

PARADOKSI PRIVATIZACIJE U ISTOČNOJ I SREDNJOJ EUROPI

Yudit Kiss

UNU, Svjetski institut za istraživanje ekonomskog razvoja, Ženeva

UDK 338.242 (4-11)
Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 19. 02. 1993.

U posljednje tri godine privatizacija je postala ključna riječ epohalnih društveno-ekonomskih promjena u Istočnoj i Srednjoj Europi. Od privatizacije se u ekonomskom smislu očekuje da stvori uspješnu, konkurentnu i potpunu tržišnu ekonomiju, sposobnu da izvuče zemlje ove regije iz recesije. U političkom smislu, ona se javlja kao garancija da će radikalne promjene ostati nepovratne, te da će se putem preraspodjele ekonomskih i političkih vrijednosti postići dalekosežna demokracija. Daleko od tih visokih očekivanja, Mađarska, Češka i Slovačka te Poljska sada trpe od duboke krize opadanja proizvodnje i životnog standarda, rastuće nezaposlenosti i socijalnih nejednakosti. Premda se čini da pitanje vlasništva dominira i medijima i centrima političkog odlučivanja, privatizacija se širi polako i usred velikih proturječnosti. Najveći dio gospodarstva još je uvijek u državnom vlasništvu, bez jasnog koncepta o njegovom *managementu*, privredno sumnjive sheme reprivatizacije i restitucije opterećuju proračune, pritjecaj stranog kapitala manji je od očekivanog, a domaći privatni poduzetnici još se moraju boriti s državnom birokracijom, nepodobnim poslovnim okolišem i nedostatkom kapitala. Država putem privatizacije nastoji istodobno očuvati znatan dio svoje privatne i političke moći i koristiti je za nekontroliranu preraspodjelu ekonomskih i političkih vrijednosti. Ova studija daje aktualnu "snimku" glavnih metoda i institucija te prvih rezultata privatizacije u Mađarskoj, Poljskoj te Češkoj i Slovačkoj. Drugi dio studije nastoji izvući neke zaključke i upozoriti na neke paradokse koji su tijekom posljednje dvije godine postali vidljivi u svjetlu praktičnog iskustva.

I. PRIVATIZACIJA

Privatizacija je jedno od ključnih pitanja u radikalnoj ekonomskoj i društvenoj pretvorbi kroz koju sada prolaze zemlje Istočne i Srednje Europe. Ona je također postala središnjom točkom bogate literature posvećene analizama sadašnjih problema ove regije. Najveći dio ove studije sadrži prijedloge ili normativno vrednovanje tekućeg procesa privatizacije, ili nastoji istočnoeuropsko iskustvo uklopiti u okvir opće (uglavnom zapadne) ekonomske teorije.

Ovaj rad ne nudi rješenja, niti namjerava pronalaziti nove teorije tumačenja. Mislim da su posljednje dvije godine bile dovoljne za ocjenu cijelog procesa i njegovog dugoročnog utjecaja. Pomanjkanje vjerodostojnih podataka je druga prepreka. Takvih bitnih brojki kao što su izvorna vrijednost državne imovine, broj privatiziranih tvrtki i njihovi gospodarski rezultati nema, ili se stalno mijenjaju.

U onom što slijedi iznijet ću aktualnu "snimku" glavnih metoda, institucija i početnih rezultata privatizacije¹ u Mađarskoj, Poljskoj i Češkoj i Slovačkoj Federalnoj Republici, zemljama u kojima je proces najviše napredovao. Drugi dio studije će donijeti neke zaključke i upozoriti na neke paradokse koji su postali uočljivi u svjetlu praktičnog iskustva, stečenog tijekom ovog razdoblja.

Mađarska

Proces

Usprkos dugoj povijesti ekonomskih reformi, ideja privatizacije pojavila se razmjerno kasno, čak i među reformski nastrojenim ekonomistima u Mađarskoj. Istodobno su se počele razvijati privatne ili poluprivatne privredne jedinice, na rubovima gospodarstva, u obliku nekih malih uslužnih i industrijskih jedinica, poljoprivrednih okućnica, zadruga, poduzetničkih, gospodarskih udruženja i pothvata sive ekonomije. Nedostatak teorijske podrške privatizaciji praćen je različitim, često prikrivenim gospodarskim djelatnostima, "nalik privatnim", što je sada glavna prednost Mađarske u regiji.

Krajem osamdesetih, kad je na površinu izbila gospodarska kriza zemlje, uvedeno je novo zakonodavstvo, kojim je privatizacija legalizirana. Zakon o stranim ulaganjima iz 1988. stvorio je izuzetno povoljne uvjete za strane privatne kompanije, Zakon o korporacijama iste je godine dopustio osnivanje tvrtki u obliku korporacija, Zakon o pretvorbi iz 1989. omogućio je poduzećima i zadrugama u državnom vlasništvu pretvaranje u miješana dionička društva.

Od kasnih osamdesetih, usporedo sa slabljenjem političke kontrole stare partijske države, nekoliko velikih državnih poduzeća počelo se koristiti ovim

1

Ovaj se rad neće baviti različitim shemama reprivatizacije, restitucije i kompenzacije; privatizacijom poljoprivrede i socijalnih sektora, kao što su stanogradnja, socijalna skrb i komunalne službe.

zakonskim okvirom, preobrazivši se u različite oblike poslovnih udruženja. Ova "spontana privatizacija" nije nužno značila i stvarnu promjenu vlasništva, premda je mogla voditi tome da su dionice novouspostavljenih tvrtki bile prodavane. One su ipak predstavljale nove oblike vlasništva i *managementa*, potencijalno odvojenih od neposrednog državnog utjecaja na gospodarstvo.

Spontana privatizacija prikazana je kao "makinacija preživljavanja elite starog sustava" i žestoko je napadnuta u medijima i javnosti². Kao posljedica toga, u ožujku 1990, osnovana je Agencija za državnu imovinu (*State Property Agency*) sa zadaćom kontroliranja procesa privatizacije u skladu s Direktivama imovinske politike (*Property Policy Directives*), koje su izdane u isto vrijeme. Do kolovoza 1992, kada su usvojeni novi zakoni o privatizaciji, ove su direktive (često dopunjavane amandmanima) stvorile zakonski okvir za privatizaciju u Mađarskoj.³

Nova mađarska vlada, ustoličena u travnju 1990, objavila je zamašan "centralnouslymjeravani tržišni" program privatizacije. To je značilo da se nikakva imovina neće davati besplatno, a da će proces privatizacije provoditi ili barem strogo nadgledati, centralne državne agencije. Državu predstavlja Agencija za državnu imovinu, koja zastupa prava državnog vlasništva i u slučaju privatizacije i *managementa* tvrtki u državnom vlasništvu (*state owned enterprises*). Agencija za državnu imovinu nadgleda i katkad pokreće pretvorbu poduzeća i, ukoliko smatra potrebnim, ima pravo staviti poduzeće pod svoju neposrednu kontrolu.

U početku ta je organizacija bila podređena parlamentu, imala je pravo veta na odluke poduzeća, ali se i na njezine odluke mogao također staviti veto. Sada je Agencija neposredno odgovorna vladi, upravni odbor i direktora imenuje predsjednik vlade. Zahvaljujući amandmanu iz srpnja 1990, odluke Agencije za državnu imovinu ne mogu se više zakonski dovoditi u pitanje.

Glavni zadatak Agencije bio je prije svega u stvaranju i upravljanju opsežnim "aktivnim" programom privatizacije kojeg je vodila država. Vladin prvi zamašni projekt, Program "predprivatizacije", bio je usmjeren na privatizaciju trgovine na malo, ugostiteljstva i uslužnih djelatnosti. Izvorno je bilo predviđeno 50.000 jedinica za brzu privatizaciju. Uskoro zatim, ljekarne, putne agencije, *duty-free* trgovine, prodavaonice prehrambenih proizvoda i trgovački lanci bili su isključeni iz projekta i, na kraju, 10. 153 jedinice dane su na prodaju. U listopadu 1992. prodano je ili iznajmljeno 5214 jedinica. (*Heti Vilaggazdasag*, 24. listopada 1992).

2

U stvarnosti, spontana privatizacija ima dosta ograničen domet. Prema podacima Agencije za državnu imovinu, ona je zahvatila krajem 1990. oko 250 poduzeća, s vrijednošću od oko 130 milijardi forinta, što je oko 10% poduzeća i 6% ukupne vrijednosti državnih vrijednosnica. (Csepi, Intervju, *Pesti Hirlap*, 4. siječnja 1991)

3

Osim u obliku restitucije, reprivatizacije ili slobodnog prijenosa vlasništva institucionalnim vlasnicima, kao što su ustanove socijalne skrbi ili lokalne vlasti.

Prvi program privatizacije pokrenula je Agencija za državnu imovinu u rujnu 1990. Dvadeset tvrtki različitih veličina i profila stavljeno je u prodaju. Premda je program prvotno izazvao posebni interes, uglavnom među potencijalnim zapadnim investitorima i konzultativnim firmama, na kraju se pokazao kao neugodan neuspjeh, a ne kao (očekivani) nadahnuti pilot-projekt. Osim nekoliko uspješnih pothvata (četiri završene privatizacije do kolovoza 1992) i pseudo-privatizacija (poput one putne agencije IBUSZ, koja je prenijeta konzorciju državnih banaka i tvrtki), glavnina poduzeća je u državnom vlasništvu, a najveći dio njih pod neposrednom kontrolom Agencije za državnu imovinu.

Godine 1991. najavljeni su *drugi zamašni programi privatizacije*, s ciljem privatiziranja dionica u državnom vlasništvu (koje ostaju nakon što se sva aktiva državnih poduzeća prenese na korporacije), građevne industrije, vinograda, uredskih zgrada i poduzeća koje je pogodio iznenadni kolaps COMECON trgovine. Ti veliki projekti rasplinuli su se čak i brže od onih prvih.

Već u ljeto 1991. i vlada i Agencija za državnu imovinu priznale su da centralizirani i od države upravljani programi privatizacije nisu ispunili očekivanja. Ipak, trebalo je više od godine dana da se stvore alternative. Novu metodu privatizacije, nazvanu programom samoprivatizacije, pokrenula je u listopadu 1992. Agencija za državnu imovinu.

U namjeri da ga ubrza, Agencija se suglasila da decentralizira privatizaciju, prenoseći svoju odgovornost i moć odlučivanja na 84 pažljivo odabrane *consulting*-firme, ovaj put uglavnom iz Mađarske. U novom pojednostavljenom procesu bilo je dopušteno da 437 malih i srednjih državnih poduzeća pokrenu svoju vlastitu privatizaciju i decentralizaciju u suradnji s jednom od preporučenih *consulting*-firmi⁴. "Samoprivatizacija" je najčešće menedžerski otkup, izvršen uz podršku *consulting*-firme. Rijetki slučajevi otkupa od strane zaposlenih, ili participacije tipa ESOP, najčešće su se odvijali u okviru ove metode participacije.

