukturiranju i modernizaciji sektora poduzeća i olakšati uključivanje u međunarodnu podjelu rada (Krkoska, 2001.). Dalje se postavlja pitanje kakva je pregovaračka pozicija između prodavatelja (države) i kupaca zbog asimetričnih informacija, osobito onda kada kupci dolaze iz sâmog poduzeća (*insideri*)? Osim toga je za provedbu određenih privatizacijskih metoda važno koliki konflikti postoje među ciljevima efikasnosti i podjele. Također je bitno i kakvu ulogu imaju pojedine interesne skupine unutar poduzeća ili društva, pritom se misli na moguće koalicije između menadžmenta i radnika, koje sprečavaju smanjenje broja radnih mjesta i koje mogu odugovlačiti restrukturiranje poduzeća (Frydman i Rapaczynski, 1994.: 147).

O prednostima pojedinih privatizacijskih metoda u međuvremenu je mnogo pisano, pa postoji obilje, kako teoretskih, tako i empirijskih analiza pojedinih zemalja. Analiza alternativnih privatizacijskih strategija otkriva nam da pojedine metode pokazuju svoje prednosti i nedostatke, i to prema zahtjevima kao što su brzina, efikasna alokacija ili društvena prihvaćenost. Može se zaključiti da

se zbog rezultirajućeg restrukturiranja i etabliranja efikasnih struktura kontrole i upravljanja – uz poznate uvjete tranzicije i neovisno o političkoj provedivosti – prodaja strateškim investitorima (uz sudjelovanje inozemnog kapitala) nameće kao metoda privatizacije s najviše prednosti (Kušić, 2001.: 95-110). Iako nam ta saznanja ovu metodu prodaje otkrivaju kao s ekonomskoga stajališta najpovoljniju varijantu, brojne su zemlje u tranziciji u devedesetim godinama 20. stoljeća izabrale druge metode privatizacije, ali s djelomično nepovoljnim rezultatima. Kako se ovo može objasniti? Koji su utjecaji važni prilikom koncipiranja privatizacijske strategije i zašto se izabire neka određena metoda privatizacije? Da bismo na to pitanje dali zadovoljavajući odgovor, moramo za dublji uvid izabrati instrumentarij uz pomoć kojeg ćemo moći objasniti kompleksne postupke prilikom postavljanja novoga sustava vlasništva – novu institucionalnu ekonomiju.

Institucije, organizacije i institucionalna promjena

Instrumentarij nove institucionalne ekonomije – koju možemo klasificirati kao nastavak neoklasične ekonomske teorije i za koju zahvaljujemo radovima Douglassa Northa – omogućuje nam da prekoračimo granice pojedinoga područja istraživanja i da ekonomske procese istražimo uz poštovanje institucionalnih struktura sa ciljem da objasnimo nastajanje, promjenu i djelovanje institucija. Predmeti istraživanja jesu prava vlasništva, zakoni i tržišta, pri čemu ekonomska analiza uzima u obzir njihove troškove i efikasnost. Polazna je točka pretpostavka da su društveni procesi određeni institucionalnim odnosima, njihovim pravima na djelovanje i strukturama inicijativa (Vanberg, 1983.: 50). Pritom model sudionika nije homo oeconomicus, već je to koncept ograničene racionalnosti Herberta Simona.

Ako se privatizacija – kao promjena sustava vlasništva – shvati kao dio institucionalne promjene, kompleksne se procedure pri redefiniranju prava vlasništva i prava raspolaganja mogu istražiti uz pomoć teorije institucionalnih promjena. Pritom su, prema Northu, prava vlasništva i prava raspolaganja funkcija pravnih normi, organizacijskih formi i pravila o ponašanju (North, 1988., 1992.: 39). Institucije su pravila društva koja smanjuju kompleksnost i nesigurnost u svakodnevnim događajima i koja određuju uvjete prema kojima se odvija razmjena. Institucionalni je okvir prema tome veoma važan za efikasnost narodne ekonomije (North, 1992.: 84). Za razliku od institucija, North u organizacijama vidi entitet koji je stvoren za maksimizaciju korisnosti pojedinih članova. Tu pripadaju savezi, političke skupine i javna tijela. Manevarske mogućnosti organizacija zadale su institucije nekoga društva (North 1992.: 87).

