

# PRIVATIZACIJA U STABILIZACIJI I RAZVOJU HRVATSKOG GOSPODARSTVA

**Dražen Kalogjera**  
Ekonomski institut, Zagreb

UDK 338.242 (497.13)  
Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 10. 03. 1993.

**P**rijelaz na tržišnu privredu osnovni je problem svih postsocijalističkih zemalja, uključujući i Hrvatsku. Osnovna poluga tranzicije je privatizacija socijalističkog državnog i društvenog vlasništva. Međutim, put je složeniji i dugotrajniji nego što se očekivalo. Autor iznosi osnovne probleme privatizacije u svijetu. Dajući usporedni prikaz privatizacije u drugim postsocijalističkim zemljama, autor se posebno zadržava na specifičnostima i iskustvima privatizacije u Hrvatskoj i kritički ocjenjuje dosadašnji tijek ovog procesa. Na kraju autor daje određena razmišljanja o tome kako nastaviti ovaj proces i kako ga ubrzati s najmanje troška.

## 1. POVRATAK TRŽIŠTU I PRIVATIZACIJA

1.1. Navršit će se uskoro dvije godine od donošenja Zakona o pretvorbi društvenih poduzeća (travanj 1991), čime su stvorene institucionalne pretpostavke za privatizaciju društvenog kapitala u Hrvatskoj. Ovim se Zakonom i Hrvatska trebala pridružiti drugim postsocijalističkim zemljama, koje u skladu sa suvremenim ekonomskim trendovima u privatizaciji nalaze temeljnu pretpostavku za prijelaz iz socijalističkog na suvremeno tržišno gospodarstvo i rast njegove učinkovitosti i konkurentnosti.

Privatizacija društvenog, uskoro državnog kapitala, nije jedina osnova privatizacije hrvatskog gospodarstva. Pored ove, koja je vremenski i sadržajno ograničena i, nadajmo se, bez sposobnosti reproduciranja, privatizacija hrvatskog gospodarstva je i ona u kojoj se osnivaju nova privatno-vlasnička poduzeća kao novi generatori modernog razvoja.<sup>1</sup> Stoga, ako su se ovog časa

---

1

Prema podacima Državnog zavoda za makroekonomske analize, u siječnju 1993. bilo je u društvenom sektoru 1,108.705 zaposlenih, a u privatnom 103.091, odnosno u društvenom sektoru je zaposleno 91,5 %, dok u privatnom 8,5% zaposlenih. Udio kapitala u privatnom sektoru, može

napori usredotočili na privatizaciju pretvorbom, jer je brzina pretvorbe od presudnog značenja za svladavanje krize, ne bi se smjela staviti na sporedni kolosijek problematika osnivanja i djelovanja novih firmi. Pogotovo jer su njihove aktivnosti velikim djelom vezane uz bivša društvena, a danas državna poduzeća. Često na granici, a nerijetko i preko granice dopuštenog.

Privatizacija državnih poduzeća danas je prisutna i u razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju, od Engleske i Francuske, do Meksika i Argentine.<sup>2</sup> Država se i u socijalističkom i u tržišnom okruženju pokazuje neefikasnim vlasnikom i promašenim poduzetnikom, a državna je birokracija sklona ne samo rasipanju nego i kriminalnim radnjama, te iskorištavanju državne vlasti za stranačke interese i maksimiranje vlastite koristi. Ovoga je časa u zemljama razvijenog tržišta najočitiiji primjer susjedna Italija, u kojoj je, zbog masovnih korupcija i kriminala vezanih uz političke stranke i državu kao poduzetnika i vlasnika, ugrožen i sam politički sustav.<sup>3</sup> Ne treba posebno obrazlagati da privatizacija nema jednaku ulogu i značenje u zemljama s razvijenim tržišnim institucijama i mehanizmima i u postsocijalističkim zemljama.

U prvima privatizacija zahvaća državna poduzeća koja djeluju u tržišnom okruženju i u stvaranju društvenog proizvoda (GNP-a) sudjeluju u pravilu ispod 15 %. U drugima, u kojima je udio državnih poduzeća u pravilu više od 80 % društvenog proizvoda, privatizacija je preduvjet raskida sa socijalističkim gospodarskim sustavom i za depolitizaciju gospodarstva, polazište za prelazak na tržišni način privređivanja i povratak na demokratski sustav vrijednosti.

U postsocijalističkim zemljama, kao i u zemljama u razvoju, u kojima su državna poduzeća davala više od 50% društvenog proizvoda, vrijeme i rokovi privatizacije jednako su važan resurs oporavka i razvoja, kao i rad i sredstva, ako ne i važniji. U razvijenim građanskim zemljama privatizaciji državnog sektora pristupa se bez pritiska hitnosti i vremenskih rokova.

Međutim, značajne su i političke i povijesne razlike. Istaknuti ekonomisti Frydman i Rapaczynski ističu "da suprotno od Zapada, gdje je pribavljanje sredstava za državni proračun (putem privatizacije – op. D. K.) od vrhunskog

---

biti, s obzirom na strukturu privatnih poduzeća, koja su pretežno u trgovini i uslugama, samo još manji. Pri tome ovako nepovoljnu sliku bitno ne mijenja ni činjenica da je u Hrvatskoj danas registrirano preko 50.000 privatnih poduzeća, koja su u najvećem dijelu poduzeća s vrlo malim brojem zaposlenih.

2

Edouard Balladour, glavni strateg francuskog gospodarstva, konstatira: "... Debata između nacionalizacije i privatizacije je zakopana... Prije deset godina socijalisti su nacionalizirali da bi sačuvali zaposlenost, deset godina poslije pristupa se privatizaciji da bi se borilo protiv nezaposlenosti... Poduzeće treba biti pod kontrolom tržišta, a ne politike." (*Le Monde*, 2. ožujka 1993)

3

Prema izvještajima tiska (*Vjesnik*, 21. 2. 1993), afera započeta hapšenjem uglednog socijalista, ing. Maria Chiese, stvorila je lančanu reakciju, u kojoj je do danas uhapšeno više od 500 političkih i gospodarskih uglednika, koji su uprljali ruke korupcijom i mitom, u visini od cca 1 milijarde DEM.

značenja, privatizacija u Istočnoj Evropi, usprkos nerealističkim početnim očekivanjima prihoda od prodaje državnih poduzeća, ima sasvim zanemarivi utjecaj na proračun.

Politički kontekst privatizacije također je vrlo različit: dok je privatizacija na Zapadu često bila motivirana željom da se dobije politička podrška stranaka koje se zalažu za više slobodno-tržišne ekonomske politike, reformatori na Istoku nemaju prepoznatljivo biračko tijelo koje podržava široku (masovnu) privatizaciju, dok su u opoziciji jače i bolje organizirani interesi za radikalniji program privatizacije nego na Zapadu.<sup>4</sup>

Usporedbe jedne i druge privatizacije, što se često unosi kao argument, kako i u razvijenim zemljama privatizacija traje dugo i kako je složena, teško da su relevantne. U zemljama s razvijenim tržišnim mehanizmima i institucijama privatizacija nije od presudne važnosti za daljnji razvoj nacionalne ekonomije.

U postsocijalističkim, pak, zemljama, u kojima se tržište kapitala i rada mukotrpno rađa, uspostavljanje privatno vlasničkih prava i njihovih nositelja, pojedinaca, poduzeća i drugih ekonomskih subjekata, osnovna je pretpostavka, ali i determinanta i stabilizacije i razvoja, ne samo gospodarskog nego i političkog sustava.

1.2. Posebnu važnost privatizaciji u postsocijalističkim zemljama i u Republici Hrvatskoj daje međuodnos i interakcija privatizacije i strukture vlasti. Vlasnička prava i vlasnički odnosi su, za razliku od tržišnih, znatno trajniji i inertniji, čak i u zemljama s razvijenim tržištem kapitala. U našem dobu, znakovitom po dinamici promjena i globalizaciji tržišta kapitala, u čemu značajan udio ima tržište vlasničkih prava (dionica), vlasnička struktura jedne nacionalne ekonomije još uvijek je njen stabilniji dio. Transakcije vlasničkim pravima u pravilu su složene i stvaraju, zbog vremenskog trajanja, većeg korištenja resursa i pravne složenosti, troškove znatno veće od onih koje uzrokuju druge, brojnije, obvezno-pravne i, u pravilu, jednostavnije tržišne transakcije.

Stoga i zakonodavni i izvršni organi vlasti moraju biti svjesni svoje povijesne odgovornosti, jer "će vlasnička transformacija dosadašnjeg društvenog kapitala, koja započinje u Republici Hrvatskoj, svojim sadržajem i dometom bitno opredijeliti buduću strukturu hrvatske ekonomije i političke moći na vrlo dugi rok"<sup>5</sup>.

U istom smislu ističe se u izvještaju o privatizaciji vlade bivše Češkoslovačke: "Rijetko se dovoljno snažno upozorava i ističe da će kao krajnji rezultat

4

Frydman, Roman and Rapaczynski, Andrzej: *Insiders and the State: Overview of responses to agency problems in East European Privatizations*, u: *The Economics of Transition*, Vol. 1, No. 1, 1993, str. 7.