Do srpnja 1992. godine 0,2 milijarde forinta aktive (1% od ukupne vrijednosti) je privatizirano; 8 poduzeća prodano je u potpunosti, 7 djelomično. 371 tvrtka potpisala je sporazum s jednom od *consulting*-kompanija, a 107 se već pretvorilo u poslovne udruge. (*Heti Vilaggazdasag*, 18. srpnja 1992).⁵

Najčešći oblik promjene vlasništva do sada, u skladu sa smjernicama Agencije za državnu imovinu, jest pretvorba poduzeća, podstaknuta od menedžera. To su u osnovi regulirani obrasci toliko osuđivanih "spontanih privatizacija", prvi put

4

Smionost ove mjere može biti pod znakom pitanja, ako netko uzme u obzir da je knjigovodstvena vrijednost poduzeća bila 20 milijardi forinta, što je 1% od sveukupne državne imovine.

5

Nakon privremenog povlačenja, kada je ministar zadužen za privatizaciju iznenada dokinuo program, s namjerom da ga vrati pod vladinu kontrolu, planovi za drugi krug već su bili objavljeni. Oni su uključivali 248 kompanija, uglavnom srednje veličine, koje mogu pregovarati s naznačenim konzultantima, čiji je broj također uvećan s dodatnih 50 firmi. Drugi krug još nije počeo. (*Figyelo*, 2. lipnja 1992, *Heti Vilaggazdasag*, 18. srpnja 1992).

izvedenih početkom 1990. Zahvaljujući novim restrikcijama i zakonskim zahtjevima koje je uvela Agencija, manevarski prostor menadžera se smanjio, ali im nije oduzet.

Tijekom razdoblja "spontane privatizacije" čini se da je najkorisniji način preživljavanja državnih menadžera bilo bježanje s broda državne zaštite koji tone, pretvaranjem državnog poduzeća u kvaziprivatnu poslovnu korporaciju. Kada je osnovana Agencija za državnu imovinu i najavljena stroga državna kontrola, pretvorba poduzeća se usporila, ali još se čini da predstavlja privlačnije rješenje nego ostajanje pod jednom nepredvidivom državnom kontrolom.

Trebalo je neko vrijeme da bi se shvatilo da je prijetnja čvrste državne kontrole bila više iluzorna nego realna i da je moguće ponovo uspostaviti dobri stari sistem personalnog pregovaranja s predstavnicima nove državne birokracije. Pokrenuta pretvorba i privatizacija poduzeća postale su predmetom pogađanja između državnih menadžera i Agencije za državnu imovinu. Umjesto da preuzmu rizik stvaranja stvarnog privatnog poduzeća, brojni menadžeri izabrali su nove alternative kako bi ostali pod formalno strogom, a u stvari mlakom državnom kontrolom, uživajući pritom u svojim sumnjivim prednostima. (Voszka, 1992; Stork, 1992a).

Krajem lipnja 1993. sva su državna poduzeća obavezna da izvrše pretvorbu u poslovne korporacije. Ova odluka unosi obaveznu uniformnost i zahvaljujući prilično kratkom roku⁶, poduzeća su gurnuta u brzu i formalnu pretvorbu, umjesto u promišljene i pojedinačne, decentralizirane projekte restrukturiranja i privatizacije. Posebno male i srednje tvrtke, od kojih su neke ostvarile najučinkovitiju pretvorbu odozdo (vidi Mora, 1991), u položaju su da vjerojatno izgube svoju dragocjenu šansu manevriranja.

Na drugoj strani, moć i odgovornost Agencije za državnu imovinu bit će umnogostručena. Prema sadašnjim propisima, ona će preuzeti većinu aktive u pretvorbi poduzeća, koja će ostati u državnom vlasništvu. Stvaranje korporacija će, također, značiti raspuštanje radničkih savjeta, koji su od 1984. bili (barem formalno) ovlašteni da odlučuju o aktivi poduzeća (Voszka, 1992b). Odluke o pravima vlasništva i *managementa* bit će centralizirane u rukama Agencije za državnu imovinu u većoj mjeri nego u bilo koje vrijeme od uvođenja ekonomskih reformi 1968. godine.

U posljednje dvije godine Agencija za državnu imovinu iskazala se kao prilično neučinkovit imovinski menadžer, kao što to potvrđuje i nedavni izvještaj Državnog računarskog ureda (*Nepszabadsag*, 1. travnja 1992). To znači da je, usporedno s ubrzanom koncentracijom vlasništva, vjerojatna i dalja erozija državne imovine. Agencija je do sada bila prilično sustezljiva u prijenosu svoje vlasti drugim privrednim činiteljima. Tek nedavno izašla je u javnost s planovima

6

Izvozni rok bio je čak i stroži, 31. prosinca 1992.

o ustanovljenju (u državnom vlasništvu) *holding*-kompanija, predstavljajući nove, jednostavnije i brže oblike privatizacije, npr. davanje u zakup.

Predsjednik Agencije, gospodin Pongracz, nedavno je podvukao potrebu restrukturiranja i reorganizacije kompanija u državnom vlasništvu, prije njihove prodaje. Agencija je objavila natječaj za *consulting*-firme za menedžere, kako bi našla odgovarajuće menedžere za upravljanje više od tisuću državnih poduzeća, s očekivanjem da na tim položajima ostanu duže vrijeme. Ministarstvo industrije, u sporazumu s Agencijom za državnu imovinu, odlučilo je da osnuje novi fond, sa svrhom restrukturiranja i upravljanja industrijskim poduzećima za dogledno vrijeme. (*Figyelo*, 14. i 21. svibnja, 25. lipnja 1992). Te nove mjere otkrile su i dugoročne ambicije za upravljanje tom imovinom.

Nesrećom, od svog stvaranja Agencija za državnu imovinu iskazala je jasnu namjeru da postane više politički nego organizacijski stručnjak. Mnogostruke promjene osoblja i *managementa* upozoravaju na to da glavna institucija privatizacije postupno postaje instrumentom glavne koalicijske stranke, Mađarskog demokratskog foruma (MDF).⁷

Lako je razumjeti što se Agencija za državnu imovinu aktivirala u promicanju decentraliziranih metoda privatizacije otkako je prvi nacrt o drugoj agenciji, Kompaniji za upravljanje državnim vrijednostima (*State Assets Handling Company*) prezentiran javnosti. U veljači 1992. vlada je odobrila plan za osnivanje ove korporacijske poslovne udruge (u državnom vlasništvu), sa zadaćom da upravlja imovinom koja definitivno treba ostati u državnim rukama, ili barem za dugo vrijeme.⁸

Prema posljednjoj službenoj listi, 160 odabranih kompanija predstavljat će vrijednost od 500 do 550 milijardi forinta. Ali, putem državnih zlatnih rezervi⁹, ova će kompanija imati kontrolu nad više od polovice državne aktive. Izdvojene aktivnosti uključuju glavne komunalne službe, brodogradnju, kamionski promet, aviokompanije, telekomunikacije, radio-televiziju, izdavaštvo, sirovine i energiju i neka čuvena "nacionalna imena", kao Ikarus, Herend, Zsolnay ili Herz (*Magyar Hirlap*, 28. kolovoza 1992, *Figyelo*, 3. rujna 1992).

Nova će se organizacija financirati iz državnog proračuna, a troškove svojeg personala pokrivat će iz prihoda privatizacije.¹⁰ Nova će kompanija biti

7

U posljednje dvije godine neovisni su se stručnjaci postupno povlačili iz organizacije. Od veljače 1992. ostao je samo jedan predstavnik jedne oporbene stranke u upravljačkom tijelu od 11 članova, čija su mjesta ostala nepopunjena poslije jesenske reorganizacije Agencije. Istodobno, stvoreno je nekoliko novih visokih mjesta, nesumnjivo za lojalne predstavnike MDF.

8

Predviđeno je da Kompanija započne radom 28. listopada 1992. To relativno dugo vrijeme ostavilo je dosta prostora poduzećima i ministarstvima za pregovore o tome koja će se poduzeća odabrati, kao što je vidljivo iz objavljene proturječne liste.

9

Sa 100%, 51% ili više od 25% utvrđene participacije države.

neposredno odgovorna vladi, bez bilo kakve društvene ili parlamentarne kontrole. Njezin upravni odbor i predsjednika predlagat će ministar za privatizaciju, a imenovat će ih predsjednik vlade. Vlada zadržava pravo određivanja koja će poduzeća pripasti Agenciji za državnu imovinu ili Kompaniji za upravljanje državnim vrijednostima, vršeći razdiobu između njih na osnovi kriterija koji se javno ne objavljuju.

Rezultati

Prema službenim statistikama, u 1987. godini 92, 7% GDP proizvedeno je u državnom sektoru. Na početku široko zasnovanog procesa privatizacije oko 2000 do 2400 poduzeća u državnom vlasništvu bilo je određeno za privatizaciju, s procijenjenom vrijednošću od 2000 do 2400 milijardi forinta (oko 31,7 milijardi dolara prema tečaju iz 1990).¹¹

Posljednji podaci Agencije za državnu imovinu pokazuju da je od ožujka 1990, dana osnivanja Agencije, privatizirano 8,3% državne imovine, a ostvareni prihod iznosio je 85 milijardi forinta (*Figyelo*, 1. listopada 1992). Prema onome što je iznio predstavnik Ministarstva financija u lipnju, ovaj postotak predstavlja 277 privatiziranih poduzeća, što je oko 12% od 2200 državnih poduzeća (*Figyelo*, 4. lipnja 1992).

Nešto stariji podaci Agencije za državnu imovinu otkrivaju da je između ožujka 1990. i ožujka 1992. Agencija primila 55,27 milijardi forinta prihoda od privatizacije, od čega 71% (vrijednost od 39,74 milijarde forinta) u devizama. 77% od ukupnog prihoda privatizacije (42,73 milijarde forinta) potrošeno je na servisiranje dugova, 6,55 milijardi forinta prenijeto je u državni proračun i 2,11 milijardi forinta uzeto je za pokriće tekućih troškova (*Heti Vilaggazdasag*, 18. travnja 1992).¹²

Između 1. ožujka 1990. i 30. lipnja 1992. godine 373 državna poduzeća izvršila su pretvorbu u poslovna društva, dok je 576 slučajeva bilo u stadiju pretvorbe. Tvrtke koje su već izvršile pretvorbu predstavljaju 16% od svih poduzeća u državnom vlasništvu, njihova aktiva (1295 milijardi forinta) predstavlja 64% od

10

Dvije milijarde forinta određeno je za osnivanje kompanije, što je blizu 1/3 prihoda privatizacije u državnom proračunu.

11

Bila je to izvorna "brojka zasnovana na konsenzusu", kada je otpočela široko zasnovana privatizacija. Kasnije i službeni izvori i neki specijalizirani istraživački centri – kao što je Institut za istraživanje privatizacije – otpočeli su rad sa 140 milijardi forinta, procijenjenih sredinom 1991. Agencija za državnu imovinu nedavno je koristila brojku od 1900 milijardi forinta kao početnu vrijednost. Proračun Državnog računskog ureda zasniva se na 1183 milijarde forinta, procijenjenih krajem 1990. Broj poduzeća također fluktuiraju. Da pojednostavnim stvari, koristit ću 2200 jedinica, s početnom vrijednošću od 2000 milijardi forinta.