Ipak, institucije nisu fiksne, nego se mijenjaju protekom vremena. Institucionalna je promjena, prema Northu, kontinuirani proces koji počinje uzajam-

nim djelovanjem između institucija i organizacija i koji je ključ za razumijevanje povijesne promjene. Institucije pritom postoje, ne samo kao formalna pravila – kao ustavi, zakoni i prava raspolaganja već i kao neformalna ograničenja – kao što su sankcije, običaji, tradicije i kodeksi ponašanja (North 1992.: 97). Dok se formalne institucije mogu mijenjati relativno brzo, neformalne se institucije kao konvencije i tradicije, mijenjaju sporije i imaju tendenciju ne mijenjati se (North, 1992.: 43-44). Iz različitih brzina promjena mogu rezultirati napetosti između dviju institucionalnih razina. Promjena samo formalnih institucija, npr. zakona, može eventualno biti bez djelovanja, ako neformalne institucije ne podržavaju korištenje novih mogućnosti djelovanja, pa ih čak i “zabranjuju”. Mješavinom starih i novih institucija može nastati struktura inicijativa, koja, umjesto da smanjuje transakcijske troškove i nesigurnost, uzrokuje dodatne distorzije i troškove. Ta će situacija neravnoteže potrajati dotle dok se u skladu s time ne promijene i neformalne institucije.

Kako se može objasniti da neefikasne institucije mogu postojati duže vrijeme? Kao nadopuna pristupima nevidljive ruke, koji polaze od toga da se institucionalna promjena na razini društva događa kao posljedica ekonomskih kalkulacija pojedinaca (npr. promjenom relativnih cijena) i da pritisak konkurencije teži tome da se neefikasne institucije isključe, North pokazuje u okviru svoje analize da je razvitak institucija ovisan o prijednom putu. Uključivanje političkoga sustava u promatranje omogućuje da se pored toga zaključi da pojedini politički sudionici ili interesne skupine (organizacije) slijedeći svoje interese – neovisno o ukupnoj ekonomskoj korisnosti – potiču institucionalnu promjenu ili, pak, mogu konzervirati institucionalnu strukturu (North, 1992.: 98).

Što je ovisnost o prijednom putu?

Polazeći od razmišljanja o institucionalnoj promjeni, možemo zaključiti da povijesni uvjeti utječu na aktualne odluke i da tako određuju budući smjer razvitka. Međuovisnosti između pojedinih institucija, povratno djelovanje starih na nove institucije i nemijenjanje neformalnih institucija (ili ograničenja bez forme) vode takvom razvitku događaja koji ovisi o prijednom putu i koji je označen elementima prošlosti (Stark, 1993.: 11-39). Ta ovisnost o prijednom putu sužava količinu potencijalnih alternativa i na taj način određuje budući put. Kada jednom razvojni put krene nekim smjerom, on biva pojačan eksternalijama mreže i uzajamnim djelovanjem institucija i organizacija (North, 1992.: 117). Tako je ovisnost o prijednom putu samopojačavajući proces. To znači i da jednom utaban razvojni put ili uhodani načini odlučivanja (tzv. *lock-in*) ne znače uvijek najefikasnije rješenje za neko društvo.