5

Rohatinski, Željko: *Kvantitativni aspekti transformacije vlasništva u Hrvatskoj*, Ekonomski institut, Zagreb, rukopis, 1992, str. 1.

preobrazbe biti uspostavljena u svakoj postkomunističkoj zemlji potpuno nova distribucija moći i bogatstva".<sup>6</sup>

Radi se, dakle, o ireverzibilnom procesu visokog ekonomskog i političkog rizika koji je teško popravljiv, čak ako se njegovi konkretni rezultati pokažu suprotnim od postavljenih ciljeva.

1.3. Slojevitost, značenje i složenost procesa privatizacije mogu se do kraja sagledati samo ako se u odgovarajućem vremenskom horizontu sagledaju njegov utjecaj i posljedice na sve četiri razine globalnog gospodarskog sustava, relevantne ne samo za privatizaciju nego i za tranziciju i efikasno funkcioniranje tržišnog gospodarstva. Na razini nacionalnog gospodarskog sustava i makroekonomskih okvira, pristup tranziciji, uključujući i privatizaciju državnog ili društvenog kapitala, zahtijeva liberalizaciju, deregulaciju i internacionalizaciju gospodarstva i, u tu svrhu, radikalnu promjenu svih makroekonomskih instrumenata, prvenstveno onih koje su regulirale: sustav investiranja i alokaciju resursa, politiku cijena, monetarnu i kreditnu politiku s politikom kamata, politiku tečaja i ekonomsku razmjenu s inozemstvom, politiku raspodjele i plaća, radnih odnosa. Sve makroekonomske mjere, koje su u socijalističkom sustavu određivale osnovne parametre poslovanja državnih poduzeća i oslobađale poduzeća od odgovornosti i rizika za poslovanje, zamjenjuju se onima koje potiču autonomiju poduzeća, povećavaju konkurentnu sposobnost, a rizik i odgovornost prenose na vlasnike, poduzetnike i menadžere poduzeća. Koliko god su promjena proizvodne strukture i dinamiziranje razvoja dugoročan proces, toliko u promjeni, a ne reformi socijalističkog makroekonomskog gospodarskog sustava, nema postupnosti.<sup>7</sup>

Na razini industrijske organizacije privatizacijom se razvija tržišna struktura i uspostavljaju tržišne institucije (burze, brokeri, OTC-sustavi, banke, trgovačke asocijacije, asocijacije poslodavaca i zaposlenih, standardi, arbitraže, internacionalizirana pravila ponašanja i dr.), koje omogućavaju funkcioniranje tržišta kapitala, robe i rada. Bez njih poduzeća ne mogu tržišno djelovati. Tržišno okruženje nije zrakoprazan prostor u kojemu svatko lebdi kako mu se sviđa.

Na razini poduzeća privatizacijom se stvara temeljna pretpostavka za njihovo ubrzano i efikasno restrukturiranje, što znači uvođenje u strukturu poduzeća takvih promjena koje će osposobiti poduzeća da uspješno i profitabilno plasiraju proizvode i usluge na konkurentna i internacionalizirana tržišta. Privatizacijom poduzeća definiraju se osnovni nositelji poslovnog procesa: vlasnik – poduzetnik – menadžer – radnik, a među njima novi, na tržišnim načelima

---

6

*The 1992 wave of the voucher privatization in Czechoslovakia*, Central and Eastern European Privatisation Network Conference on Privatisation, Ljubljana, prosinac 1992.

7

Dornbusch, Rudiger: *Strategies and Priorities for Reform*, u: *The transition to a Market Economy*, OECD, Paris, 1991.

zasnovani međuodnosi, s jasno razgraničenim pravima, odgovornošću i rizikom.

Uz to, na razini poduzeća privatizacija znači, kako je prethodno istaknuto, i osnivanje novih, privatno-vlasničkih poduzeća, koja se prvi put upisuju u registar. Oba načina privatizacije hrvatskog gospodarstva su u funkcioniranju međuzavisna i interaktivna, na što će se na odgovarajućim mjestima ukazati.

Konačno, na razini pojedinca, privatizacijom se ponovno uvodi građanin kao individualni vlasnik i poduzetnik, slobodan i pravnim sustavom zaštićen u svojoj imovini, kao osnovni i za efikasno funkcioniranje tržišnog sustava najvažniji nositelj vlasničkih prava, čak i onda kada su ta vlasnička prava skrivena u složenim oblicima pravnih osoba. Građanin – kao vlasnik – svojim odlukama o štednji, ulaganju, radnom odnosu i dr. bitno će utjecati, bilo izravno, bilo putem tržišta kapitala, na strukturu i funkcioniranje poduzeća i nacionalne ekonomije kao cjeline.

1.4. Brzina i uspješnost tranzicije, uključujući privatizaciju, ovisit će ne samo o ciljevima, strategiji i postupku pretvorbe, nego i o dosljednosti i konzistentnosti makroekonomske politike i mikroekonomskog ponašanja poduzeća. Efikasna vlasnička pretvorba postaje osnova funkcioniranja tržišnog sustava.

Liberalizacija cijena, stabilizacija shvaćena prije svega kao uspostavljanje ekonomske ravnoteže, s kontroliranom, poželjno jednoznamenkastom inflacijom, restriktivna monetarna politika, tzv. tvrda budžetska ograničenja, neutralna fiskalna politika, uravnoteženi državni budžet s ograničenim mogućnostima intervencija u gospodarstvo, internacionalizacija tržišta i poslovanja, razvijeno tržište kapitala i rada – osnovni su parametri tržišnog gospodarstva u kojima će poduzeća autonomno, odgovorno i racionalno donositi odluke o razvojnoj i poslovnoj politici i snositi rizik njihovih posljedica.

S druge strane, suvremeno definirana privatno-vlasnička struktura, kreativno i dinamično poduzetništvo, profesionalni menadžment i kvalificirani rad osnovne su poluge o kojima ovisi konkurentna i razvojna sposobnost poduzeća.

U instituciji vlasništva sintetizirani su prisutni pravni sustav, ekonomska djelovanja, socijalni odnosi i politika. Zato su izbor ciljeva, strategije i modela privatizacije strateške političke odluke s dalekosežnim, ne samo gospodarskim, nego i socijalnim i političkim posljedicama.

1.5. Odluke o privatizaciji donose se u postsocijalističkim zemljama u nemirnim i turbulentnim uvjetima, znakovitim po naglom padu gospodarskih aktivnosti i pogoršanim uvjetima privređivanja. I u normalnim, a pogotovo u kriznim uvjetima i fizičke i pravne osobe prirodno nastoje:

- što manje biti ograničavane i što više zaštićene u svojim vlasničkim pravima;
- što manje sudjelovati u troškovima zajedničkog života u društvu (javne potrošnje, obrane mira i dr.) i troškovima koje induciraju svojom djelatnošću (zaštita okoline i dr.), tj. izbjeci internalizaciju eksternih troškove koliko god je moguće.

Društvena pak zajednica, institucionalizirana kao pravna država ili, bolje rečeno, kao vladavina civilizacijski dostignutih prava, može kao takva biti samo dotle dok svakom pojedincu, građaninu, i u izvanrednim uvjetima s najmanje troška i najviše pravičnosti ograničava i sankcionira vlasnička prava samo onoliko koliko ista ugrožavaju vlasnička prava drugih pojedinaca i koliko ih treba ograničiti radi demokratski i, na razini civilizacijskih dostignuća, utvrđenih javnih interesa. I samo dotle dok pravnim poretkom i njegovim sankcijama osigurava predvidivost ponašanja pojedinaca, pravnih osoba i državne uprave.

1.6. Ni tržište, niti vlasnička prava, kao finalni proizvodi procesa privatizacije, ne generiraju beskonfliktne odnose niti među pojedincima, niti između pojedinaca i kolektiviteta i društva kao cjeline. Socijalne tenzije i konfliktne situacije između društva i pojedinca su neizbježne i sastavni su dio tržišnih i privatno-vlasničkih odnosa.

Stoga unutar države mora postojati sustav koji će u konfliktinim situacijama arbitrirati. Uspješnost njegovog djelovanja ovisit će o zastupljenosti svih relevantnih interesnih grupa i sposobnosti da se demokratskim dijalogom, a ne nadglasavanjem, postigne društveni kompromis. Samo se na taj način i tim postupkom privatizacija može efikasno i racionalno ostvarivati.

U totalitarnim i nedemokratskim sustavima potiskivanje prirodnih konflikata odgađa njihovo usklađivanje do časa kada se usklađuju samo nasiljem.

Iskustva ne samo tranzicije (Mađarska, Poljska, Češka, Slovačka), nego i zemalja u razvoju koje su krenule prema modernom tržišnom gospodarstvu (Turska, Španjolska, Južna Koreja) pokazuju da su demokratizacija političkog života i nacionalni konsenzus o bitnim problemima tranzicije i privatizacije bili značajni činitelji uspješnosti tih procesa. Stoga bi u strateškim odlukama o privatizaciji morale sudjelovati osnovne parlamentarne i izvanparlamentarne interesne grupe (od političkih stranaka i sindikata do udruženja poslodavaca).