12

Svrha drugih 3,88 milijardi forinta nije određena.

ukupne aktive države. Nakon uspješne pretvorbe bilo je 14 potpuno privatnih poduzeća (s punom vrijednošću od 18 milijardi forinta, što je oko 9% državne aktive) i 57 poduzeća koja su potpuno ostala u državnom vlasništvu (191 milijarda forinta). Dio državne imovine bio je u 46 poduzeća u pretvorbi (s vrijednošću od 548 milijardi forinta) ispod 50%, a u 256 poduzeća (s vrijednošću od 537 milijardi forinta) iznad 51% (*Nepszabadsag*, 6. kolovoza 1992).

Odvojeno od pretvorbe poduzeća i moguće privatizacije pod nadzorom Agencije za državnu imovinu, glavni oblik promjene vlasničke strukture je stvaranje novih domaćih i stranih privatnih poduzeća.

Kao što se vidi iz naprijed iznijetih podataka, strani je kapital odigrao bitnu ulogu u mađarskoj privatizaciji, kako u obliku čistih investicija, tako i u sudjelovanju u projektima privatizacije. Do svibnja 1992. vrijednost od 3,5 milijarde dolara stranog kapitala ušla je u zemlju. Samo je 1991. godine ušlo 1,7 milijardi dolara. Sada već ima 12.000 *joint ventures*.

Raspodjela ove sume ipak je prilično neusklađena. Oko 10% zajedničkih pothvata (radi se uglavnom o filijalama giganta kao što su TNC, General Electric, General Motors, Ford, Suzuki, Nestle, Unilever) nose 80% od ukupnog uloženog stranog kapitala. Zajednički pothvati (ili čiste strane firme) okupljeni su u Budimpešti u nekoliko privrednih grana. Oni dominiraju tamošnjim dijelom proizvodnje automobila, tiska, izdavaštva, stakla i građevnog materijala, proizvodnje hrane, pivovara, duhana, alkohola, šećera i kandita.

U 1991. uloženi kapital u zajedničke pothvate dostigao je 475 milijardi forinta, što je oko 20% ukupnih vrijednosti imovinske aktive. U isto vrijeme, ti su pothvati doprinjeli 9% ukupnom GDP (Intervju s Diczhazyjem, *Magyar Hirlap*, 29. srpnja 1992).

Usporedo s time, posljednje dvije godine donijele su nagli porast domaćih privatnih poduzeća u Mađarskoj. Broj privrednih organizacija narastao je od 15.235 u 1990. na 64.035 krajem rujna 1992. godine.

Ukupni udio privatnog sektora u privredi sada se procjenjuje na 25 do 30%, sa stupnjem zaposlenosti od 28% od privredno aktivnog pučanstva. Mala privatna poduzeća stvaraju oko 10% DBP.

Teško je ocijeniti gospodarsku snagu privatiziranih tvrtki. Studija je vrlo malo, a podaci koje nam daje tisak pokazuju i uspješnu prilagodbu i bankrote. Raspoložive, ali rastresite, činjenice upućuju na to da su brojna privatna poduzeća još pred crvenim svjetlom, što se još uvijek može pripisati cijeni koja se neizbježno mora platiti za pretvorbu vlasništva i prateću reorganizaciju. (Prosječno, rok od dvije godine smatra se potrebnim da bi neko poduzeće ušlo u "uhodani biznis".)

Nalazi nedavne Studije o istraživanju i razvoju i tehnološkim inovacijama kod nekih od privatnih tvrtki navode na misao da je likvidni kapital poduzeća (ako ga je bilo) općenito apsorbiran tijekom procesa pretvorbe i njihov daljnji razvoj postao je ovisan o vanjskom financiranju (Inzelt, 1992, 13). Prema predstavniku Ministarstva financija, kod većine tvrtki privatizacija još nije donijela toliko

očekivane strukturalne promjene i blagodati proizvodnosti, primjećuje se da većina novih firmi pribjegava kratkoročnim projektima za preživljavanje (*Figyelo*, 4. lipnja 1992).

Postoji, također, prilično limitiran dokaz koji se odnosi na nastup novog privatnog biznisa. Stopa bankrotstva od 25 do 30% čini se prilično niskom. Prema podacima Središnjeg ureda za statistiku, usporedno s rastom sitnog privatnog biznisa, prosječni doprinos tog sektora DBP-u se gubi (*Figyelo*, 18. lipnja 1992). Uprkos impresivnom napretku, nema još dokaza da bi pozitivni učinci aktivnosti privatnog sektora mogli mobilizirati cijelu privredu.

Poljska

Proces

Privatizacija ima dugu "predpovijest" u Poljskoj, isto kao i u Mađarskoj. Uzastopni valovi privrednih reformi i kontrareformi ipak su postupno stvarali prostor za nedržavne privredne aktivnosti, od kasnih pedesetih godina kada je zaustavljena nasilna kolektivizacija poljoprivrede.

Privatne kompanije najprije su uspostavljene u obliku zajedničkih pothvata, sa svrhom da privredi, bolesnoj od kasnih sedamdesetih, dovedu kapital i razvijenu tehnologiju (Salejewicz, 1991). Kasnije, u vrijeme reformističko-komunističke vlade Rakowskog, stvoreni su zakonski okviri koji su dopustili pretvorbu poduzeća u državnom vlasništvu u druge oblike vlasništva. 1989. godine "plan konsolidacije" pružio je priliku poduzećima da se pretvore u dionička društva, dok je "direktorski eksperiment" dao slobodne ruke menadžerima iz poduzeća u državnom vlasništvu da se uključe u privredne aktivnosti izvan upravljanja vlastitim poduzećima. (Poznanski, 1992, 645)

To je potaklo spektakularno narastanje dioničkih društava, koje su stvorili, putem pretvorbe državnih vrijednosnica, poduzetnici iz poduzeća u državnom vlasništvu ili drugi pripadnici političke elite. Križanje vlasništva između poduzeća i drugih institucija u državnom vlasništvu, na primjer banaka, također se proširilo. Fenomen nazvan "nomenklatura privatizacije" izazvao je javno nezadovoljstvo, pa ju je vlada Mazowieckog pokušala zabraniti.

Vlada Mazowieckog pokušala je regulirati proces privatizacije. U srpnju 1990. oba doma parlamenta prihvatila su nove zakone o privatizaciji poduzeća u vlasništvu države i stvaranju novog ministarstva za pretvorbu vlasništva. U skladu s novim okvirom predstavljene su metode centralističkog reguliranja i kontrole privatizacije, s posebnim naglaskom na "metodu kapitala", metode "slučaj po slučaj", ostvarivane tradicionalnom tehnikom privatizacije.

U prvom paketu, rujna 1990, 7 poduzeća u državnom vlasništvu pretvorena su u društva s ograničenim jamstvom u državnom vlasništvu i ponuđena na prodaju na prvotnu javnu ponudu. Početkom 1991. odvijala se i druga centralistički usmjeravana kampanja privatizacije, kada je 20 velikih poduzeća u državnom vlasništvu bilo ponuđeno na prodaju "aktivnim" investitorima. Odabrane

kompanije predstavljale su elitu tih velikih poduzeća; bile su gospodarski stabilne, sa znatnim izvoznim potencijalom.

Premda su prve uzorne privatizacije službeno ocijenjene kao uspješne¹³, uskoro se također vidjelo da su se metode "slučaj po slučaj", koje je provodilo Ministarstvo za pretvorbu vlasništva, pokazale sporim i skupim. Krajem 1991. godine, svega oko 15 poduzeća bilo je "riješeno" na taj način i, po svemu se čini, u prvih pet slučajeva zarada stranih konzultanata uzela je oko 20 do 25% od ukupne vrijednosti ovih poduzeća. (Poznanski, 1992, 645)

Iduća nova vlada, premijera Bieleckog, namjeravala je ubrzati proces, predlažući metodu hitne masovne privatizacije, prema kojoj bi svi odrasli Poljaci primili slobodne vaučere koji bi predstavljali vrijednost od 400 (a kasnije i dodatnih 300) velikih poduzeća u državnom vlasništvu.¹⁴

Zahvaljujući stalnom političkom odmjeravanju snaga između parlamentarnih stranaka, prijedlog je bio odbijen i stavljen u duboko hlađenje od sredine 1991, zajedno s drugim, jednako važnim nacrtima zakona, npr. Zakona o restituciji i Zakona o investicijskim fondovima. Kao posljedica nastale zakonske pat-pozicije¹⁵, tekuća se privatizacija provodila u drugim oblicima, koje je zakonodavstvo o privatizaciji, tada na snazi, činilo mogućim. Najvažniji su bili: privatizacija "slučaj po slučaj" preko tzv. "metode kapitala" i privatizacija putem stečaja.

Prema Zakonu o privatizaciji iz 1990, krajem 1993. godine sva su poduzeća u državnom vlasništvu obvezna da se pretvore u poslovne korporacije. Dvije godine nakon "komercijalizacije" privatizacija se mora dovršiti, koristeći se raznim tradicionalnim metodama. Tijekom pretvorbe dionice kompanija prenose se u državnu blagajnu koju predstavlja Fond narodne imovine, a menadžeri su, u teoriji, odgovorni nadzornom vijeću, imenovanom od države. Izvozni planovi, iznijeti na pregovorima za okruglim stolom, nametali su zaključak da bi Fond morao biti neovisan o vladinim strukturama i neposredno odgovoran parlamentu, ali, kako se čini, to nije u potpunosti ostvareno (Mujzel, 1992, 45).

Kada otpočne komercijalizacija, radnički ugovori izlaze, što znači i automatsko raspuštanje radničkih savjeta. Isto tako, komercijalizacija može otpočeti jedino ako se organ osnivanja i radnici poduzeća suglase o tome.

13

Usprkos činjenici da je glavina od prvih 7 kasnije imala ozbiljnih privrednih problema i da je u drugom krugu od 20 samo 6 ili 9 kompanija uspjelo prodati dio svojih dionica. (Fallenbuch, 1991, 58)

14

Prema planovima, ti vaučeri se mogu pretvoriti u dionice u zajedničkim fondovima, koje će osnovati država, a kojima će upravljati strani stručnjaci. Predložene su brojne verzije prijedloga za brzu masovnu privatizaciju. Bilo je i široke rasprave o tome, ali dok se ne primijene, sve ostaje na papiru.

15

Nova vlada gosp. Suchocha apelirala je da se usvoje zakoni o privatizaciji, ali u tijeku rada na ovoj studiji nije došlo ni do kakva bitnog razvoja.

Metoda stečaja predlaže se u slučaju malih i srednjih firmi. Imovina poduzeća (ili njezin dio) prodaje se ili unajmljuje domaćim ili stranim kupcima. U većini slučajeva unajmljivanje je češće od prodaje. Najrašireniji je način tzv. *leveraged buy-out*¹⁶, pri čemu menadžeri poduzeća i radnici kupuju firmu, plaćajući 30% od procijenjene vrijednosti kao ulog, a ostalo na otplatu, tijekom uobičajenog petogodišnjeg perioda, krajem kojeg postaju stvarni vlasnici.