Broj studija koje jasno razmatraju fenomen ovisnosti o prijedenuom putu još je uvijek relativno mali. Ovisnost o prijedenuom putu dosad je bila istraživana prije svega kod tehnologija koje su pošle putem bez povratka. Radovi Arthura i Davidsa pokazuju, da su vladajuće tehnologije (npr. QWERTY prema DSK tipkovnici) prije rezultat povijesnih slučajnosti nego rezultat njihove nadmoćnosti nad konkurirajućim tehnologijama (David, 1985.). S obzirom na istraživanja ovisnosti o prijedenuom putu kod tehnologija Paul Krugman je istraživao ovisnost o prijedenuom putu u ekonomskoj geografiji, posebno pri nastajanju industrijskih lokacija kao što je Silikonska dolina. Prema njemu su takva mjesta rezultat slučajnog nastanka, što je pojačano prednostima aglomeracije (Krugman, 1994.). Radove o ovisnosti o prijedenuome putu nalazimo i u politologiji i u historijskoj sociologiji, npr., radovi Lipseta i Rokkana o europskom stranačkom sustavu ili radovi o objašnjenju nastajanja industrijske revolucije u Engleskoj i o socijalističkoj pristranosti nekih američkih sindikata (Mahoney, 2000.). S time u vezi moramo napomenuti da se u mnogim istraživanjima pristup ovisnosti o prijedenuom putu često veoma općenito primjenjuje i da postoji opasnost "*concept stretchinga*" (Pierson, 2000.: 252). Zajednički je rezultat tih radova to da uključeni često prekasno prepoznaju društvene i tehnološke slijepe ulice i da se to eventualno može promijeniti samo uz veliki trošak, ako je uopće i moguće.

Što to sada znači za razmatranje privatizacije u procesu tranzicije? Uz pomoć teorije institucionalne promjene može se raspoznati da se izbor privatizacijske strategije u procesu tranzicije ne događa samo kao rezultat ekonomskih kalkulacija, već on pokazuje znakove ovisnosti o prijedenuom putu. Prema tome su odluke od danas i sutra određene prošlošću, tj. određene strukture i institucije staroga sustava mogu suodređivati dalji tok privatizacije i – što je također značajno – novonastali sustav vlasništva može i te kako odstupati od makroekonomskog optimuma (Leipold, 1991., Frydman; Rapaczynski 1994.: 141-142).

Početni uvjeti specifični za sustav i zemlju

Ta razmišljanja o ovisnosti o prijedenuom putu mogu se u procesu tranzicije primijeniti na dvije razine analize. Na jednoj se razini radi o početnoj situaciji postsocijalističkih država koja ovisi o sustavu. Naime, usprkos određenim zajedničkim značajkama socijalističkoga sustava s kojima su pojedine zemlje u tranziciji započele svoj put prema demokraciji i tržišnoj ekonomiji, ne može se govoriti o monolitnome bloku. Dapače, na početku tranzicije postojale su različite značajke socijalističkoga sustava u istočnoj, srednjoj i jugoistočnoj Europi. To je nastalo, između ostaloga, iz rano započetih reformi u zemljama kao što su Mađarska, Jugoslavija i poslije Poljska, koje su time odmakle od klasičnoga

socijalističkoga sustava, nasuprot državama kao što su Sovjetski Savez, Bugarska i Čehoslovačka, koje su klasični sustav zadržale sve do osamdesetih godina 20. stoljeća (centralizacija nasuprot decentralizaciji).

Na drugoj se razini radi o individualnoj situaciji neke zemlje, odnosno neke regije ili o početnoj situaciji specifičnoj za zemlju. Naime, osim sustavno uvjetovanih zajedničkih značajki i različitih primjena socijalističkog sustava, pojedine se zemlje u istočnoj, srednjoj i u jugoistočnoj Europi značajno razlikuju i po kulturnim i povijesnim posebnostima koje su se pokazale na početku tranzicije (Balcerowicz, 1995.). Tome se mogu pribrojiti, pored povijesnih iskustava s tržišno-ekonomsko-demokratskim sustavima, i stupanj industrijalizacije i prostorna blizina zapadnih industrijskih zemalja (središte nasuprot periferiji). Time je i sustavom uvjetovan i za pojedinu zemlju karakterističan polazni položaj koji prema ovisnosti o prijednom putu zadaje smjer privatizacije, a time može utjecati i na rezultate. No, da bi se provjerilo nadilazi li pojam ovisnosti o prijednom putu opći povijesni značaj, valjalo bi na konkretnim primjerima istražiti koliko su određeni privatizacijski procesi bili pod utjecajem zadanih tereta nasljeđa i koje su posljedice iz toga nastale.