1.7. Koliko god je država štetna i opasna kada preuzima koordinacije i usmjeravanja te tržišne funkcije u područjima u kojima je tržište superiorniji mehanizam (kao što su vlasništvo i poduzetništvo, reguliranje cijena, investiranje i dr.), toliko je nezamjenljiv mehanizam u područjima u kojima tržište ili ne djeluje ili bi svojim djelovanjem izazvalo troškove i iracionalnosti veće od onih koje izazivaju država ili administrativni mehanizmi (kao što su gospodarska, komunalna i društvena infrastruktura).

Naravno, niti tržište, niti država, niti njihovi gospodarstveni mehanizmi i institucije ne mogu se promatrati u crno-bijelim modelima čiste teorije i manihejskim pristupom dobra i zla. Stvarnost i praksa su mnogo složeniji i ispunjeni sivim tonovima u kojima katkad prevladava crno, katkad bijelo, dobro ili zlo, racionalno ili iracionalno. Takva je i stvarnost privatizacije s gospodarskim, socijalnim i političkim problemima i pojavama vezanim uz nju. U suvremenim zajednicama država i tržište su više partneri nego konkurenti.

1.8. Ako se privatizacijom društvenog kapitala potakne priljev svježeg kapitala što bi potaklo i dinamiziralo gospodarski razvoj i time otvaranja novih radnih

mjesta, onda je privatizacija i najracionalniji socijalni program. Međutim, ako je takva privatizacija špekulativna transakcija s bijegom, umjesto priljevom kapitala, onda i najsavršeniji socijalni program države ne može riješiti socijalne probleme.

Kad hrvatsko gospodarstvo djeluje u uvjetima "poluratne ekonomije", kada su izvori nestabilnosti i kriznog stanja vrlo snažni, kada se po stupnju rizičnosti poslovanja nalazi pri samom svjetskom vrhu, onda postoji realna opasnost, da se prodajom poduzeća novim privatnim vlasnicima, poduzeće proda, umjesto tzv. aktivnim investitorima, novim "dezinvestitorima", tj. onima koji kupuju u špekulativne svrhe. Naime, ako nema materijalno zasnovane obveze o dokapitalizaciji, ili barem očuvanju postojeće razine proizvodnje i poslovanja, ništa ne stoji na putu da umjesto priljeva dođe do bijega kapitala.

Participacija i suodlučivanje, uloga i ponašanje zaposlenih kao dioničara, prava sindikalnog organiziranja, socijalna i radna prava, sustav plaća, radnička solidarnost i sl. socijalni su aspekti privatizacije i ne smiju se u tom procesu niti zanemariti, a pogotovo eliminirati. Ali isto tako odnosi socijalne solidarnosti nikada ne bi smjeli postati zamjenom tržištu, već pretpostavka njegovog efikasnog funkcioniranja.

Iskustva privatizacije pokazuju da je važna komponenta uspjeha privatizacije i reduciranja socijalnih tenzija postojanje odgovarajućeg informacijskog sustava, koji će, s jedne strane, učiniti sve relevantne podatke o privatizaciji transparentnim i dostupnim onima koji odlučuju i sudjeluju u samom procesu i, s druge strane, omogućiti informiranost građana i zaposlenih o gospodarskoj politici i njihovom socijalnom i ekonomskom položaju i pravima, o participaciji u rješavanju socijalnih problema, o mogućnostima i tehnikama tržišta dionica i udjela i sl.

Pitanja kao što su: da li posjedovanje ili kupnja dionice poduzeća u kojemu ste zaposleni ne znači "kupnju" radnog mjesta, koliko privatizacija ugrožava zaposlenost, egzistenciju i stečena prava, kakve su mogućnosti participacije i suodlučivanja, sindikalnog organiziranja, danas više ili manje prisutna u svim razvijenim tržišnim privredama i dr. – pitanja su o kojima bi zaposleni i građani morali biti dobro informirani.

Utvrđivanje strategije privatizacije i njena operativna razrada, ponovimo, prvorazredna su politička odluka. O tempu i intenzitetu privatizacije društvenog ili podržavljene kapitala, kako smo već prije više od dvije godine navodili, ovisiti će tempo i intenzitet depolitizacije gospodarstva i političkog i demokratskog razvoja zemalja u tranziciji.

Iskustvo s totalitarnim sistemima pokazalo je da, bez obzira na sva institucionalno zajamčena prava, samo poduzetnik i građanin, zaštićen u svim svojim vlasničkim pravima, može slobodno, otvoreno i bez straha izražavati svoju političku volju, biti slobodan od straha i postati neovisnim čimbenikom demokratskog i pluralističkog društva. Privatno vlasničko gospodarstvo je osnovni, iako ne dovoljni, uvjet svakog demokratskog sustava.

Iskustva Poljske, Češke, Slovačke i, posebno, Slovenije pokazuju s koliko se mukotrpnog političkog usaglašavanja institucionalizira, prati i prilagođava promjenama proces privatizacije. Republika Slovenija je svoj Zakon o vlasničkom preoblikovanju poduzeća donijela tek 20. studenog 1992. godine.

Sa svom tom složenošću, privatizacija je jedina stvarna nada za postsocijalističke ekonomije. Problemi stabilizacije, kao i njihovo rješavanje, dolaze i odlaze, i na Zapadu i na Istoku. Ono što stvari čini bitno drukčijim je vlasnički problem i njegovo rješavanje. Dugo odgađanje tog pitanja opteretit će populaciju Istočne Europe trajnim siromaštvom i birokracijom. Vjerojatnije je da će dugotrajna privatizacija više potkopati nade koje potiču postojeća kretanja prema kapitalizmu, nego što bi nedostaci brze privatizacije mogli štetiti.<sup>8</sup>

## 2. CILJEVI PRIVATIZACIJE U POSTSOCIJALISTIČKIM ZEMLJAMA

2.1. Svaka postsocijalistička zemlja je krenula koncem 80-ih godina, u skladu sa svojim specifičnim uvjetima demokratizacije, naslijeđene gospodarske i vlasničke strukture i međunarodnog položaja, u proces privatizacije, kao odlučni korak prema tržištu.

Danas već postoji višegodišnje iskustvo, na temelju kojega se može analitički ocijeniti koji su se ciljevi ostvarili, koji su ostvarivi, a koje treba napustiti.

Vrednovanje i ocjenjivanje dosadašnjeg tijeka privatizacije bitno je determinirano izborom kriterija prema kojima se ocjenjivanje i vrednovanje obavlja. I kod privatizacije, kao i kod drugih velikih projekata i procesa, uzimaju se kao osnovni kriteriji: ciljevi, strategija njihovog ostvarivanja, korištenje i raspolaganje resursima (sredstvima) nužnim za njihovo ostvarivanje, vremenska dinamika (*timing*) i, konačno, političke i gospodarske značajke okruženja.

Za praćenje, ocjenu i provođenje privatizacije u Hrvatskoj potrebno je uzeti u obzir zacrtane ciljeve, strategije njihovog ostvarivanja i prilike u kojima se ovaj složeni proces kretao. Iako se nikada ostvarenja i ciljevi do kraja ne podudaraju, jer čovjek uvijek odlučuje u uvjetima, kako je to davno ustvrdio nobelovac H. Simone, tzv "ograničene racionalnosti", ipak niti jedan analitički instrumentarij ne može mimoći ovaj pristup.

Pri tim usporedbama nastojat će se dati, gdje je moguće i gdje su raspoloživi podaci, usporedbe s drugim zemljama. Raspoložuci tim saznanjima, mogu se kao povratna informacija dati ocjene i prijedlozi, nužni za korekciju bilo postavljenih ciljeva, bilo temeljne strategije, bilo primijenjenih modela i tehnika pojedinačno, u raznim kombinacijama ili čak jednog, drugog i trećeg zajedno.

8

Demsetz, H., Review of J. Kornai (1990), *Journal of Economic Literature*, Vol. XXIX, 1991, No. 3, str. 1212-1214.



2.2. O ciljevima i nužnosti privatizacije, kako je vidljivo iz pregleda koji slijedi, praktički danas ni u jednoj postsocijalističkoj zemlji nema većih dvojbi.