Treći način, korišten uglavnom u početku cijelog proces, je mala privatizacija¹⁷, putem koje su male tvornice, skladišta, zgrade, zemlja, oprema i sredstva transporta ponuđena na prodaju u javnom nadmetanju.

Odluke o privatizaciji donosi Ministarstvo za pretvorbu vlasništva, ili druga ministarstva koja uživaju "prava osnivača", odgovarajući *management* poduzeća i radnički savjeti. Poznanski iznosi da, premda su se obvezali na radikalni program privatizacije, čak su i postkomunističke vlade namjeravale zadržati znatan dio državne imovine, ili je predti institucijama osjetljivim na političku kontrolu. (Poznanski, 1992, 324).

Premda je infrastruktura privatizacije dosta centralizirana i ovisna o državnoj političkoj hijerarhiji, postoje i usporedne decentralizirane strukture. 1990. godine, pošto su izabrane nove lokalne vlasti, njima je u ruke predan znatan dio imovine; oko 1000 jedinica komunalnih službi i 630 nekomunalnih poduzeća. Lokalne vlasti imaju pravo da ih koriste ili privatiziraju (Dubrowski, 1991, 324). 12 komunalnih agencija za privatizaciju osnovano je u cilju podsticanja decentralizirane privatizacije (Kwasniewski, 1991, 45).

Drugi posebni karakter poljskog procesa privatizacije je sektorski pristup. Od sredine 1991, u okviru tzv. "skupne privatizacije", ona se trebala ubrzati i povezati s dugoročnom strukturalnom politikom. Strane *consulting*-firme dobile su zadaću da pripreme studije izvedivosti (*feasibility studies*) za restrukturiranje i privatizaciju grupe od 12 do 15 poduzeća koja pripadaju istoj proizvodnoj grani. Prvi su eksperimenti izvedeni s industrijom konstrukcija, proizvodnjom piva, kemijskom industrijom i industrijom guma.

Dok je centralno regulirana privatizacija "slučaj po slučaj" tekla prilično sporo, glavnina državnog sektora, koji još uvijek predstavlja većinu proizvodne imovine, ostaje nepromijenjena. Poduzeća u državnom vlasništvu djeluju u uvjetima kaosa i nesigurnosti, koji doprinose razvijanju proizvodne krize i brzom eroziji nacionalnog bogatstva.

16

Ovo je jedna od *buy-out* tehnika. "Ovim se postupkom poduzeća, financijski solventna ili ne, raspuštaju, a potom se njihova imovina nudi na prodaju menadžerima i radnicima." Usp. Kazimierz Z. Poznanski, *Privatisation of the Polish Economy: Problems of Transition*, u: *Soviet studies*, Vol. 44 (1992), No. 4, str. 646. — nap. ur.

17

Prema nekim izvorima, mala privatizacija i mali rezultati metode likvidacije idu zajedno.

U intervjuu u ožujku 1992, Tomasz Gruszecki, tada direktor u Ministarstvu za preobrazbu vlasništva, preporučio je osnivanje posebne Agencije za nacionalno blago, koja bi djelovala kao holding kompanija za vrijednosnice u državnom vlasništvu, s ciljem da razlikuje dnevno upravljanje imovinom od stvaranja politike (Srednja Europa, veljača 1992, 12).

Rezultati

Na početku procesa za privatizaciju je bilo određeno 8400 državnih poduzeća, s procijenjenom vrijednošću od 58 milijardi dolara. Kao i u Mađarskoj, struktura vlasništva bila je daleko od jedinstvene; 1985. godine od privredno aktivnog pučanstva 23,1% je radilo u zadružnom sektoru, 5,4% u privatnom, 71,5% u državno-socijalističkom. Ovaj posljednji proizvodio je 81,7% novopridodane vrijednosti (Milanović, 1991, 7-8).

U razdoblju od kraja 1990. do ožujka 1992. počela je pretvorba 1554 poduzeća (20% od svih poduzeća u državnom vlasništvu). 431 poduzeće je komercijalizirano s namjerom da privatizaciju ostvare "metodom kapitala", a za 1123 je predloženo da krenu stazom likvidacije. Za 273 poduzeća predviđeno je da budu privatizirana preko javnih ponuda, od kojih je 32 (2% od svih komercijaliziranih i 0,3% od izvornih 8500 poduzeća u državnom vlasništvu) završilo proces privatizacije.

U grupi od 1123 poduzeća izdvojenih za likvidaciju 488 jedinica određeno je za privatizaciju, a 271 bi zatim slijedilo. Daljnjih 653 poduzeća bilo je otpisano zbog nerješivih privrednih i finansijskih teškoća, ali do ožujka 1992. svega su 52 bila likvidirana. 158 već komercijaliziranih poduzeća očekuju da budu privatizirana u okviru programa masovne privatizacije (Blaszczyk, 1992, 4).

Prema jednom drugom izvoru, krajem 1991. godine 650 malih poduzeća (s manje od 200 zaposlenih), uglavnom u transportu, industriji konstrukcija i servisima, bilo je riješeno i njihova imovina ponuđena na prodaju menadžerima i radnicima (Poznanski, 1992, 645). Podaci *Financial Timesa* pokazuju da je od 1990. godine 540 tih poduzeća, koja zapošljavaju 18.000 ljudi, prošlo privatizaciju putem stečaja (*Financial Times Survey*, 1992, II).¹⁸

Sachs govori o 40.000 dućana, koji su prodani ili unajmljeni sredinom 1991. u okviru malog programa privatizacije. Zahvaljujući dražbi ili prodaji radnicima i menadžerima, ubrzana privatizacija provedena je u kamionskom transportu, industriji konstrukcija i u malim industrijskim jedinicama (Sachs, 1992, 8).¹⁹

18

Središnja statistika nije pokrila ove transakcije.

19

Prema različitim izvorima, broj se kreće između 7800 i 8500.

U ožujku 1992. privatizacija je donijela 2, 5 trilijuna zlota (223 milijuna dolara) poljskoj državnoj blagajni, što je bilo manje od 20% od očekivanih planiranih prihoda (15 trilijuna zlota) (*Centralna Europa*, veljača 1992, 12).

Prema nedavnoj preporuci tadašnjeg ministra za privatizaciju, gosp. Gruszeckog, slijedeći njemački model, najmanje pola prihoda od privatizacije trebalo bi se koristiti za restrukturiranje poduzeća u državnom vlasništvu, prije nego se ponude na prodaju. Cilj je privući značajne strane kupce i istodobno stvoriti više prihoda za državni proračun (*Financial Times*, 16. veljače 1992).

Najspektakularnija manifestacija procesa privatizacije je dramatičan rast poljskog privatnog sektora. Broj privatnih partnerstava dostigao je 51.269 krajem ožujka 1992. godine (od 33.299 krajem 1990). Bilo je 1,43 milijuna privatnih poduzeća, koja su zapošljavala više od 2,6 milijuna osoba. Četvrtina njih bila je zaposlena izvan poljoprivrede. (Błaszczyk, 1992, 6).

Druga dinamična sfera bila je širenje zajedničkih pothvata. U listopadu 1992. u zemlji je bilo 8000 zajedničkih pothvata. Ipak, do ožujka 1992. ukupno uloženi strani kapital u te kompanije iznosio je svega 842 milijuna dolara (Błaszczyk, 1992, 6). 1991. godine, kada su neposredne strane investicije znatno povećane i u Mađarskoj i u Češkoj i Slovačkoj Republici, svega 150 milijuna dolara stranog kapitala stiglo je u Poljsku (*Financial Times Survey*, 1992, 11). To pokazuje da su strani ulagači prilično oprezni i da gospodarska klima u zemlji nije posebno obećavajuća.²⁰ Prema Mareku Kloczkou, direktoru Poljske privredne komore, udio privatnog sektora u DBP iznosi oko 29%, industrije 22%, industrije konstrukcija 42%, transporta 16%, vanjske trgovine 30% i maloprodaje u privatnim rukama 75%. (Intervju s Kloczkom, *Nepszava*, 27. svibnja 1992).

Češka i Slovačka Federalna Republika

Proces

U razdoblju od 1968. nadalje Češka i Slovačka bila je najkruća među socijalističkim državama; nikakve privredne reforme ni politički liberalizam nisu narušavali njezin sivi mir. Bila je to istovremeno jedina zemlja u regiji koja je svoju pretvorbu otpočela na razmjerno solidnoj osnovi. Imala je, poredbeno gledano, uravnoteženu makro-privredu, nekolicinu konkurentnih grana, dobro izučenu radnu snagu i zanemarljivu zaduženost. ČSFR je, čini se, uživala prednost onog koji se kasnije uključio u scenarij privatizacije u Istočnoj Europi. Slijed pretvorbe

²⁰

Do 1991. strani poduzetnici mogli su kupiti do 10% dionica poduzeća bez restrikcija i do 100% s dozvolom Ministarstva za pretvorbu vlasništva. Premda je taj zakon 1991. promijenjen, on je odražavao opći pristup prema FDI. Nedavno istraživanje govori da bi svega 3% pučanstva podržalo strane investitore (*Nepszava*, 12. listopada 1992). To je značajna promjena, čak u usporedbi s 1992, kada se svako treće istraživanje izjasnilo protiv prodaje industrijskih poduzeća strancima.

bio je sasvim sretan; makro-ekonomska konsolidacija i stvaranje jasnog sustavnog zakonskog okvira pripremili su teren za privatizaciju.

Premda restriktivna i kontrolirana, privatizacija je prvotno "legalizirana" u obliku zajedničkih pothvata, oslanjajući se pritom na Zakon o zajedničkim pothvatima iz 1988. godine, donesen u prijašnjem političkom sustavu. 1990. usvojen je paket zakona o privatizaciji, uključujući i amandmane i liberalizaciju Zakona o zajedničkim pothvatima, zakona kojim se građanima dopušta privatni biznis, Zakona o restituciji i reprivatizaciji imovine vjerskih zajednica. 1990. osnovana su federalna i zemaljska ministarstva za narodnu imovinu i privatizaciju. 1991. usvojeni su dodatni zakoni o maloj i velikoj privatizaciji.

Privatizacija se odvijala kroz nekoliko obrazaca. Mala privatizacija izvorno je uključivala prodaju na javnim dražbama oko 100 do 120.000 malih trgovačkih, uslužnih i industrijskih jedinica. Broj se spustio na 30.000 u listopadu 1991, od kojih je 13.000 već u to vrijeme bilo prodano, a ostatak je bio spreman za dražbu. Glavnina izvorno objavljenih jedinica vraćena je u okvir programa velike privatizacije (Mladek, 1991, 14).

Prema Karelu Koubi, krajem veljače 1992. godine, 25.000 jedinica prodano je ili unajmljeno, a 900 je ostalo neprodano.²¹ 24% zaključenih poslova izvršeno je u okviru restitucije (Intervju Koube, u: Farkas, 1992). U 75% slučajeva (poslije dodavanja amandmana zakonu) dva petogodišnja ugovora o unajmljivanju su prodana, ali ne i stvarno vlasništvo (Klvacova, 1992, 4).