Ovisnost o prijednom putu u procesu privatizacije na izabranim primjerima

Dok su u prvoj fazi tranzicije (1990.-1994.) sve zemlje u tranziciji još najčešće bile jednako pogođene negativnim događajima kao što su recesija, porast nezaposlenosti, rastuće stope inflacije, drugu su fazu od godine 1995. sve više karakterizirale stabilizacija i divergencija (Havlik, 1996.). U toj su fazi tranzicije različiti koncepti tranzicije (šok nasuprot gradualizmu) i osobito izabrani pristupi privatizaciji vodili do toga da se različito utjecalo na efikasnost ekonomija. Dok su Mađarska i Estonija relativno uspješno primijenile metode prodaje, dotle vaučerska privatizacija u Češkoj, koja je na početku bila hvaljena, nije vodila do očekivanih rezultata. Iako je u Češkoj pretvorba vlasništva uz pomoć besplatno podijeljenih vaučera relativno brzo provedena, ona nije na odgovarajući način utjecala na restrukturiranje i na priljev kapitala. Nedovoljno uspješnima pokazali su se oblici "insider"-privatizacije, kao npr. u Rusiji (Siehl, 1998.) kao i privatizacije provedene pretežno preko *management* ili *worker-buyout* u nekim državama nasljednicama Jugoslavije (Kušić, 2001.). Na osnovi izabranih primjera i na osnovi početnog stanja specifičnoga za sustav i zemlju ili zbog bremena nasljeđa možemo pokazati razvitak ovisan o prijednom putu pri izboru i provedbi privatizacijske strategije.

Privatizacija u Mađarskoj započela je još u vrijeme komunističke vladavine tzv. spontanom privatizacijom na osnovi Zakona o poduzećima iz godine 1988. i

Zakona o tranziciji iz godine 1989. Pritom je to bila samostalno vođena pretvorba državnih poduzeća u društva kapitala i bilo je to osnivanje poduzeća kćeri bez kontrole državnih instanci. Ipak, već od 1990. privatizacija se odvijala isključivo u organizaciji državne agencije za imovinu AVÜ i bila je provođena prvenstveno na osnovi pojedinačnih odluka i pretežno se radilo o privatizaciji novcem prema ideji “realna kupnja realnom vlasniku” (*real sales to real owner*) (Pankov, 1994.:156). Pravi je razlog za takvu odluku bio neizvjesno stanje državnoga proračuna i visoki vanjski dug zemlje na početku tranzicije. Drugačije nego u preostalim zemljama, COMECON opsežne reforme iz šezdesetih godina 20. stoljeća i sramežljivo otvaranje prema Zapadu omogućili su pojačanu istočno-zapadnu trgovinu (Bauer, 1988.). Brzorastući trgovinski deficit i nedostatak deviza vodili su rapidnome porastu zaduženosti države, i ono je od svih socijalističkih zemalja istočne Europe na svršetku osamdesetih godina doseglo najvišu razinu. Da se ne bi ugrozila kreditna sposobnost prema Zapadu, fiskalni je cilj koncepcije privatizacijske strategije bio u prvome planu: državi su bili potrebni prihodi od privatizacije. Zbog nedostatka domaćega kapitala rano je donesena odluka da se inozemnim investitorima dopusti sudjelovanje u procesu privatizacije. U skladu s time već je godine 1991. nestao zahtjev za dozvolu za inozemne većinske udjele. Visoko inozemno zaduženje u ovome kontekstu može se razumjeti kao početno stanje specifično za Mađarsku, zbog čega je mogućnost izbora između različitih privatizacijskih metoda bila ograničena.

Odluka za metodu prodaje, osim rastućih državnih prihoda iz procesa privatizacije i smanjenja makroekonomskih neravnoteža, dovela je do pozitivnih rezultata na ekonomskom planu. U sklopu odluka o pojedinim slučajevima mogli su biti uključeni pretežno strateški investitori koji su pridonijeli restrukturiranju poduzeća, pa tako i povećanju proizvodnosti. Osim toga je rano sudjelovanje inozemnih investitora u procesu privatizacije – do godine 1993. Mađarska je povukla više od polovine ukupnog u istočnoj Europi investiranog zapadnog kapitala – dovelo do demonopolizacije mađarskog sektora poduzeća rastućim konkurentskim pritiskom unutar pojedinih sektora i ubrzalo je, ne samo proces privatizacije nego i integraciju mađarskih poduzeća u međunarodnu podjelu rada. Mađarska su poduzeća na kraju devedesetih godina 20. stoljeća sudjelovala sa više od 80% stranog kapitala u ukupnome izvozu, pa su time značajno pridonijela povećanju mađarske konkurentnosti (Cvijanović i Kušić, 2002.).