Tako npr. Njemačka, zemlja koja je među prvima, nakon ujedinjenja, institucionalizirala proces privatizacije već 1. ožujka 1990. osnivanjem državne institucije za privatizacije *Treuhandanstalt* i utvrđivanjem postupka privatizacije, utvrđuje statutom *Treuhand* njegove ciljeve:

- privatizirati državnu ekonomiju toliko brzo koliko je moguće;
- osigurati konkurentnost toliko poduzeća koliko je moguće i pri tome zadržati i stvarati nova radna mjesta;
- razbiti (dezintegrirati, op. D. K.) neefikasna poduzeća i stvoriti efikasnu gospodarsku strukturu.<sup>9</sup>

Mađarska, koja je u proces tranzicije ušla i u bivšem sistemu, smatra da je:

"Glavni cilj privatizacije stvoriti uvjete da buduće ekonomske operacije budu što je moguće efikasnije. Također, privatizacijom treba postići cijenu i prihode, a većinu prihoda ostvarenih privatizacijom upotrijebiti za servisiranje državnoga duga."<sup>10</sup>

U bivšoj Čehoslovačkoj – kako nadahnuto navodi službeni izvještaj njene vlade: "Generalno je prihvaćeno, da je transformacija ekonomije, i društva kao cjeline, ovisna o njenoj privatizaciji. Glavni cilj privatizacije je da se zemlja u kojoj je bilo 100% državno vlasništvo konvertira u zemlju s neobično malim i dobro definiranim državnim sektorom. Prema definiciji se to ne može ostvariti bez privatizacije. Činjenica je da sve mjere, koje sadrži paket ekonomskog programa čehoslovačke vlade, moraju služiti jedinom zadatku, tj. da se podrži proces stvaranja zdravog i brzo rastućeg privatnog sektora."

"Privatizacija u najširem smislu riječi nije samo jedna stavka ekonomskog programa. Ona je cjelina transformacije. Bez dobro definirane i ostvarive strategije privatizacije program će postati još jedan beznadni pokušaj da se reformira ono što se reformirati ne može. Privatizacija je precizni element koji razlikuje transformaciju od reforme. To je razlog zašto privatizacije mora biti osmišljena i smatrana sama sebi svrhom. Ona je upravo jedno od sredstava da se ostvari efikasnost, prosperitet i demokracija."<sup>11</sup>

9

Balz, Dr. Manfred: Commercial Privatization in Germany, 1992, u: *Country Privatization Report 1992. Germany*, na Third annual Conference on Privatization in Central and Eastern Europe, Ljubljana, prosinac 1992, str. 4.

10

Csepi, Dr. Lajos i Lukacs, Dr. Erzsebet: Privatization in the Context of Economic and Political Reform, u: kao u fusnoti br. 4., str. 4.

11

The wave of the Voucher Privatization in Czechoslovakia (izvještaj vlade), u: kao pod 4, str. 2.

Slično ističe i izvještaj iz Poljske: "Privatizacija nacionalnog bogatstva je ključni faktor prelaska na tržišnu ekonomiju u Središnjoj i Istočnoj Evropi. Fundamentalni ciljevi privatizacije su: redukcija javnog sektora i njemu inherentnog opterećivanja državnog budžeta, kao i stvaranje prihoda. Iz toga proizlazi da je cilj privatizacije da se uvođenjem efikasnog sustava korporativnog upravljanja bitno poboljša učinak poduzeća."<sup>12</sup>

U Republici Hrvatskoj su pristup i ciljevi privatizacije dati prvotno u uvodnom obrazloženju prilikom donošenja Zakona (21. 4. 1991), i to kao:

- zaštita nacionalnog bogatstva;
- unošenje svježeg kapitala u gospodarstvo;
- pokretanje poduzetništva;
- široka disperzija vlasništva;
- fleksibilnost ulaganja i za domaće i za inozemne ulagače, a prije svega – što bržu pretvorbu poduzeća i njihovo vlasničko restrukturiranje.<sup>13</sup>

U prvom većem i temeljitijem izvještaju o tijeku procesa privatizacije, koji je vladina Agencija za restrukturiranje i razvoj podnijela Saboru u studenom 1992, dakle godinu i pol nakon donošenja Zakona o preobrazbi, ciljevi privatizacije se razvrstavaju na dugoročne i kratkoročne. Među prvima se navode:

- povećanje učinkovitosti poslovanja hrvatskih poduzeća;
- postizanje socijalne pravednosti za državljane Hrvatske kupnjom dionica (udjela) u poduzećima, uz značajne popuste i uz obročno plaćanje tijekom pet godina;
- prihodi od privatizacije koristit će se za obnovu ratom opustošenih područja;
- internacionalizacija poslovanja;
- restrukturiranje poduzeća bit će prepušteno budućim (poznatim) vlasnicima.

Među drugim kratkoročnim ciljevima mogli bi se prepoznati:

- uklanjanje društvenog vlasništva i svih na njemu zasnovanih društvenih i gospodarskih odnosa;
- uvođenje društva kapitala kao osnovnog oblika organizacije hrvatskih poduzeća;
- poticanje gospodarske aktivnosti poglavito kroz unošenje svježeg kapitala u poduzeća – posredstvom dokapitalizacije;

<sup>12</sup>

Privatization in Poland, *Country Report*, isto kao pod 4, str. 2.

<sup>13</sup>

Gregurić, Dr. Franjo: Pretvorba vlasništva, u ed. *Ulaganja u Hrvatsku*, u redakciji dr. Pere Jurkovića, izdavač Massmedia, Zagreb, 1992, str. 185.

- smanjenje javnog duga prodajom poduzeća – "starom štednjom";
- provođenje privatizacije korištenjem svih raspoloživih modela iz važećeg zakona – od prodaje poduzeća do stvaranja zajedničkih poduzeća sa stranim partnerima, poticanjem MBO i EBO, odnosno davanje poduzeća na upravljanje poslovnim timovima;
- procjenama vrijednosti poduzeća i razvojnim programima, koji su obvezni u prilogu elaboratu, provodi se i svojevrsna inventura stanja u hrvatskom gospodarstvu te dobivaju dragocjeni elementi za definiranje gospodarske politike.<sup>14</sup>

Iako su ciljevi privatizacije u postsocijalističkim zemljama formulirani na različite načine, katkad neprecizno, katkad se zamjenjuju sa sredstvima, ipak se u osnovi svode, u sličnim interpretacijama, na slijedeće osnovne grupe:

- (1) Privatizacijom, kao temeljnim sredstvom pokrenuti tranziciju za prijelaz na tržišnu ekonomiju i naročito razvoj financijskog tržišta i tržišta kapitala; privatizacija nije samo mikroekonomska promjena, već i promjena makroekonomskog okruženja i elemenat stabilizacijske i razvojne politike.
- (2) Privatizacijom stvoriti novu upravljačku strukturu i nove poduzetničke motive, zasnovane na vlasništvu kapitala, maksimiranju profita i tržišnoj konkurenciji, koji će pokrenuti restrukturiranje poduzeća i povećati ekonomsku efikasnost za svaki ekonomski subjekt i nacionalnu ekonomiju kao cjelinu.
- (3) Prodajom poduzeća privatnim vlasnicima, kao osnovnom tehnikom privatizacije, povećati prihode državnog proračuna.
- (4) Privatizacijom osigurati dodatna sredstva za saniranje i razvoj poduzeća (dokapitalizacija svježim sredstvima).
- (5) Utvrditi demokraciju, vladavinu prava i osigurati političke slobode.<sup>15</sup>

Unutar ovih ciljeva pojedine zemlje, implicite ili eksplicite, posebno ističu: podjelu dionica građanima i zaposlenima (Češka, Rusija, Rumunjska i dr.), održavanje razine zaposlenosti (Njemačka), očuvanje prirodnog i stečenog narodnog bogatstva (Hrvatska), stabilizaciju ekonomije (Poljska) i sl.

<sup>14</sup>

Republika Hrvatska, Agencija za restrukturiranje i razvoj, *Izvešće za Sabor*, Zagreb, studeni 1992, str. 8.

<sup>15</sup>

Dahnji, Farid i Milanović, Branko: "Privatization; Objectives, constraints and divestiture model, u izd. *The Transition to a Market Economy*, Volume II, OECD, Paris, 1991, str. 14. Csepi, Lajos i Lukacs, Erzebet: Privatization in Hungary, *Country privatization report 1992*, Third annual Conference on Privatization in Central and Eastern Europe, str. 6. Ekonomski institut, Zagreb – grupa autora: *Privatizacija u politici gospodarskog razvoja*, Zagreb, ožujak, 1991, str. 7. Maskin, Eric S. *Aukctions and Privatization*, u ed. *Privatization*, Symposium in Honor of Herbet Gierch, J. C. B. Mohr, Tuebingen, 1992, str. 117.

2.3. Ciljevi privatizacije su višeznačni. Uspješno ostvarenje tih ciljeva zahtijeva njihovu međusobnu usklađenost i konzistentnost, što nije lako postići. Dapače, konfliktnost pojedinih ciljeva prisutna je s većim ili manjim intenzitetom u svim zemljama, što vodi k suboptimalnosti njihovog ostvarivanja. Istaknut ćemo tri očita primjera, u kojima je konfliktnost ciljeva pravilo, a njihovo usklađivanje složeno.

Osnovni i prvenstveni cilj privatizacije je, radi čega se i pristupa privatizaciji, povećavanje produktivnosti i efikasnosti poduzeća, što prije svega znači bolje korištenje resursa i povećanje produktivnosti rada. Neizbježno je da će novi vlasnici povećanje produktivnosti prije svega tražiti u reduciranju viška zaposlenih, što će pridonijeti povećanju nezaposlenosti. S druge strane, niti jedna država ne može sebi dopustiti luksuz da rast nezaposlenosti ugradi kao cilj svoje gospodarske politike.