U procesu velike privatizacije velike proizvodne jedinice su riješene u kombinaciji s tradicionalnim (aukcije, tenderi, neposredna prodaja ili prodaja dionica, zajednički pothvati, najam i različiti načini participacije itd.) i netradicionalnim metodama (vaučeri itd.). Federalno ministarstvo najprije predstavlja listu poduzeća za privatizaciju u prvom i drugom krugu privatizacije.²²

Prema sadašnjoj listi, od 5742 poduzeća 2285 treba se privatizirati u prvom i 1844 u drugom valu, a 1271 poduzeće neće biti privatizirano u slijedećih pet godina, dok 82 poduzeća treba likvidirati (Mladek, 1991, 22, Tablica 1).

Općenito uzevši, prvi korak pretvorbe je komercijalizacija poduzeća. Tada poduzeće, ili druga neovisna jedinica, mora prezentirati projekt privatizacije svojem odgovarajućem ministarstvu i Federalnom ministarstvu financija, u skladu s kriterijima koje je objavila češko-slovačka vlada.²³ Projekte uglavnom

21

Klvacova iznosi da je 21.184 jedinica prodano do veljače 1992. i da je 8000 spremno za prodaju. (Klvacova, 1992, 4)

22

Prvi krug otpočeo je 18. svibnja 1992, drugi krug je predviđen za jesen, ali će vjerojatno razlaz dviju republika to odgoditi.

23

U najnovijem popisu kriterija, izrađenom za moguće strane interesente (u biti, strane investitore), nalaze se kupovna cijena, buduće investicijske obveze, kredibilitet mogućih stranih investitora,

priprema postojeći *management* poduzeća, ali vanjski činitelji, npr. mogući kupci, mogu također ponuditi alternativne programe. Sve dok stvarna privatizacija nije provedena, dionice pripadaju Fondu narodne imovine.

Odluke o privatizaciji donose odgovarajuća ministarstva za privatizaciju (koja odabiru i odlučuju o projektima privatizacije), ministarstva pojedinih grana i, u posebnim slučajevima, vlada. U malu privatizaciju aktivno su uključeni zemaljski odbori za privatizaciju, imenovani od federalnog ministra za upravljanje i privatizaciju narodne imovine (Klvcova, 1992, 5).

Radi izbjegavanja nekontroliranog rasta menedžerske moći, koja se izražava u "spontanoj" i "nomenklaturnoj" privatizaciji u Mađarskoj i Poljskoj, češkoslovačko zakonodavstvo je pokušalo isključiti sadašnji *management* poduzeća iz konačnih odluka o pravima vlasništva. (Premda on ima bitnu ulogu u pripremanju projekata privatizacije.)

Usprkos ograničenjima, mnogi su menedžeri uspjeli iskoristiti postojeći zakonski okvir i provesti "divlju privatizaciju" u Češkoj i Slovačkoj (Mladek, 1991; Schmognerova, 1991). U Slovačkoj brojni menedžeri poduzeća u državnom vlasništvu, koji su se osjećali isključenim iz privatizacije i njome ugroženi, pristupili su Meciarovoj nacionalističkoj platformi, u nadi da će izbaciti nadmetanje i obnoviti ugroženu privrednu i političku moć (Radicova, 1992).

Program privatizacije putem jamčevine (vaučer privatizacija)²⁴ je dio paketa velike privatizacije i usmjeren je na brzu privatizaciju "glavnine narodne imovine za koju stranci nisu zainteresirani, a građani nemaju dovoljno novca da je otkupe" (Kupka, 1992, 309). Prema prethodnim planovima, to se odnosi na oko 2500 poduzeća.

Svaki građanin Češke i Slovačke od 18 godina nadalje imao je pravo registrirati se i kupiti "knjižicu namira" za 1000 kruna. Krajem siječnja 1992. godine 8,5 milijuna ljudi kupilo je te knjižice. Namire predstavljaju investicijske točke i mogu biti razmijenjene za dionice poduzeća u državnom vlasništvu, namijenjene da sudjeluju u programu namira (vaučer-programu), ili se mogu povjeriti jednom od investicijskih fondova, koji će s njima upravljati (i djelovati kao zajednički fondovi).

Sada je izvršeno utvrđivanje tržišne vrijednosti uključenih poduzeća (i, zajedno s time, stvarna vrijednost "simboličnih" investicijskih točaka, putem kompjuterizirane "simulirane tržišne igre". U prvom krugu razmjene investicijskih točaka, 5,8 milijuna nositelja vaučera dalo je svih svojih 1000 točaka investicijskim fondovima (4,6 milijuna samo jednom fondu), 2,7 milijuna zadržalo je na kraju po 100 investicijskih točaka, a 2,3 milijuna ne namjerava investirati putem investicijskih fondova. Češko pučanstvo investiralo je 30 milijuna točaka

izvorne mogućnosti i volja da se razvije infrastruktura poduzeća (*Business Eastern Europe*, 18. svibnja 1992).

24

Za potanki opis vidi Kupka, 1992; Mladek, 1992.

u slovačke fondove, dok su Slovaci investirali 180 milijuna točaka u češke fondove. (*East/West*, 29. svibnja 1992).

Prema prvim proračunima, ne više nego 20 od 480 investicijskih fondova primilo je glavninu investicijskih točaka. U namjeri da se izbjegne nezdrava koncentracija imovine, donijete su ishitrene mjere za reguliranje aktivnosti investicijskih fondova. Jedan fond može kupiti svega do 20% dionica jedne tvrtke i pritom mora stvoriti svoju mapu dionica od najmanje 10 kompanija.

Rezultati

1983. godine 81,9% vrijednosti kapitala bilo je pod državnom kontrolom, 10,5% je pripadalo zadrugama, 17,6% je bilo u privatnom vlasništvu. 1987. godine je dio izražen u neto materijalnoj proizvodnji iznosio, u gore spomenutim sektorima, 83,8%; 12,6% i 3,6% (Mladek, 1991, 13). U početku pretvorbe bilo je oko 5000 izvornih poduzeća u državnom vlasništvu, koja su predstavljala vrijednost od 2600 milijardi kruna (oko 88 milijardi dolara).

S velikom privatizacijom u punom zamahu teško je ocijeniti koliko je državne imovine do sada stvarno privatizirano u Češkoj i Slovačkoj.

Prihodi nisu dovoljni pokazatelji za to, jer češkoslovački proces privatizacije daje prednost ubrzanju prikupljanja dohotka. Agencija za privatizaciju očekuje da će ubrati umjereni dohodak od 50 milijardi kruna, od čega je dio potrošen za tekuće troškove privatizacije, a ostatak na djelomično restrukturiranje nezaduženih poduzeća u državnom vlasništvu (Intervju s Koubaom, u: Farkas, 1991).

Prema podacima iz travnja 1992, 10% radne snage zaposleno je u privatnom sektoru, stvarajući 8% BNP (*The Guardian*, 25. travnja 1992). Ipak, unatoč znatnom porastu broja malih privatnih firmi, svega 1% registriranih poduzetnika živi isključivo od svojih poslovnih aktivnosti u ČSFR i svega 1% od njih je registrirano u *Registru kompanija* (Kupka, 1992, 299).²⁵

Strani kapital igra sve važniju ulogu u češkoslovačkom procesu privatizacije, premda izgledi za češkoslovački razlaz čine strane investitore razumljivo opreznim. 1991. zemlja je primila blizu 1 milijardu dolara stranih investicija. Istodobno s izuzetkom krupnih TNC investicija, kao što su Volkswagen-Škoda, Linda-Technoplín, Glavunion, Trenza-Otis, iznos stranog investiranog kapitala je razmjerno umjeren, u usporedbi s privrednim mogućnostima zemlje, a i njegova raspoređenost također nije posebno povoljna. Godine 1991, na primjer, 84 novih *joint ventures* zasnovano je sa 18,6 milijardi kruna (0,64 milijarde dolara), od kojih je 17 milijardi kruna bilo investirano u 7 velikih kompanija (*East/West*, 29. svibnja 1992).

Više od 80% uloženog stranog kapitala njemačkog je porijekla, a koncentriran je na češkom i moravskom teritoriju. Svega oko 20 do 25% svih stranih ulaganja

25

Posljednja godina za koju su podaci o vlasništvu bili dostupni, prema Mladeku, 1991, 13.

otišlo je u Slovačku, što se često uzima kao argument za punu nezavisnost i veću autarhiju u novoj nacionalističkoj uzavrelosti.²⁶

II. PROTURJEČJA

Kao što je već spomenuto, mislim da je prerano ocjenjivati proces privatizacije u Istočnoj i Srednjoj Europi. Uz pomanjkanje podataka, posebno o novoosnovanim ili privatiziranim poduzećima, vrednovanje dugoročnih učinaka privatizacije otežano je podvojenošću i promjenljivom prirodom samog procesa. Makro-ekonomski učinci su toliko složeni i isprepleteni s drugim činiteljima da ih je teško analizirati odvojeno. Ipak, neki prvi poučci mogu se već izvući.

Pluralistička privatizacija

Iskustvo triju zemalja upozorava na to da je nametanje strategije privatizacije po principu "jedna metoda – jedan cilj" – što može odgovarati samo za određene metode privatizacije koje se provode s nadom što bržeg zasnivanja jednog posebnog oblika vlasništva – kontraproduktivno. Višestruki pristupi, višestruke metode privatizacije, što vodi različitosti vlasničkih oblika, predstavljaju najučinkovitiji i najrazumniji način pretvorbe gospodarstva. Umjesto prejakog naglaska na podvojenosti između države i privatnog sektora i, u skladu s time, guranja na brze i mehaničke promjene, bilo bi svrsishodnije uvođenje određenih obaveznih oblika vlasništva i metoda pretvorbe, jedne otvorene, elastične politike privatizacije.

Nužnu je gipkost u isto vrijeme dosta teško postići u uvjetima zakrčljale infrastrukture privatizacije i nestalih tržišnih institucija. Pomanjkanje zakonske institucionalne osnove, potrebne za djelovanje tržišne privrede, utire put improviziranim rješenjima. Pravila "u procesu" mogu se istodobno mimoći s brzim odvijanjem događaja (kao što se dogodilo s češkoslovačkim investicijskim fondovima), ili ona mogu, u pomanjkanju dugoročnog u javnosti pripremljenog procesa, lako pasti kao žrtva neposrednih političkih pritisaka.

Politička privatizacija

Radi ocjene tekućeg procesa privatizacije važno je uzeti u obzir da je privatizacija još uvijek više političko nego ekonomsko pitanje. Prije svega, ona je važno sredstvo političkog legitimiteta za novoizabrane, krhke vlade Istočne i Srednje Europe. Tim putem one mogu pokazati svojem izbornom tijelu, kao i međunarodnoj javnosti, koliko su radikalno različite od svojih prethodnika. Izuzetno pozitivna očekivanja javnosti u svezi s privatizacijom na samom

26

Nesrećom, pomanjkanje alternativa za strana ulaganja služi kao argument za održavanje tradicionalne teške vojne industrije, jedne od novih grana lovačke privrede sa znatnim izvoznim potencijalom.

početku pretvorbe pridonijela su uvođenju prilično strogih i neugodnih mjera u cijeloj regiji.