Ostali primjeri za proces privatizacije ovisan o prijednom putu mogu se naći osobito među zemljama nasljednicama Jugoslavije. Pokazuje se da te zemlje danas imaju prilično velike probleme da svoje ekonomije prilagode unutarnjem tržištu EU i da povećaju svoju konkurentnost. Za to je, osim raspada države i ratnih sukoba, odgovorna ponajprije pretvorba društvenih poduzeća koja se u svim zemljama nasljednicama Jugoslavije odvijala relativno sporo i, uz iznimku Slovenije, ostavila neefikasne vlasničke strukture (Kušić, 2005.). Bivša je Jugoslavija

(SFRJ) osobito pogodna za proučavanje međuovisnosti između početnoga stanja specifičnoga za sustav i razvitka ovisnoga o prijednom putu. Kao početno stanje specifično za sustav s obzirom na privatizaciju u pojedinim zemljama nasljednicama možemo navesti nasljedstvo radničkog samoupravljanja (RSU) i društvenog vlasništva. Za razliku od drugih socijalističkih zemalja, u kojima je dominiralo državno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju, u Jugoslaviji je tzv. društveno vlasništvo predstavljalo specijalan tip kolektivnog vlasništva i nositelja sustava vlasništva. Društveno vlasništvo – “vlasništvo poduzeća” delegirano na radnike – razlikovalo se od privatnoga i državnoga vlasništva po tome što nije poznavalo jasno definiranog titulara (Ustav SFRJ iz 1974.). Zbog negativne definicije toga oblika vlasništva bilo je teško izvesti pozitivna ekonomska prava, a to je osobito bilo istaknuto od kraja osamdesetih godina 20. stoljeća i početka privatizacije, i to i u bivšoj Jugoslaviji i poslije u pojedinim zemljama nasljednicama Jugoslavije. Osim društvenoga vlasništva, osobito je radničko samoupravljanje – kao snažna značajka specifična za jugoslavenski ekonomski sustav – radnicima omogućavalo kontrolu nad sredstvima za proizvodnju i time participaciju u proizvodnom procesu poduzeća. U okviru radničkoga samoupravljanja moć odlučivanja prešla je sa državnog tijela za planiranje na pojedine radne kolektive, pa su poduzeća preko svojih organa samoupravljanja na tržištima nastupala kao neovisni ponuđači i potražitelji.

Zbog ekonomske se situacije od polovine osamdesetih godina sve više raspravljalo o nedostacima samoupravnog socijalizma, a društveni je kapital pritom stajao u središtu problematike efikasnosti. Zato ne čudi da su već 1988. – na taj način prije svih ostalih tranzicijskih zemalja – odgovorni akteri u Jugoslaviji uz pomoć ustavne reforme od 22. listopada 1988. uveli dalekosežne reforme usmjerene prema tržišnoj ekonomiji (Uvalić, 1992.). Osnivanje privatnih poduzeća od tada je bilo moguće bez uvjeta, a Zakon o privatizaciji iz 1989. omogućio je, osim toga, i pretvorbu postojećih društvenih poduzeća u privatna (Službeni list SFRJ, 84/1989.). Inicijativa i provedba privatizacije dana je u nadležnost poduzećima, odnosno radnički savjetima. Budući da je prema Zakonu prihod od prodaje iz privatizacije morao ići ne radnicima, već svakoj Republici u kojoj je poduzeće imalo sjedište i budući da je uprava društvenih poduzeća tako morala odlučivati o ukidanju svojih vlastitih prava, njihova je suzdržanost ili blokada privatizacije “svojih” poduzeća bila razumljiva. Tek pošto je izmijenjen Zakon o privatizaciji 1990., kada je Ante Marković bio predsjednik IV Jugoslavije, došlo je do pojedinačnih privatizacija. Ljudi iznutra (*Insideri*) su pritom bili preferirani time što je novi zakon izdavanjem “internih” dionica predviđao dalekosežne popuste za menadžment i radnike i otežavao je prodaju udjela u poduzećima vanjskim investitorima (Ovin, 1992.). Raspadom Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije koji je uslijedio, odgovornost za privatizaciju prešla je na pojedine države sljednice, pri čemu su se ovdje navedene teškoće u koncepciji i provedbi privatizacije nastavile u svim državama bivše Jugoslavije (Kušić, 2005.).