Stoga su među brojnim gospodarskim, socijalnim i političkim problemima, koji se u postsocijalističkim zemljama kroz tranziciju i privatizaciju prelamaju, nezaposlenost i zapošljavanje, prema našem mišljenju, najvažniji i prioritetni.

Na njihovu težinu ukazuje i činjenica da avet nezaposlenosti danas potresa i najrazvijenije zemlje i da još nisu nađena trajna rješenja niti u tržišnim niti u državnim mehanizmima.<sup>16</sup> "Prikrivena nezaposlenost", rad bez radnog doprinosa, bila je ugrađena u gospodarski sustav svih socijalističkih zemalja. Tranzicijom i privatizacijom prestaje biti "prikrivena" i s rastućom krizom, koja je zakonita u procesima tranzicije (o čemu će biti govora) postaje detonatorom socijalnih konflikta. Stoga nije čudno da je problematika zapošljavanja, odnosno nezaposlenosti, koja je, vrlo je važno istaknuti, skoro nerješiv problem i najrazvijenijih zemalja, sve više ne samo socijalni nego i temeljni razvojni, pa i politički problem.

Da li si Hrvatska, ili bilo koja druga zemlja, može dopustiti da privatizacijom naglo udvostruči i utrostruči broj nezaposlenih, a da za njih nema alternativna rješenja ni u novim radnim mjestima ni u financiranju njihove socijalne sigurnosti?

Ako se pak privatizacija uvjetuje zadržavanjem zatečene razine zaposlenosti, koliko će kupaca, aktivnih investitora, biti spremno platiti državi procijenjenu vrijednost, zadržati višak zaposlenih i pri tome dodatnim ulaganjima – dokapitalizacijom koja je, ne u pravilu, nego beziznimno, nužna – modernizirati proizvodni proces i time dodatno povećati stupanj "prikrivene" ili "otvorene" nezaposlenosti?

---

16

Stope nezaposlenosti, prema posljednjim podacima (siječanj 1993) su i u najrazvijenijim zemljama zastrašujuće: u Velikoj Britaniji danas je 3.170.000 nezaposlenih ili 10,8% radne snage, u Francuskoj 2.992.600 ili 12,5%, u Njemačkoj 2.478.000 ili 7,5%, u Italiji 2.425.000 ili 10,1%, Španjolskoj 2.768.000 ili 18%, *Le Monde*, 2. ožujka 1993. i *la Republica*, ožujak 1993. U Hrvatskoj je bilo, prema podacima Državnog zavoda za makroekonomske analize i prognoze, u siječnju 1993. 261.489 nezaposlenih ili 21,6% od ukupnog broja zaposlenih.

Koliko god privatizacija u okvirima moderne i otvorene razvojne politike dugoročno dovodi do otvaranja novih radnih mjesta, toliko kratkoročno i srednjoročno, ako se ostvaruje pojedinačnom prodajom poduzeća nužno dovodi do skokovitog rasta nezaposlenosti.

Ako se privatizacijom društvenih, odnosno državnih, poduzeća reducira broj zaposlenih, a istovremeno ne osiguraju dinamičnim rastom novoosnovanih privatnih poduzeća nova radna mjesta, o čemu je bilo već govora, onda se u postupku privatizacije nužno mora zahtijevati zadržavanje postojeće razine zaposlenosti. U tom se slučaju ciljevi, modeli i tehnike privatizacije moraju prilagoditi tom zahtjevu.

Ciljevi privatizacije onako kako su postavljeni u Hrvatskoj, za razliku od Njemačke i Čehoslovačke, ne sadrže problematiku zaposlenosti. Mišljenja smo da se vlada Hrvatske mora jasno opredijeliti kako i u postojećem modelu privatizacije treba sačuvati postojeću razinu zaposlenosti, jer svako njeno daljnje smanjivanje prijeti socijalnim tenzijama, koje mogu ugroziti gospodarski život Republike. Pogotovo treba imati u vidu da se u zadnje dvije godine broj zaposlenih smanjio za 40 %, da danas cca 1,100.000 zaposlenih moraju uzdržavati gotovo 2,000.000. građana (oko 700.000 prognanika, cca 700.000 umirovljenika, cca 300.000 nezaposlenih i cca 200.000 socijalno ugroženih).

Smatramo da bi se u pristupima privatizaciji, za koje se već više od tri godine zalažemo, o čemu će kasnije biti riječi, lakše našlo rješenje i za ove probleme nezaposlenosti.

2.4. U Hrvatskoj, kao i u većini drugih zemalja, jedan je od osnovnih ciljeva privatizacije da se prodajom poduzeća dođe do sredstava kojima je potrebno prije svega sanirati državni proračun, otplatiti javni dug i financirati obnovu zemlje.

Istovremeno se kao strateški cilj utvrđuje kako se privatizacijom treba pokrenuti restrukturiranje putem dokapitalizacije i novih ulaganja.

Mišljenja smo da će se u situaciji kada se na tržištima u postsocijalističkim zemljama nudi preko 90.000 "socijalističkih" poduzeća, a potražnja ne premašuje godišnje tisuću, ako je ogromna većina tih poduzeća sa zastarjelom tehnologijom, vrlo niskog stupnja organiziranosti, s izgubljenim ili reduciranim tržištima, teško naći investitora koji je spreman istovremeno isplatiti državi procijenjenu vrijednost i investirati u revitalizaciju i modernizaciju poduzeća.

Treba se suočiti sa stvarnošću i izgubiti iluziju da je moguće od istog privatnog investitora dobiti sredstva i za proračun i za dokapitalizaciju.

Iskustva Hrvatske, Poljske i Češke potpuno, i Mađarske djelomično, pokazuju da je priljev kapitala u državni proračun od prodaje poduzeća individualnim vlasnicima marginalan. U Hrvatskoj su, prema navodima potpredsjednika vlade, do sredine veljače 1993, nakon gotovo dvije godine privatizacije, privatni vlasnici za kupnju dionica i udjela uplatili 74 milijuna DEM (kod čega su sredstva prvih rata otplata, prema našoj ocjeni, oko 50%), što je, prema procjenama

napravljenim u EI-u, ispod 1% vrijednosti ukupnog društvenog kapitala u Hrvatskoj.

U prvoj ozbiljnoj studiji o privatizaciji u politici gospodarskog razvoja, koju je grupa autora iz Ekonomskog instituta Zagreb izradila u ožujku 1991, dakle prije donošenja Zakona, kao svoj prilog raspravi, upozorava se na dvije osnovne svrhe privatizacije: uspostavljanje nove, efikasnije upravljačke strukture i dotok novog svježeg kapitala.<sup>17</sup>

Vlada Hrvatske bi se morala jasno opredijeliti da li je prioritet punjenje proračuna ili modernizacija poduzeća, jer je jedno i drugo jednostavno neostvarivo.

Jedan od osnovnih ciljeva privatizacije je oživljavanje i institucionaliziranje privatno-vlasničkih prava, normativnog i sudskog sustava kao važnih poluga ne samo tržišnog gospodarstva nego i demokratskog i pluralističkog društva.

Koliko god se slomom totalitarizma u postsocijalističkim zemljama politički sustav institucionalno demokratizirao, toliko su državno vlasništvo, ili u Hrvatskoj – podržavljenje gospodarstva – ozbiljne zapreke za stvarnu demokratizaciju i pluralizaciju života.

Ako će 80 % društvenog kapitala postati 80% kapitala u vlasništvu države, a država pod kontrolom jedne stranke, onda takvo rješenje neizbježno vodi u politizaciju gospodarskog sustava i amalgamiranje ili srašćivanje države, politike i poduzeća, stvaranje državno-partijskog gospodarstva, bilo kroz "upravne odbore" bilo kroz "javna poduzeća. Poduzeća postaju kontrolirana od države, a ne od tržišta, odgovorna politici, a ne efikasnosti. Umjesto "depolitizacije", politizacija se na velika vrata vraća u poslovanje i poslovni svijet.

Tržišno gospodarstvo i demokratsko i pluralističko društvo ne mogu se ostvariti podržavljenjem poduzeća, čak i kao prijelaznim rješenjem. Treba se podsjetiti na aksiom prema kojemu su "najtrajnija prijelazna rješenja i privremene mjere". Diktaturom se ne može doći do demokracije, kao što nije točno ni da "jačanjem države, država odumire" (jedna od Staljinovih besmislica). Do tržišta se može doći samo tržišnim sredstvima. Citirana studija Ekonomskog instituta, kao i pojedini njeni autori, više od dvije godine upozoravaju:

"Problem upravljanja podržavljenim poduzećima u 'prijelaznom razdoblju' jedan je od najvećih, a ujedno i jedan od onih koje pobornici prijedloga podržavljenja uopće ne uzimaju u obzir. Ako prestaje 'samoupravljanje' u podržavljenom poduzeću i ako nestaju dosadašnji mehanizmi donošenja poslovnih odluka, koji su to novi mehanizmi donošenja poslovnih odluka, koji su to onda novi mehanizmi upravljanja? Tko postavlja upravne odbore i direktore? Po kojim kriterijima? Po čemu bi oni trebali biti uspješniji nego u starom sistemu? Kakva je motivacija direktora podržavljenog poduzeća koje treba biti nekome prodano? Koji je vremenski horizont koji se ima u vidu kod donošenja poslovnih odluka tj.