Privatizacija se, također, koristi kao sredstvo obrane posebnih interesa određenih grupa za pritisak unutar političke elite. Odluke o metodama i institucijama često se donose na osnovi trenutnih političkih konstelacija, a ne na kriterijima privredne racionalnosti i opće dobrobiti. Nije slučajno što je gosp. Klaus pokazao toliku sklonost da, prije održavanja lipanjskih izbora u Češkoj i Slovačkoj, pogura putem kupona prvi krug privatizacije, što je rasprava o općoj privatizaciji u Poljskoj blokirala donošenje odluka o drugim vitalnim pitanjima privrednog zakonodavstva ili što je restitucija mogla dobiti toliku prednost pred ubrzanjem demontaže neučinkovitog državnog sektora u Mađarskoj.

Jasno je također da privatizacija ne može biti životno sposobna ako nema razmjerno stabilnu političku osnovu. Gore spomenuti slučaj Poljske dovoljno govori u tom smislu. U stalnoj, otvorenoj borbi za moć svi glavni politički činitelji djeluju kao "usamljeni jahači", sprečavajući uspostavu stabilne privredne okoline i izazivajući daljnje obezvređenje nacionalnog bogatstva.

U Mađarskoj se odvija dosta sličan proces, ali on je sakriven iza zidina koalicijske vlade, njezinih ministarstava i ubrzano rastuće državne birokracije.²⁷

Relativna politička stabilnost vlade ČSFR stimulirala je privatizaciju, sve dok kratkovidna politička elita i na češkoj i na slovačkoj strani nije gurnula zemlju prema nesretnom raskidu, koji će zbrkati i usporiti proces, posebno u slovačkom dijelu.

Privatizacija i socijalna pravda

Drugo obličje duboke političke prirode privatizacije je u činjenici da je nju teško provoditi bez socijalne podrške. Ipak, jedna od najranijih i najbolnijih pouka iz tekućeg procesa privatizacije u Istočnoj Europi proizašla je iz nesklada između privatizacije i socijalne pravde. U početku su privatizacija i socijalna pravda bile automatski povezane u političkim platformama, kao i u javnom mnijenju; od privatizacije (i cjelovite tržišne privrede, za koju se pretpostavljalo da će se izgraditi preko noći) očekivalo se da će automatski spojiti demokraciju i opće dobro.

Dvije godine kasnije, nakon radikalnog zaokreta, postalo je jasno da je ono što se zbiva u regiji vrsta istočnoeuropske "izvorne kapitalističke akumulacije" jedna "pošteno-nepoštena" igra koja vodi u nepravdu, produbljujući privredne nejednakosti i socijalne napetosti, stvarajući više gubitnika nego dobitnika,

27

Posljednji primjer je sudbina Zakona o privatizaciji u Mađarskoj. Vladi je trebalo dvije i pol godine da poveže svoje zakonodavstvo o privatizaciji. Gotovo istodobno, nakon što su zakoni stupili na snagu, krajem kolovoza 1992, diskreditirani su novim dokumentom, O novoj strategiji vlade o privatizaciji, koji je izradila grupa ministra zaduženog za privatizaciju.

barem za određeno vrijeme. Brojni skandali, slučajevi korupcije i prijevara potkopavaju još više vjerodostojnost procesa.

Uz to, vidljive socijalne nejednakosti stvorene (ili često jednostavno povezane s) privatizacijom mogle bi se ublažiti kada bi se sustav socijalne skrbi reformirao i pružio potrebnu socijalnu sigurnost za one koji su u nevolji. Nesrećom, državne vlasti u sve tri zemlje nastoje se, čini se, povući iz tih obaveza, i to znatno uspješnije nego iz neposrednog privrednog *managementa*. (Istodobno, teret nereformiranog, rasipnog starog sustava socijalne skrbi teško opterećuje državni proračun, doprinoseći uvećanju deficita i gurajući na dalje istiskivanje troškova za socijalu u Mađarskoj i Poljskoj.)

Kako javnost postepeno gubi interes za privatizaciju, tako ona sve više postaje ulog u unutarnjim sukobima političke elite. Javna nezainteresiranost, ili čak nezadovoljstvo, pružaju priliku novoj "stručnoj" eliti da dovrši novu preraspodjelu ekonomskih vrijednosti, čak i bez zahtjeva za javnom i institucionaliziranom kontrolom.

Naraslo razočarenje, na koje upućuju rezultati nedavnih ispitivanja, govori o postupnoj eroziji socijalne podrške privatizaciji²⁸ i cijelom procesu pretvorbe. To može dovesti do potpunog zaustavljanja procesa, kao što se dogodilo u Poljskoj, ili čak gore, to može utrti put novim autoritarnim sustavima, koji bi se javili s obećanjem za "poboljšano komandiranje privredom", što bi se moglo dogoditi u Slovačkoj.

Oprečni ciljevi privatizacije

Jedan od osnovnih problema privatizacije u Istočnoj i Srednjoj Europi je postavljanje oprečnih ciljeva, kako na razini projekata odnosnih zemalja, tako i na razini međunarodno proizvedenih modela.

U nacionalnim politikama privatizacije općenito su zacrtani slijedeći ciljevi: stvaranje cjelovite tržišne privrede, unapređenje privredne učinkovitosti i konkurencije, porast stranih ulaganja koja donose kapital, modernu tehnologiju, *know-how* i pristup međunarodnim tržištima, ali istodobno ne raspoređuju radnu snagu i ne sudjeluju u izgradnji komunalne infrastrukture, uravnoteženje klimavog državnog proračuna putem prihoda privatizacije, stvaranje nove srednje građanske klase, uvodeći povijesnu pravdu za one čija je imovina ekspropriirana u vrijeme državnog socijalizma – da spomenemo samo najvažnije.

²⁸

U srpnju 1992. samo 18% pučanstva Poljske bilo je uvjeren da je privatizacija pozitivan proces (*Financial Times Survey*, 1992, 11). Istraživanje provedeno u travnju 1992. u Mađarskoj pokazuje tijasnu većinu od svega 5% onih koji su bili za, a ne protiv privatizacije (*Nepszabadsag*, 20. svibnja 1992). Jedino je u Češkoj i Slovačkoj raslo povjerenje u privatizaciju u ljeto te godine, ali teško je predvidjeti kako će nedavni događaji utjecati na to.

Sve je to nemoguće postići odjednom i u tako kratkom vremenskom roku. Uz to, čak i glavni ciljevi naginju promjeni, što i potencijalne, strane i domaće, poslovne ljude čini zasićenim. Najčešće želja da se potaknu visoki prihodi privatizacije i ubrza cijeli proces izaziva sukobe. Poljska i Mađarska, što je dovoljno razumljivo, podvukle su važnost ostvarenja visokih prihoda, dok su Češka i Slovačka, sa svojim uravnoteženijim državnim proračunom, mogle sebi priuštiti luksuz, dajući prednost ubrzanju nad prihodima.

Štoviše, ako privredna kriza potraje i strukturalni problemi izbiju na površinu, ciljevi privatizacije će se, vjerojatno, uvišestručiti. Nedavno su službeni projekti u sve tri zemlje podvukli da privatizacija treba pridonijeti stvaranju novih radnih mjesta, pogodovati potencijalnim domaćim kupcima ili unaprijediti strukturalnu prilagodbu zemlje.

Drugi problem s ovim različitim i narastajućim ciljevima je njihova sklonost da ne budu u suglasnosti s interesima mogućih kupaca, najčešće sa stranim ulagačima. Zadaća bi bila usklađivanje oprečnih interesa, u nastojanju da se postigne neki srednji put. Ključni problem je da većina javnih djelatnika, koji pregovaraju u ime istočnoeuropskih zemalja, slijede obrasce bivšeg privrednog sustava i tako ili pretpostavljaju da njihovi partneri imaju iste interese ili očekuju da ih prevare.

Kao posljedica toga, ono što se općenito zbiva je da se lokalne vlasti, ili predstavnici njihovih institucija za privatizaciju, jednostavno "predaju", posebno u pregovorima s velikim i moćnim TNC (odatle i česte optužbe o rasprodaji zemlje), ili postaju tako nepopustljivi, pokušavajući nametnuti svoje posebne ciljeve, da čak i obećavajući poslovni aranžmani propadaju.

Projekti privatizacije, koje su izradili međunarodni stručnjaci iz MMF, EBRD, također nisu oslobođeni proturječja. Vrlo je karakteristično da privatizacija i makro-ekonomska stabilizacija idu, opće uzevši, zajedno u "osnovnom paketu istočnoeuropske pretvorbe", dopunjujući i uvjetujući jedno drugo. (Premda se o pitanju njihovog optimalnog odnosa još raspravlja).

U stvarnosti, barem kratkoročno, one su sklone da ugroze jedna drugu. Drastične mjere privredne stabilizacije vode brzom upijanju štednje građana. Dramatično istiskivanje domaćih tržišta, praćeno nedostatkom investicija i visokim kamatama, stvara prilično nepovoljnu poslovnu okolinu za sve privredne činitelje, posebno novopridošle, koji se mogu jedino oslanjati na već uspostavljenu, često neformalnu mrežu, ali pritom mnogo lakše upadaju u bankrot.

Privatizacija, na drugoj strani, predstavlja ozbiljan teret za državni proračun. Njezini tekući troškovi općenito su visoki, posebno ako im se dodaju troškovi "privremeno renacionaliziranih" poduzeća. Prihodi proračuna se istodobno ozbiljno smanjuju, zahvaljujući padu doprinosa državnog sektora i tendenciji kod novih privatnih poduzeća da izbjegnju plaćanje poreza, ili jednostavno u nedostatku prihoda u prvim godinama zrenja nisu u mogućnosti da ih plate.

Financiranje privatizacije

Privatizacija je široko zasnovani privredni projekt koji mora biti financiran. Pomanjkanje kapitala jedna je od glavnih prepreka cjelokupnom procesu privatizacije u Istočnoj i Srednjoj Europi. Domaći izvori posebno su rijetki; u sve tri zemlje, na početku pretvorbe, privatni kapital pučanstva i njihova štednja predstavljali su oko 10% knjigovodstvene vrijednosti fiksne aktive državnog sektora. Čak ako se uzme u obzir neregistrirani državni kapital, koji se drži u inozemstvu ili cirkulira u okviru crne ili sive ekonomije, sveukupni domaći mobilni kapital predstavlja samo djelić one imovine koja se treba privatizirati.