Iz toga možemo zaključiti da su zadane strukture unutar SFRJ, kao društveno vlasništvo povezano s radničkim samoupravljanjem, usprkos dobrim početnim uvjetima, kao što su, npr., opsežna decentralizacija i rano započete reforme, na početku tranzicije otežale efikasnu i brzu pretvorbu struktura vlasništva i značajno su utjecale na izbor privatizacijskih metoda u zemljama nasljednicama. Pod velikim utjecajem menadžmenta i radnika, kao posljedica naslijeđena sustavom uvjetovanih struktura, u obzir su u koncepciji privatizacijske strategije sukladno s time došle ne metode prodaje, nego više mješavina otkupa menadžmenta (*management buy-out* – MBO) i radničkog otkupa (*worker buy-out* – WBO) (Kušić, 2001.). Posljedica je toga da su danas strukture upravljanja i kontrole privatiziranih poduzeća pretežno u rukama “*insidera*”. Novi su “posjednici” u konačnici bili malo zainteresirani za podjelu kontrole nad poduzećima s vanjskim (inozemnim) investitorima. Istovremeno su za potencijalne investitore “*insiderski*” dominirana poduzeća nudila malo poticaja za sudjelovanje u vlasništvu. Vanjski su investitori na taj način mogli biti “uspješno” sprječeni da sudjeluju u vlasništvu, što se negativno odražavalo na restrukturiranje i modernizaciju poduzeća, pa zato nije došlo do priželjkivanoga rasta (Račić i Cvijanović, 2005.). Kako je “*insiderima*” dodatno dana prilika da s malo uloženi vlastitih financijskih sredstava – u Hrvatskoj tzv. “menadžerskim kreditima” – preuzmu većinsko vlasništvo u “svojim” poduzećima, opasnost od “*asset-strippinga*” bila je velika. Budući da oni poduzećima nakon privatizacije nisu mogli (ili nisu htjeli) ubrizgati svježi kapital, često je izbor bila prodaja poduzeća u dijelovima, s dalekosežnim posljedicama za efikasnost domaće ekonomije.

Šansa da se nadoknadi propušteno

Kod tih je procesa problem to što se određeni postupci ne mogu ponavljati. U ovome slučaju to znači da se uspješna rješenja poslije mogu kopirati, tako da se primjenjuju efikasnije metode, kao što je, npr., prodaja strateškim investitorima, ali da se u zemljama sa započetim ili čvrsto određenim razvojnim putem ne može računati sa sličnim rezultatima u promijenjenim okvirnim uvjetima. U tom slučaju možemo govoriti o troškovima odlaganja (*costs of delay*), tj. o onim troškovima koji nastaju kada se mogućnosti koje se pojavljuju u određenom vremenskom trenutku ne iskoriste.

Primjerice, za neke zemlje jugoistočne Europe to znači da zbog poznatih razloga prvobitno dobro početno stanje na početku tranzicije nije iskorišteno da se poduzeća prodaju potencijalnim (strateškim) investitorima i da se tako iskoriste prednosti prijelaza od društvenoga na privatno vlasništvo nad sredstvima za proizvodnju, iako je u ovoj ranoj fazi (na svršetku osamdesetih godina) i te kako