---

17

Ekonomski institut, Zagreb, grupa autora: *Privatizacija u politici gospodarskog razvoja*, Zagreb, ožujak 1991.

neće li investicijska ulaganja u cijelosti zamrijeti? Neće li upravo ti novopostavljeni direktori i upravni odbori postati najveći protivnici prodaje svojih poduzeća? Suvremena ekonomska znanost tu ne poznaje dilema. Javni sektor, kako zbog svojih mehanizama koordinacije i odlučivanja, tako i zbog specifičnog odnosa prema državi kao instrumentu prisile, uvijek je i u svakoj zemlji manje efikasan, (skuplji) od privatnog sektora. Ako on postane dominantan, efikasnost toliko pada da je nemoguće opstati u utakmici s gospodarstvima s dominantnim privatnim sektorom.<sup>18</sup>

Ne upuštajući se u daljnju razradu, smatramo da bi bilo hitno potrebno redefinirati ciljeve privatizacije i učiniti ih jasnim i konzistentnim, jer bez toga neće biti niti jasnih uputa za akcije, niti prave strategije prema tržišnom gospodarstvu, niti kriterija za vrednovanje ostvarenja.

### 3. STRATEGIJA TRANZICIJE I PRIVATIZACIJE

3.1. Ako ciljevi privatizacije ocrtavaju novo stanje, u koje bismo željeli iz postojećeg dovesti hrvatsko gospodarstvo, onda su strategije skup aktivnosti koje je nužno poduzeti u prostoru i vremenu da se to ostvari.

I dok danas praktički nema više velikih dvojbi o ciljevima, pogotovo dugoročnim, privatizacije, dotle se putovi njihovog ostvarenja, strategije kretanja i odabir vremena bitno razlikuju od zemlje do zemlje.

U svim zemljama prisutne su brojne dvojbe. Stavovi se polariziraju, a praksa glavinja.

Opća suglasnost znanstvenika i političara postoji samo u dva stava:

– Prvi, da je proces privatizacije, posebno u postsocijalističkim zemljama, složeniji i teži nego što je itko u euforičnom raspoloženju sloma socijalizma očekivao. Izbor prave strategije, vremensko dimenzioniranje (*timing*), ekonomsko, pravno i financijsko oblikovanje pretvorbe, sve to zahtijeva više napora, vremena i sredstava nego što je itko očekivao, unatoč traženju i naporima i teoretičara i praktičara.

– Drugi, da unatoč naporima i teorije i prakse nije dosad nađeno ni rješenje, ni strategija, ni model koji bi na jednostavan i efikasan način zadovoljili, ako ne sve, a ono većinu zahtjeva i ciljeva koji se privatizacijom žele ostvariti. Dapače, ni danas dvojbe i lutanja nisu izgubili na intenzitetu.

I ekonomska praksa i ekonomska teorija zatečene su procesom privatizacije, terminom koji prije desetak godina nije postojao ni u teoriji.

O tome što se hoće postići privatizacijom, kako smo prethodno istakli (poglavlje 2), nema mnogo nesporazuma.

---

18

Ekonomski institut Zagreb, cit. studija, str. 19.

Ali o tome kako, kojim putem, s kakvom strategijom i s kojim sredstvima – velike su podvojenosti. I danas se, iako raspoložemo arsenalom ponuđenih varijanti, traže optimalna rješenja.

Brojne varijante ponuđenih putova i modela privatizacije u postsocijalističkim bi se zemljama mogle svesti na strateška i dalekosežna rješenja, koja se nameću kao sudbonosne dvojbe, koje predodređuju druge akcije. Prema našem mišljenju, prvenstveno se kao takva nameću slijedeća pitanja:

(1) Da li je država jedini i opći vlasnik svih poduzeća u državnom vlasništvu, njihov jedini prodavalac, a prodaja jedina transakcija privatizacije; pod kojim uvjetima obavljati prodaju, s popustom, bez popusta, obročno, uz kakve garancije, preko kojih institucija, s porezom ili bez poreza i dr.

(2) Da li su građani i zaposleni jedini vlasnici državnih poduzeća, koja pripadaju njima, i raspodjeljuju stoga bez naknade, što se često pogrešno naziva besplatno, a država je samo katalizator koji obavlja, utvrđuje kriterije i tehniku raspodjele vlasništva (to mogu biti samo dionice) građanima i naplaćuje svoj servis, prema njihovoj odluci i pod njihovom kontrolom.

(3) Da li privatizaciju ostvarivati centralizirano, tj. odlukama koje se pripremaju, izvršavaju i kontroliraju za nacionalnu ekonomiju u jednom centru, ili obavljati više ili manje decentralizirano, počam od autonomne pretvorbe svakog poduzeća do veće ili manje regionalizacije odlučivanja. Na ovu će odluku bitan utjecaj imati odgovor na pitanja pod (1) i (2).

(4) Da li privatizirati "vlasničkim šokom" ili tzv. *big bangom*, tj. jednom zgusnutom i inenzivnom aktivnošću vremenski ograničenom na 12 ili nešto više mjeseci, ili postupnim putem kroz više ili čak desetak godina.

(5) Da li privatizirati standardnim načinom, poduzeće po poduzeće (*case by case*, tzv. *British style*), ili nestandardnim ući u tzv. *masovnu privatizaciju* (*mass privatization* putem *vouchera*), u kojoj istovremeno teče proces privatizacije u širokim skupinama ili sektorima nacionalnog gospodarstva.

(6) Da li privatizirati unificirano, prema jednom modelu za sva poduzeća, bez obzira na sektorske karakteristike, veličinu, opremljenost i kadrovsku ekipiranost, ili imati unutar jedne ili više generalnih strategija diferencirane pristupe prema sektorima, veličini i sl.

(7) Da li poći od principa da su svi kupci ravnopravni ili se i kupci mogu diferencirati kao fizičke osobe prema državljanstvu (domaći i strani), prema stručnosti i zanimanju, prema godinama staža, prema radnom odnosu i sl., ili kao pravne osobe prema monopolnim obilježjima, veličini, djelatnosti, državnoj pripadnosti i sl.

3.2. U traženju odgovora na ova pitanja, postojali su i razvili se brojni modeli i tehnike privatizacije, kao npr.:

- javna prodaja dionica putem javne, svima dostupne ponude;
- privatna prodaja dionica unaprijed određenom krugu kupaca;



- prodaja imovine poduzeća, a ne poduzeća;
- prodaja dijelova državnih poduzeća, koja se prethodno fragmentacijom restrukturiraju (*spin off*);
- dokapitalizacija privatnim kapitalom;
- otkup menedžera i zaposlenih, *management employee buy out*, skraćeno MEBO tehnika;
- podjela dionica menedžerima i zaposlenima bez naknade, u cjelini ili djelomično;
- privatizacija putem *vouchera*, posebnih doznaka ili certifikata koji se daju svim građanima bez naknade, koji time stječu prava potraživati dionice poduzeća u pretvorbi;
- ugovorno davanje menedžerima i zaposlenima u zakup (*leasing*).<sup>19</sup>

3.3. Pred svim tim dvojbama našle su se sve postsocijalističke zemlje, tražeći po svojim kriterijama rješenja za koja su mislili da su najprikladnija.

Iz slijedećeg prikaza strategija i modela tehnika privatizacije u pojedinim postsocijalističkim zemljama vidi se sva različitost pristupa privatizaciji:

(1) U bivšoj Čehoslovačkoj (podaci su iz prosinca 1992, dok je još formalno postojala) polaze od činjenice da će krajnji rezultat transformacije biti nova distribucija vlasti i bogatstva i da se danas ta dva procesa stapaju u jedan. Privatizacija mora biti brza i transparentna, tako da najširi krug građana može u njoj sudjelovati.

Čehoslovačka je vlada je smatrala da samo nestandardna privatizacija, putem široko zahvaćene podjele *vaučera* svim građanima, jedino rješenje.

Proces počinje s dvije operacije: restrukturiranjem poduzeća za podjelu i njihovim vrednovanjem i nuđenjem. Nitko osim samih poduzeća ne može to napraviti.

Osnovna načela prodaje putem raspodjele su:

- stotine poduzeća u vlasništvu države bit će transformirano u dioničarska društva (*JSC-joint stock corporations*);
- dionice će se nuditi za investicijske *vaučere*;
- investicijski su *vaučeri* pripremljeni u *vaučerskim* knjižicama koje se mogu kupiti u svakom poštanskom uredu za 35 Kčs; svatko može kupiti *vaučere*, ali

<sup>19</sup>

O metodama i tehnikama privatizacije u: Vuylsteke, Charles: *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises*, The World Bank, Washington D.C., 1988; Utt, Ronald: *Privatization: Shifting the Balance Toward Growth*, IMPACT, 4/89, Buvač Drago: *Povratak u kapitalizam*, Zagrebačka poslovna škola, Zagreb, 1990.

samo određene kategorija državljana Čehoslovačke imaju ih pravo registrirati; taksa za registraciju je 1000 Kčs;

- vrijednost vaučera u knjižici je denominirana u investicijskim bodovima;
- vlasnik registrirane vaučerske knjižice je ovlašten potrošiti 1000 investicijskih bodova u svakom "valu" privatizacije.