Ideja o premošćivanju problema s metodom nepravične privatizacije rješava tehnička pitanja široke skale raspodjele imovine, ali će čak i u optimalnom slučaju mobilizacije domaćih izvora nove privatizirane firme zahtijevati daljnje financiranje. Istodobno, banke – još uvijek uglavnom u vlasništvu države – djeluju krajnje oprezno, kruto i bolno kratkoročno. S druge strane, posebnih kreditnih shema, koje bi olakšavale novo privatno poduzetništvo, također ima vrlo malo.²⁹

U početnom razdoblju pretvorbe izuzetno visoka očekivanja bila su vezana uz strana ulaganja u financiranje privatizacije. Pritjecanje stranog kapitala, ipak se pokazalo, bilo je mnogo manje od očekivanog i tada potrebnog da bi se revitalizirala cijela privreda. Premda optimistične prognoze još uvijek predviđaju razmjerno visoki pritjecaj kapitala, kako najbolje dionice kapitala predviđene za privatizaciju sve više nestaju, to će i sve veći dio FDI kapitala najvjerojatnije ići u čiste (*green-field*)³⁰ investicije.

Metode netradicionalne privatizacije

Metode masovne privatizacije nesumnjivo su kockanje, ali suprotno prvotnom strahovanju, one se mogu provesti – i čak pokazati korisnim. Slijedeći češkoslovačko iskustvo, svatko može vidjeti kako su socijalno prihvaćanje i podrška privatizaciji obnovljeni početkom siječnja, kada je cijela igra postala ozbiljnom.

Drugi pozitivni element sheme rizične masovne privatizacije je "učenje činjenjem". Građani, potencijalni poduzetnici i javni djelatnici shvatili su osnovne postavke tržišne privrede, dajući tome svoj doprinos. Uz to, kao što iskustvo pokazuje, njihovo predstavljanje traži veći stupanj transparentnosti i odgovornosti nego kod drugih, konvencionalnijih metoda, obično aranžiranih unutar "cvjetnjaka" centara moći.³¹

29

Prema nedavnoj studiji Leile Webster u pripremi Svjetske banke, jedino češkoslovački prvotni poduzetnici mogu računati na značajniji iznos preferencijalnih kredita (*Heti vilaggazdasag*, 27. lipnja 1992).

30

Izraz J. Sachsa (1992, 14).

Raspodijeljena imovinska aktiva bit će, vjerojatno nakon nekog vremena, sakupljena kod nekolicine ekonomskih institucija, kojima će najvjerojatnije upravljati ili ih podržavati strani kapital. Masovna privatizacija ne mora se dokazati kao demokratskija i ispravnija od drugih oblika sadašnje preraspodjele vlasništva, ali ona sigurno može proširiti krug sudionika.

Istodobno, metode netradicionalne privatizacije prilično su pogodne za populističku demagogiju, ako bi političke napetosti rasle i ako bi socijalna podrška, vrlo potrebna procesu pretvorbe, počela opadati. One često postaju lažni trikovi političke propagande, kao što su bila obećanja g. Walese tijekom izborne kampanje, kako će garantirati svakom poljskom građaninu beskamatni zajam vrijedan 10.000 dolara u obliku kupona, izmjenljivih za dionice u privatiziranim poduzećima u državnom vlasništvu. Nedavno laskanje projektima za masovnu privatizaciju unutar sve nepopularnijeg MDF u Mađarskoj također više pokazuje ponovno oživljavanje zabrinutosti glasača nego stvarnu promjenu privredne politike.

Boom privatnog poduzetništva

Najčešće navođen primjer uspješne pretvorbe je nesumnjivo impresivna "privatizacija odozdo", tj. stvaranje novih privatnih poduzeća u sve tri zemlje. Ipak, mora se naglasiti da spektakularne brojke o "boomu poduzetnosti" mogu biti zavaravajuće. Rastući broj legalnih privatnih poduzeća rijetko je "korigiran" s brojem bankrota, s udjelom u proizvodnji i izvozu, s nezaposlenošću i nametanom prijevremenom umirovljenju, s procjenama o rastućoj sivoj i crnoj ekonomiji itd.

U sve tri zemlje brojni novi pothvati ostaju samo na papiru jer predstavljaju samo jedan korak prema poduzeću, što im pomaže da izbjegnu oporezivanje ili da dobiju pristup povoljnim kreditima. Činjenica je da većina njih izrasta iz sive ekonomije prijašnjeg sustava. Njihova je sklonost da očuvaju svoju dvoličnu prirodu, pa nastoje balansirati na graničnoj crti između formalne i neformalne ekonomije. Brojni novi poduzetnici čuvaju svoj posao u još uvijek razmjerno sigurnom državnom sektoru, a poduzetništvo koriste uglavnom kao sekundarni izvor prihoda.

Drugi segment rasta privatnog sektora, strana ulaganja, nesumnjivo predstavlja njegovu racionalnost, ali ne nužno i sklad s dugoročnim ciljevima privatizacije. Kao što je već spomenuto, njihov glavni dio uglavnom je okupljen u sve tri zemlje, predstavljajući moćne privatne monopole, koji uspijevaju preuzeti mjesto prijašnjih državnih monopola.

Pseudo-privatizacija

U slabim, krizom nagriženim, prijelaznim privredama prisutni su ekonomski modeli i problemi starih ekonomija nestašica i novih tržišnih ekonomija. Koristeći pritom neosporavanu legitimnost, privatizacija se često koristi kao "tehnika" za rješavanje drugih problema, koji nemaju ništa zajedničko s privatizacijom. Dosta je često privatizacija, ili komercijalizacija koja joj je prethodila, obična krinka za održavanje bankrotiranih poduzeća i čuvanje ugroženih poslova menadžera i radnika iz poduzeća u državnom vlasništvu. U drugim se slučajevima privatizacija koristi da bi se moglo nositi sa stalnim ekonomskim debalansima: dionice i obveznice se prodaju s ciljem da se osigura opskrba proizvodnje, izbjegnu porezi (npr. oni na porast nadnica), ili "grabe" profiti (Mujzel, 1991, 42; Poznanski, 1992, 649).

Najočitiji je oblik kada se privatizacija koristi da bi se politički utjecaj pretvorio u ekonomske vrijednosti, kako bi se nagradila politička vjernost i ojačala moć novo-stare državne elite. Ekonomske naklonosti vladinih djelatnika, iskazane tijekom procesa pretvorbe, plaćaju se položajima u upravnim odborima ili dionicama novih privatnih poduzeća i, *vice-versa*, predstavnici nove klase menadžera dobivaju pristup bitnim centrima političkog odlučivanja.

U Mađarskoj je ova tendencija nedavno zadobila nepogrešivo poznati miris "partijske države". Koaliicijska vlada nagradila je lojane članove svoje stranke ključnim položajima u središnjim institucijama privrednog odlučivanja i upravnim odborima poduzeća u državnom vlasništvu, koja su izvršila pretvorbu ili su "privremeno" stavljena pod državnu kontrolu.

Privatizacija i država

Premda je jedna od glavnih svrha privatizacije nestanak državnog utjecaja i miješanja u privredu, upješna privatizacija traži snažnu i čistu državnu politiku. Još točnije, država treba osigurati stabilne zakonske okvire i institucionalnu pozadinu privatizacije, unapređivati privatni sektor u nastajanju, u isto vrijeme izgraditi neke opće smjernice za srednjoročnu privrednu makroprilagodbu (npr. utvrđujući neku vrstu industrijske ili izvozne politike) i osigurati neke prijeko potrebne socijalne službe, posebno u teška vremena pretvorbe.

Dodatno tome, sada je već sasvim jasno da će pretvorba u pretežno privatnu ekonomiju uzeti mnogo više vremena nego što se to očekivalo, zbog čega će značajan dio državnog sektora preživjeti za neko vrijeme. To znači da će država također ostati važan privredni činitelj.

Dosadašnje iskustvo ipak pokazuje da su privredne politike spomenutih zemalja daleko od toga da budu jasne i dosljedne i da ustrajni, ali i značajni, državni sektor pruža priliku staro-novoj državnoj eliti da cementira svoju dominaciju.

Brojne preživjele državne kompanije nalikuju na "zombi poduzeća", kojima upravlja strah od nezaposlenosti, vode se inercijom i pothranjuju lošim kreditima. Premda su sklona tome da proizvode dionice, njihova stopa bankrotstva je razmjerno visoka, zahvaljujući slabostima zakonodavstva, kao i činjenici da, čak

kad bi i zakon o bankrotu stupio na snagu, on se gotovo nikako ne bi provodio. Druga grupa kompanija u državnom vlasništvu jednostavno koristi činjenicu pomanjkanja čvrstih centralnih propisa i koristi sadašnji "vakuum" da bi izvodila najnoviju verziju "spontane privatizacije".

Elastičnost koju su iskazala poduzeća u državnom vlasništvu, prilagođavajući se dramatično izmijenjenim okolnostima, druga je iznenađujuća pouka istočnoeuropske pretvorbe. To je povezano s gore spomenutom političkom korupcijom, ali to je i naslijeđe prethodnog privrednog sustava. Preživljavanje pod svaku cijenu i s bilo kakvim metodama predstavlja važnu sposobnost, što su naučili menedžeri iz poduzeća u državnom vlasništvu tijekom dugih desetljeća državnog socijalizma.

Danas, u grozničavim, dramatično izmijenjenim okolnostima, poduzeća u društvenom vlasništvu još uvijek mogu izbjeći restrukturiranja ili bankrot "bježanjem prema naprijed", preko pseudo-privatizacije, stvaranjem "lažnih *joint-ventures*", prestrukturiranjem pogađačkih odnosa s državnom birokracijom, prodajom vrijednosnica, da bi se osigurala politička zaštita, i slično.

Nekoliko autora predlaže ideju o stvarnoj komercijalizaciji tih poduzeća u državnom vlasništvu, što bi ih obvezalo da djeluju pod istim uvjetima kao i postojeća privatna poduzeća. Rješenje vjerojatno leži na toj crti, problem je u tome da bi to najprije zahtijevalo radikalno restrukturiranje državne administracije, a to je zadaća kojom nijedna vlada na vlasti nije oduševljena. Rješenje koje se sada nudi u sve tri zemlje – da se osnuju *holding-kompanije* u vlasništvu države, kojima bi upravljali od države imenovani menedžeri (ili birokrati) – nije baš obećavajuće.

Privatizacija i nova struktura vlasništva

Novi vlasnici, koji su dobili vrijednosnice tijekom tekućeg procesa privatizacije, članovi su stare nomenklature, uključujući i menedžere iz poduzeća u državnom vlasništvu, predstavnike nove političke elite, radničkih savjeta i strance. Doseg i utjecaj stvarnih novopridošlica, novih poduzetnika i menedžera, razmjerno su ograničeni. Ono što se dogodilo do sada pod kapom privatizacije u Istočnoj Europi bila je, u osnovi, znatna preraspodjela vlasništva među članovima preživjele stare i novodolazeće elite.

U sve je tri zemlje državno regulirana privatizacija spora i nije stigla do dinosauruske veličine državnog sektora, gdje se još nalazi glavina proizvodne imovine. Glavni oblik promjene vlasništva je vrsta "kontrolirane spontane privatizacije", promjena legalnih oblika, bez stvarnog prijenosa imovine i širenje "križanog vlasništva" između privrednih jedinica i banaka u državnom vlasništvu.