bilo domaćih i inozemnih investitora spremnih na kupnju. U međuvremenu su poduzeća, osobito ona koja se bave međunarodnim poslovanjem donijela svoje investicijske odluke, a posljedica je da su ta poduzeća, za razliku od Mađarske, Republike Češke i Poljske, u jugoistočnoj Europi investirala i “nastanila” se samo u manjoj mjeri. Na taj način ta poduzeća nisu mogla dati pozitivni doprinos tranziciji i EU-integraciji, kao što su to napravila u drugim zemljama srednje i istočne Europe, koje su u međuvremenu sve postale EU-članicama. To, između ostaloga, može biti jedan od razloga zbog kojeg je iz privatizacije proizašao samo neznatan ekonomski rast. Taj rast u potpunosti nedostaje u području izvozno orijentirane industrije, a to ima negativne posljedice za današnju konkurentnost pojedinih država nasljednica Jugoslavije. Rastući trgovinski deficiti i slaba prilagodba na intra-EU trgovinu to potvrđuju (Kušić i Cvijanović, 2003). Zbog troškova odlaganja (*costs of delay*) možemo zaključiti da je, unatoč poboljšanoj investicijskoj klimi u posljednje vrijeme i poboljšanim institucionalnim i političkim uvjetima za sudjelovanje stranaca u vlasništvu, izostao jak prirast prije svega “*efficiency-seeking*” stranih direktnih investicija u jugoistočnoj Europi. Ne može se isključiti da će tako ostati i u budućnosti i da će investitori nastaviti prema Aziji i istočnoj Europi, tamo gdje su nadnice znatno niže.

Pogled unaprijed

Iako je u zemljama srednje i istočne Europe, osobito u zemljama kandidatima za članstvo u EU prvoga kruga, proces privatizacije već napredovao, odnosno već je u velikom djelu i završio, neke se tranzicijske zemlje jugoistočne Europe nalaze usred njega. Nakon prijašnjih privatizacija koje, između ostaloga, na osnovi izabrane privatizacijske strategije nisu uvijek postigle željene rezultate prilikom postavljanja efikasnih struktura upravljanja i kontrole, u daljem će procesu privatizacije naglasak biti na većem poštovanju posljedica pojedinih metoda i iz njih proizašlih vlasničkih struktura na restrukturiranje poduzeća. Teoretske spoznaje i iskustva uspješnih tranzicijskih ekonomija mogu pritom mnogo pomoći u koncipiranju još preostalih privatizacija. Ipak, ne može se računati da će se u dogledno vrijeme postići slični efekti.

LITERATURA

1. Alchian, A. i Demsetz, H. (1972.). “Production, Information Costs and Economic Organisation”, *American Economic Review*, (62), 5: 777-795.
2. Balcerowicz, L. (1995.). *Socialism, Capitalism, Transformation*, Budapest.

3. Bauer, T. (1988.), "Hungarian Economic Reform in East European Perspective", *Eastern European Politics and Societies*, (2), 3: 418-432.
4. Brus, W. (1987.). *Geschichte der Wirtschaftspolitik in Osteuropa*, Köln: Bund-Verlag.
5. Cvijanović, V. i Kušić, S. (2002.). "Izravna strana ulaganja kao izvori financiranja investicija: komparacijska analiza tranzicijskih ekonomija s primjekom Republike Hrvatske", *Financijska teorija i praksa*, (26), 4: 879-891.
6. David, P.A. (1985.). „Clio and the Economics of QWERTY“, *American Economic Review* (75), 2: 332-37.
7. Frydman, R. i Rapaczynski, A. (1994.). *Privatisation in Eastern Europe: Is the State Withering away?*, Budapest.
8. Havlik, P. (1996.). "Stabilization and Prospects for Sustainable Growth in the Transition Economies". U: Knell, Mark (ur.), *Economics of Transition: Structural Adjustments and Growth Prospects in Eastern Europe*. Chaltenham, str. 25-48.
9. Hayek, F.A. (1940.). "The Socialist Calculation: The Competitive Solution", *Economica*, (7), 26: 125-149.
10. Hayek, F.A. (1968.). "Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren". U: Schneider, E. (ur.), *Kieler Vorträge*, vol. 56, Kiel.
11. Kornai, J. (1991.). "The Principles of Privatization in Eastern Europe". U: Harvard Institute of Economic Research, Harvard University (ur.), Discussion Paper No. 1567, Cambridge (Mass.).
12. Kornai, J. (1992.). *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton, New Jersey.
13. Krkoska, L. (2001.). "Foreign Direct Investment Financing of Capital Formation in Central and Eastern Europe". U: European Bank for Reconstruction and Development (ur.), Working paper No. 67.
14. Krugman, P. (1994.). *Peddling Prosperity*, Norton, New York London.
15. Kušić, S. (2001.). *Privatisierung im Transformationsprozess. Das Beispiel der Republik Kroatien*, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag DUV.
16. Kušić, S., ur. (2005.) *Path-Dependent Development in the Western Balkans – The Impact of Privatization*, Frankfurt 2005.
17. Kušić, S. i Cvijanović, V. (2003.). "Competitiveness of Croatian Economy in the Light of EU Integration". U: *Economic Cooperation in South Eastern Europe: Transition Progress and Accession to European Union*, ASECU - Association of South Eastern Europe Economic Universities, Belgrade, Serbia and Montenegro, str. 41-54.