Prije nego je prva runda privatizacije pokrenuta, vlasnici vaučera mogu povjeriti svoje vaučere privatizacijskim investicijskim fondovima da umjesto njih vode brigu o dionicama i time postaju, po završetku vala privatizacije, dioničari tih fondova.

Dvije su pretpostavke nužne za ovaj model: prvo, obujam vlasništva koje se privatizira mora biti dovoljno velik da zadovolji potražnju milijuna vlasnika vaučera i, drugo, priprema poduzeća za privatizaciju mora biti dovoljno jednostavna da proces privatizacije bude dovoljno brz.

U provedbi ovog modela doneseno je od 5. 9. 1991. niz zakonskih normi i stvorene su posebne institucije (nacionalno ministarstvo za privatizaciju).

U Češkoj smatraju da ovaj model rješava dva ključna problema privatizacije:

- pomaže da se savlada problem očitog pomanjkanja kapitala kod stanovništva;
- premoštava neiskustvo pučanstva, koje općenito nije upoznato s metodama stjecanja vlasništva putem dionica.

U proljeće 1993. milijuni Čeha i Slovaka i stotine privatnih investicijskih fondova postat će vlasnici 1491 kompanije. Vlada ističe da će budućnost pokazati koliko će se promijeniti ponašanje privatiziranih poduzeća i koliko će ih preživjeti oštru tržišnu konkurenciju. I drugo, da li će primarno i sekundarno tržište dionica osigurati toliko potrebnu akumulaciju.<sup>20</sup>

(2) Poljska, iako je vrlo rano počela s gospodarskom reformom (1988), ipak do danas još nije konzistentno zaokružila svoj model privatizacije. Tek se sada nazire politički sporazum o opsegu reprivatizacije i o "masovnoj privatizaciji".

U nacrtu zakona su dvije alternative:

- prva, nakon kapitalizacije državnih poduzeća (pretvaranja kapitala u *equity*) dionice se prenose u privatne ruke. Svakako, zaposleni mogu kupiti do 20% od ukupne sume s 50% popusta;
- druga, skokovita privatizacija, tzv. masovna privatizacija, koja pretpostavlja podjelu dionica 200-400 državnih d.d. na nacionalne investicijske fondove, a dionice tih fondova besplatno se podijele svim građanima; zakon nije bio odboren do lipnja 1992; posebno se razrađuje privatizacija putem stečaja.

<sup>20</sup>

*The 1992 Wave of the voucher privatization in Czechoslovakia*, CEEN, December 1992.

Od početka privatizacije od 8500 poduzeća do ožujka 1992 pretvorbu su započela 1554 poduzeća. Od tih 1554 određeno je za pretvaranje u d.d. 431 poduzeće, 1123 za privatizaciju putem likvidacije. Od 431 poduzeća pretvorenih u d.d. stavljeno je u proces privatizacije na klasičan način, putem prodaje 273 poduzeća, a do lipnja 1992. dovršena je u samo 32 poduzeća. U drugima je ili u postupku, ili su samo formalno dioničarska društva, a zapravo su državna.

S druge strane, 431 poduzeće predviđeno je za masovnu privatizaciju besplatnom podjelom, ali još se čeka zakonsko rješenje.

Tempo privatizacije očajno je razočaravajući.

Impresivnija je privatizacije putem stečaja. Od 1123 predviđenih za privatizaciju putem stečaja, 488 su pod stečajem radi privatizacije, a 635 su u fazi zatvaranja i do sada ih je samo 52 potpuno likvidirano.

Za razliku od privatizacije putem pretvorbe, privatizacija putem osnivanja novih poduzeća u Poljskoj je po broju i zapošljavanju izvanredno uspješna, ali po veličini ulaganja skromna.

U ožujku 1992. bilo je 6187 *joint venturesa*, poduzeća sa stranim kapitalom. Međutim do listopada 1991. bilo je investirano samo 700 milijuna US\$.

Privatnih trgovačkih društava bilo je u ožujku 1992. godine 51.269, a malih privatnih poduzeća individualnih vlasnika bilo je 1,430.000 s više od 2,6 milijuna zaposlenih.

Učinci privatnog i državnog sektora dijametralno su suprotni.

Vlada je shvatila da se neće moći prodajom državnih poduzeća napuniti budžet, odnosno da se prodajom može rješavati budžetski deficit. Isto tako da su troškovi privatizacije prodajom poduzeća enormni.<sup>21</sup>

(3) U Rumunjskoj, koja je kasno krenula u proces privatizacije, prema zakonu iz 1991. utvrđuje se slijedeći model:

- a) besplatni prijenos 30% državnog kapitala na sve stanovnike Rumunjske putem isprave o vlasništvu;
- b) javna ponuda;
- c) prodaja dionica na osnovi otvorene ili ograničene selekcije ponudioca;
- d) MBOE (za mala i srednja poduzeća);
- e) prodaja imovine.

Ukupno se privatizira 5931 poduzeće, od kojih su 2662 mala poduzeća.<sup>22</sup>

21

*Country Privatization Report 1992 POLAND*, CEEP, Deceंबर 4-5, 1992, Ljubljana.

22

Izvor: Dan Ghitescu i Veronica Gruszinski, *Nacionalna agencija za privatizaciju*, listopad 1992, CEEP, Ljubljana, 1992.

(4) Mađarska je relativno rano krenula u reformu sistema (tranzicija 1988) i započela svoj program privatizacije sa slijedećom strategijom:

- promjena vlasništva je postupni proces i ostvaruje se privatizacijom bez reprivatizacije nacionalizirane imovine; bivšim se vlasnicima daje parcijalna kompenzacija s kojom mogu kupiti državnu imovinu (dionice, stanove, trgovine, zemlju);
- proces privatizacije ostvaruje se u skladu s tržišnim karakteristikama, kao što su stvarna domaća i inozemna tražnja i kupovna moć; na strateškim točkama, kao što je demonopolizacija, nužna je intervencija države.
- primjena različitih metoda privatizacije, koje će dati široki krug investitora sposobnih kupiti poduzeća (popusti i dotacije zaposlenima i radnicima);
- prodaja državnog vlasništva strancima sa svim mogućim olakšicama;
- prijenos državnog vlasništva bez naknade, i to lokalnim vlastima, socijalnom osiguranju, fondacijama i udruženjima javne dobrobiti; ovima samo pod uvjetom da to smanjuje državne dotacije.

Koncem rujna 1992. inoviran je Zakon o privatizaciji time da je:

- formirana državna kompanija koja će upravljati sa 163 poduzeća u državnom vlasništvu, pretežno poduzeća infrastrukture i od strateške važnosti;
- znatno se veća pažnja posvećuje podršci domaćih investitora, razini zaposlenosti, sporazumijevanju o budućim poslovnim operacijama;
- razvijene su tehnike kako da zaposleni postanu dioničari (*Employee Share Ownership Programa, Leasing*) i kreditne mogućnosti (*Existance and Privatization Credit*), da bi se povećala kupovna moć domaćih poduzetnika.

Proces privatizacije se danas u Mađarskoj nalazi pred brojnim dilemama: kako ubrzati, kada je za to nužno prethodno restrukturirati, a to pak traži vrijeme; privatizacija je, prema zahtjevima tržišne ekonomije, vrlo spora, svega je 16% do sada privatizirano; ako se ubrza povećanje ponude, oborit će se cijene; inflacija, rast nezaposlenosti i socijalne tenzije su neizbježne; potrebno je uskladiti interese zaposlenih, menadžmenta i sindikata. Različite metode dovode do različitih rezultata. Besplatna razdioba ili masovna privatizacija putem vaučera mogu se ubrzati, ali pitanje je kakve će imati druge učinke. Mađarska vlada preferira pojedinačnu prodaju, a ne besplatnu raspodjelu.<sup>23</sup>

Slovenija, koja je donijela svoj zakon tek 22. 11. 1992. zasniva privatizaciju na besplatnoj podjeli dionica zaposlenima i građanima Slovenije – do 40%, na prijenosu dijela dionica na državu i fondove – do 20 % i na javnoj prodaji, na kojoj opet zaposleni mogu pod povoljnijim uvjetima konkurirati – do 40%.

<sup>23</sup>

*Country privatization report 1992. Hungary*, CEEP, prosinac 1992, Ljubljana.

I ovaj prikaz pokazuje koliko različitih putova vodi k privatnom vlasništvu i da svaka zemlja treba izabrati onaj koji odgovara njenim specifičnostima, prvenstveno naslijeđenoj strukturi, makroekonomskim odnosima, otvorenosti i političkoj, menadžerskoj i poduzetničkoj sposobnosti.