Osim toga što je socijalno nepravедna, ova situacija ne stvara životni interes za radikalno restrukturiranje poduzeća. Kao što su pokazali citirani nalazi ranog istraživanja pretvorbenih ili privatiziranih poduzeća – premda su ostvarila određena poboljšanja – ona su još uvijek daleko od stvarne, racionalne privatne učinkovitosti. Istodobno, "privatizacija odozdo" nije bila dovoljno značajna da bi promijenila prevladavajuće privredne modele. Umjesto "kritičke mase" privatnog

sektora, koji bi mobilizirao cijelu ekonomiju, netko može svjedočiti o "kritičnoj gužvi", koja može voditi prilično neugodnim posljedicama u privrednom i političkom smislu.

Privatizaciju valja gledati u kontekstu ukupne pretvorbe privrede, ne samo iz uske perspektive propadanja državnog sektora. Stvarno je pitanje što se zbiva nakon privatizacije, kako ona doprinosi učinkovitijoj, gipkijoj, zdravoj privrednoj strukturi; kako napreduju natjecanje, konkurentnost, decentralizacija. Kao što je već rečeno, slika je danas dosta izmiješana.

Istodobno, sporo raspadanje državnog sektora, pojava nove želje za očuvanjem što više mogućeg, čini vjerojatnim pojavu nove mješovite privrede umjesto privatne privrede. U najgorem slučaju, postojat će još uvijek značajni nereformirani državni sektor, s uobičajenom "praznoglavom" državnim birokracijom, kvaziprivatnom privredom, koja se sastoji od formalno pretvorbenih poduzeća, čvrsto isprepletenih s mogućim parazitizmom preživjelog državnog sektora i "stvarnog" privatnog sektora, koji će se, ako ne ostvari politički kompromis s prvim segmentom, morati boriti za opstanak na rubovima ekonomije.

BIBLIOGRAFIJA

- AVU (*State Property Agency*), *Annual Report*, 1990, Budimpešta.
- BLASZCZYK, Barbara (1992), *The dilemmas of Polish privatization. Two years after*. Studija podnijeta na 2. ISSEI konferenciji, 24-29. kolovoza, u Aalborgu, Danska.
- BEGG, David (1991), Češka i Slovačka, *Economic Policy*, listopad.
- DABROWSKI, Marek (1991), Privatization in Poland, *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 3, br. 3.
- DYBA, Karel-CHARAP, Joshua (1991), *Transition to a Market Economy. The case of Czechoslovakia*. Mimeo, Federal Ministry of Economy, Prag.
- ECONOMIC COMMISSION FOR EUROPE (1992), On property rights and privatization in the transition economies, *Poglavlje 6 iz Economic Survey of Europe*, 1991-1992, UN, New York.
- FALLENBUCH, Zbigniew (1991), Polish privatization policy, *Comparative Economic Studies*, Vol. XXXIII, br. 2.
- FARKAS, Zoltan (1992), Beszelgetesek a csehszlovakia kuponos privatizacios kiserletrol (Interviews on the Czechoslovakian coupon experiment), *Kulgazdasag*, Vol. XXXIII, br. 6.
- FINANCIAL TIMES SURVEY (1992), *Privatization in Eastern Europe*, 15. kolovoza.
- GROSFELD, Irene i HARE, Paul (1991), *Privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia*. CEFR, Izlaganje br. 544, London.
- GROSFELD, Irene, (1991 b), Privatization of State Enterprises in Eastern Europe: The Search For a Market Environment, *East European Politics and Societies*, Vol. V, br. 1.
- INZELT, Annamaria (1992), Terento Rombolas? (Constructive Destruction?), *Figyelo*, 16. srpnja.
- KISS, Yudit (1992), Privatization in Hungary – Two years later. *Soviet Studies*, Vol. 44, br. 6.
- KLUSON, Vaclav (1991-92), The transformation of a state enterprise into a joint stock company, *Eastern European Economies*, Vol. 30, br. 2.

- KUPKA, Martin (1992), Transformation of ownership in Czechoslovakia, *Soviet Studies*, Vol. 44, br. 2.
- KLVACOVA, Eva (1992), *Current state of privatization in CSFR*. Mimeo. Ministry of National Property Administration and Privatization, Prag.
- KOWALIK, Tadeusz (1991), *The Great Transformation: the Case of Poland*, Mimeo. UNRISD, Ženeva.
- KOZAK, Marek (1991), Social support for privatization in Poland, *Communist Economies and economic transformation*, Vol. 3, br. 2.
- KWASNIEWSKI, Jacek (1991), Privatization: Poland, *Eastern European Economies*, Vol. 30, br. 1.
- MILANOVIC, Branko (1991), Privatization in Post-Communist Societies, *Communist Economies and Economic Transformation*, Vol. 3, br. 1.
- MLADEK, Jan (1991), *The Difference Paths of Privatization. Czechoslovakia 1990*. Mimeo. Central European University, Prag.
- MELLAR, Tamas (1992), A privatizacio ket eve (Two Years of Privatization), *Nepszabadsag*, 21, 22, 23. svibnja.
- MORA, Maria (1991), Az allami vallalatok (al)privatizacioja. (The pseudo-privatization of the state owned enterprises). *Kozgazdasagi szemle*, br. 6, Budimpešta.
- MUJZEL, Jan (1991), Polish economic reforms and the Dilemma of privatization, *Comparative Economic Studies*, Vol. 33, br. 2. POZNANSKI, Kazimierz (1992), Privatization of the Polish Economy: Problems of Transition, *Soviet Studies*, Vol. 44, br. 4.
- RADICOVA, Iveta (1992), *Privatization in The Slovak Republic*. Rad podnijet na 2. ISSEI konferenciji, 24-29. kolovoza, Alborg, Danska.
- SACHS, Jeffrey (1992), *The economic transformation u Istočnoj Europi, The case of Poland*. Economics of Planning, Vol. 25.
- SCHMOGNEROVA, Brigita (1992), Kormanyzat es vallalatok a csehszlovak gazdasagi atalakulasban. (Government and enterprises in the Czechoslovakian economic transformation), *Kulgzdasag*, Vol. 35, br. 2.
- STARK, David (1992), Path dependance and privatization strategies in East Central Europe. *East European Politics and Societies*, Vol. 6, br. 1.
- SULEJEVICZ, Aleksander (1991), *Joint ventures in Poland: 1986-1990*. Radne studije Varšavske škole ekonomije, Varšava.
- SVEINAR, Jan (1991), A framework for the economic transformation of Czechoslovakia, *Eastern European Economies*, Winter, 1990-91.
- SZALAI, Erzsebed (1991), A hatalom metamorfozisa? (Metamorphosis of Power?), *Valosag*, br. 6, Budimpešta.
- VOSZKA, Eva (1992), *Escaping from the state – escaping to the state*. Rad iznijet na Arne Ryde simpoziju o "Problemu pretvorbe", Rungsted, Danska, 11-12. lipnja.
- VOSZKA, Eva (1992b), Az ellenkezoje sem igaz: a kozpontositás es a decentralizacio szinevaltozasai. (The contrary is untrue as well: changes of centralization and decentralization), *Kulgzdasag*, Vol. 36, br. 6.
- WINIECKI, Jan (1991), A privatizacio sajátosságai a kelet-europai gazdasagokban (The special features of privatization in the Eastern European economies), *Kozgazdasagi szemle* br. 1.

PRIVATIZATION PARADOXES IN EAST AND CENTRAL EUROPE

Yudit Kiss

UNU, World Institute of Development Economic Research, Geneva

In the last three years privatization has become a keyword of the epochal socioeconomic transitions taking place in East Central Europe. In economic terms privatization is expected to create an efficient, competitive, fully fledged market economy, able to pull out the region's countries from their recession. In political terms it appears as a guarantee that the radical changes will remain irreversible and that through the redistribution of economic and political assets wide-reaching democracy and social justice will be achieved. Far from these high expectations at present all Hungary, Czechoslovakia and Poland suffer from a deep crisis, still decaying outputs and living standards, growing unemployment and social inequalities. Although the question of ownership seems to dominate both the media and political decision-making centers, privatization is taking place slowly and amidst major contradictions. The bulk of the economy is still in state property, without clear concepts about its management, economically dubious reprivatization and restitution schemes burden the budgets, the inflow of foreign capital is smaller than expected, and local private entrepreneurs still have to struggle with state bureaucracy, unfavorable business environment and lack of capital. At the same time through privatization the state managed to preserve a significant share of its economic and political power, and use it for an uncontrolled redistribution of economic and political assets. The paper gives an up-to-date "snapshot" of the main methods, institutions and first results of privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia. The second part intends to draw some conclusions and point out some paradoxes that became visible in the light of practical experience during the last two years.

PARADOXIE DER PRIVATISIERUNG IN OST- UND MITTELEUROPA

Yudit Kiss

UNU, Weltinstitut für die Forschung der Wirtschaftsentwicklung, Geneva

In der letzten drei Jahren ist die Privatisierung zum Schlüsselwort bedeutender gesellschaftlicher Wandlungen in Ost- und Mitteleuropa geworden. Von der Privatisierung wird im wirtschaftlichen Sinne erwartet, eine erfolgreiche konkurrenzfähige und vollständige Marktwirtschaft, die im Stande sein wird, den Ländern dieser Region aus der Rezession zu helfen, zu schaffen. Im politischen Sinne stellt sie eine Garantie dar, dass die radikalen Wandlungen nicht rückgängig gemacht werden, und dass mittels wirtschaftlicher und politischer Umverteilung eine umfangreiche Demokratie erzielt wird. Weit von solchen Erwartungen sind jetzt Ungarn, die Tschechoslowakei und Polen mit der tiefen Krise des Produktions- und Lebensstandardrückgangs, der zunehmenden Arbeitslosigkeit und sozialer Ungleichheiten konfrontiert. Obwohl man den Anschein hat, dass das Eigentumsproblem in Medien und Zentren der politischen Macht vorherrscht, wird die Privatisierung langsam und mit grossen Widersprüchen begleitet durchgeführt. Der grösste Teil der Wirtschaft ist noch immer staatliches Eigentum, und es gibt noch kein deutliches Konzept über sein Management, wirtschaftlich zweifelhafte Entwürfte der Reprivatisierung und Restituierung belasten den Etat, der Zufluss des ausländischen Kapitals ist geringer als es wartet wurde, und die einheimischen Privatunternehmer müssen noch mit der Staatsverwaltung, dem ungeeigneten Geschäftsklima und dem Mangel an Kapital kämpfen. Der Staat versucht der Privatisierung, gleichzeitig den bedeutenden Teil seiner privaten und politischen Macht zu erhalten, und sie für die unkontrollierte Umverteilung wirtschaftlicher und politischer Werte anzuwenden. Dieser Bericht beinhaltet die aktuelle "Abbildung" der Hauptmethoden und -institutionen und erster Ergebnisse der Privatisierung in Ungarn, Polen und der Tschechoslowakei. Der zweite Teil des Berichtes versucht, einige Schlussfolgerungen zu ziehen, und auf Paradoxie hinzuweisen, die im Laufe der letzten zwei Jahren in der praktischen Erfahrung offensichtlich geworden sind.