18. Lavigne, M. (1993.). "Denationalization and Reprivatization in the East, West and South: Are Comparisons of Experiences Relevant? ", *Südosteuropa-Studie* (51) 1: 173-176.
19. Leipold, H. (1991.). "Institutioneller Wandel und Systemtransformation". U: Wagener, H.J. (ur.) *Anpassung durch Wandel – Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Berlin, str. 17-38.
20. Leipold, H. (1996.). "Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung", U: Cassel, D. (ur.), *Entstehung und Wettbewerb von Systemen*, Berlin, str. 93-113.
21. Mahoney, J. (2000.). "Path Dependency in Historical Sociology", *Theory and Society*, (29): 507-548.
22. North, D. i Thomas, R. (1973.). *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge.
23. North, D. (1988.). *Theorie des institutionellen Wandels*, Tübingen: Mohr-Siebeck.
24. North, D. (1992.). *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*, Tübingen: Mohr-Siebeck.
25. Ovin, R. (1992.). "Konkurrierende Privatisierungskonzepte in Slowenien". U: Leipold, H. (ur.), *Arbeitsberichte zum Systemvergleich*, vol. 16, Marburg, str. 121-143.
26. Pankov, V. (1994.). *Ökonomie der Transformationsländer*, Wien.
27. Pierson, P. (2000.). "Increasing Returns, Path Dependency and the Study of Politics", *American Political Science Review*, (94), 2: 252-267.
28. Račić, D. i Cvijanović, V. (2005.). "Privatization, Institution Building and Market Development: The Case of Croatia". U: Kušić, S. (ur.), *Path-Dependent Development in the Western Balkans – The Impact of Privatization*, Frankfurt, str. 43-77.
29. Siehl, E. (1998.). *Privatisierung in Russland. Institutioneller Wandel in ausgewählten Regionen*, Wiesbaden: Gabler.
30. Stark, D. (1993.). "Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe", *Transformation der Wirtschaftssysteme in Ostmitteleuropa*, Südosteuropa-Studie vol. 51, München, str. 11-39.
31. Uvalić, M. (1992.). "Privatization of the Yugoslav Economy". U: Friedrich-Ebert-Stiftung (ur.), *Privatization in Eastern Europe*, Wien, str. 184-193.
32. Vanberg, V. (1983.). "Der individualistische Ansatz zu einer Theorie der Entstehung und Entwicklung von Institutionen", *Jahrbuch für die Neue Politische Ökonomie*, vol. 2, Tübingen, str. 50-69.

INSTITUTIONAL AND EVOLUTIONAL ASPECTS OF PRIVATIZATION IN MIDDLE AND EASTERN EUROPE

Summary

What influences the concept of the privatization strategy and why is a peculiar method being chosen? Is the status quo the best ever possible arrangement? With the help of the theory of institutional change one can explain that privatization strategies do not necessarily consider economic efficiency, but the choice of a privatization method may show signs of path-dependency and thus create economically suboptimal solution.

Key words: privatization, theory of institutional change, path-dependency