Slom socijalizma nažalost još uvijek ne znači povratak političkoj demokraciji i tržišnoj privredi. Iskustva istočnih zemalja, i u nas, upozoravaju da deklarativno opredjeljivanje za tržište, koje je prisutno u ciljevima privatizacije, ne znači i stvarni povratak tržištu. Ovaj povratak stvarno ovisi o izboru i primjeni strategija kojima se ti ciljevi moraju ostvariti, o praksi realizacije tih ciljeva. Stoga na istim ciljevima možemo imati sasvim različite rezultate.

"Gubitak vjere u politički socijalizam, ne prati demonstrativna obnova i rekonverzija vjere u tržište, u viziju *laissez-fairea*, koja je bila središnja točka klasične političke ekonomije. Ostaje rezidualna odbojnost da se dopusti da se tržište slobodno samo organizira... U tim okvirima, koji su deskriptivni, za eru prema kojoj se tako brzo krećemo, izgleda da Levijatan-država postaje dominantna. Socijalizam je mrtav, ali Levijatan živi", ističe nobelovac James Buchanan.<sup>24</sup>

3.4. Specifičnosti strategije privatizacije u Hrvatskoj polaze prije svega od činjenice da se dio vladajućih struktura u vladi i politici vehementno, odlučno, i – da upotrijebimo izraz svojstven bivšem sustavu – "beskompromisno" deklarativno u formuliranju ciljeva razvoja, tranzicije i privatizacije, obračunavao i obračunava s paradigmom starog, socijalističkog poretka (tu, naravno, spada i ekonomija).

Međutim, tek se u izboru strategija počinju prepoznavati njihovi sorealistički svjetonazori i centralno-planski instrumenti i zauzimanje za gospodarski razvoj i gospodarsku politiku kao nastavak dosadašanje.

Tako, primjerice, umjesto razvoja zasnovanog na slobodnom poduzetništvu i tržištu kao faktorima koji će investirati profitnom logikom, a ne po državnim orijentacijama i prioritetima (na čemu je socijalizam doživio slom), zastupaju se privilegirani "nostelji razvoja", traže beneficirane kamate i selektivni krediti, velike izvozne stimulacije, "meka monetarna ograničenja", inflatorno financiranje proizvodnje i javne potrošnje itd.

U tom stilu "neosocijalisti" također ne osporavaju ciljeve privatizacije, dapače. Međutim, privatizaciji, ističu pobornici ovog pristupa, treba prići u dvije faze. Prva je podržavljenje društvenog kapitala, tako da bi država postala vlasnik oko 80% društvenog kapitala ili više nego 70% ukupnih sredstava, a zatim bi tako reetativirana poduzeća država privatizirala po svom diskrecijskom pravu, koje se kreće od prodaje do poklanjanja.

---

24

Buchanan, J., Socialism is dead, Leviathan Lives, *Street Journal Europe*, 19. 7. 1990.

Od prve hrvatske demokratski izabrane vlade (30. svibnja 1990) do danas ove tendencije imaju svoje zagovornike u strukturama vlasti i vladajuće stranke.<sup>25</sup>

Vjerojatno pod utjecajem ovih tendencija do danas se nije ozbiljno pristupilo rješavanju dvaju ključnih problema tranzicije i privatizacije. Prvi je denacionalizacija imovine koju je bivši sistem nasilno oteo od zakonitih vlasnika i, drugi, vlasništvo nekretnina, nacionaliziranih i onih u društvenom odnosno državnom vlasništvu.

Značaj pristupa denacionalizaciji je velik, ne samo za privatizaciju nego i za čitav pravni, pa i društveni poredak.

3.5. Ciljevi privatizacije u Hrvatskoj dani su ekstenzivno do te mjere da su među njih uvrštena i sredstva za njihovo ostvarenje. Ipak, iz njih nije vidljivo da se strategija privatizacije zasniva na dvije faze, kako je u tekstu spomenutog *Izvešća* jasno istaknuto: "Vodeći računa o činjenici da i unutrašnje i vanjske okolnosti u kojima se zatekla Hrvatska, vremenski ograničavaju mogućnost ostvarivanja tih ciljeva, proces privatizacije se ostvaruje u dvije faze. Prva je faza *pretvorbe i djelomične privatizacije* u kojoj se sva poduzeća pretvaraju u društva kapitala i privatiziraju u onoj mjeri u kojoj postoji interes domaćih i stranih investitora u ovom trenutku. Potom slijedi faza potpune privatizacije koja će se ostvariti u razdoblju od nekoliko godina. To će rezultirati uspostavom privatnog vlasništva u gospodarstvu kombinacijom metode prodaje i distribucije."<sup>26</sup>

S obzirom na specifičnosti privatizacije društvenog, a ne državnog vlasništva (o čemu će još biti detaljnije govora), razvija se, za razliku od drugih postsocijalističkih zemalja, strategija pretvorbe, u kojoj je, iako se to, kao što je vidljivo, izbjegava jasno reći, podržavljenje društvenog vlasništva prethodna faza privatizacije.

U institucionaliziranju takve strategije donosi se Zakon o pretvorbi poduzeća, u kojemu je to mnogo vidljivije, iako nikada do kraja. Pretvorba se zasniva ili na prodaji poduzeća, koju pod različitim uvjetima i različitim kupcima odobrava državna institucija – Agencija za restrukturiranje, ili na izravnom prijenosu dionica ili udjela na fondove koji su u vlasništvu države. I u jednom i u drugom slučaju radi se o tome da država prethodno preuzima društveno vlasništvo, postaje vlasnikom državnih poduzeća i njihovim jedinim prodavaocem te o preuzimanju društvenog vlasništva od strane države, s time da bismo prvi slučaj mogli karakterizirati kao "meko", a drugi kao "tvrdo" podržavljenje.

25

Pobornici sekvestriranja društvenog vlasništva u korist države, odnosno pretvaranja društvenih poduzeća u javna poduzeća države Hrvatske, razvoja na temelju jadranske orijentacije i javnih radova kao načina prebrođivanja krize bili su prof. dr. Mate Babić, potpredsjednik prve hrvatske vlade i prof. dr. Šime Đodan, predsjednik saborskog Odbora za budžet i financije i istaknuti stranački funkcionar HDZ-a, kao i krug stručnjaka oko njih.

26

Agencija za restrukturiranje: *Izvešće*, str. 8.

## 4. SPECIFIČNOSTI PRIVATIZACIJE U HRVATSKOJ

4.1. Prije svega startna pozicija procesa tranzicije prema tržišnoj ekonomiji određena strukturom i gospodarskim sistemom naslijeđenim iz bivše Jugoslavije, slična je strukturi Slovenije i donekle drugih država nastalih na tom području.

Karakteristike te strukture značajne za privatizaciju jesu:

– Decentralizirani sustav nacionalne ekonomije, koji je, za razliku od centralno planskih sistema drugih socijalističkih zemalja, davao poduzećima veći stupanj autonomije u vođenju razvojne i poslovne politike, posebno što su samostalno odlučivala o tome što će, kako će i za koga će proizvoditi. Uspjeh poduzeća nije ovisio samo o položaju u privrednom i financijskom sistemu nego i o uspjehu na tržištu roba, koje je u odsutnosti tržišta kapitala i rada ipak funkcioniralo. Organizacije su mogle autonomno raspolagati većim ili manjim dijelom dobiti. Međutim, za razliku od sistema s razvijenom tržišnom i privatno- vlasničkom privredom, nije bilo ni tržišta kapitala ni privatno- vlasničkih odnosa i transakcija, što je onemogućivalo mobilnost kapitala i racionalno korištenje resursa.

Hrvatska su poduzeća djelovala u sistemu ne "komandne", nego "polukomandne ekonomije".

– Sistem tzv. društvenog vlasništva bitno se razlikovao od državnog vlasništva. Izgrađivao se gospodarski sustav različit od onog zasnovanog na vlasništvu, bez obzira da li je to bilo državno ili privatno, dakle na određenom "ne vlasničkom principu" u kojemu osnova sustava nije bila kapital nego rad. Iako se društveno vlasništvo pokazalo inferiornim privatnom vlasništvu, ipak je bilo superiornom socijalističkom državnom vlasništvu u centralno planskim sistemima.

– U ponašanju i poslovanju poduzeća bilo je, usprkos svemoćnoj državno-partijskoj strukturi vlasti (koja je u strateškom odlučivanju uvijek mogla imati konačnu riječ) više tržišnih elemenata nego u bilo kojoj socijalističkoj zemlji i ekonomski subjekti nisu bili do kraja oslobođeni rizika i odgovornosti.

– Za razliku od socijalističkog državnog vlasništva i poduzeća, zaposleni su imali mnogo veći stupanj identifikacije s organizacijom, veću povezanost s rezultatima svojega rada na tržištu. Može se reći da je motiviranost za efikasniji rad bila znatno veća. Pritom se ne smije zaboraviti i visoki stupanj institucionalizirane solidarnosti, što je, s druge strane, negativno djelovalo na kvalitet i disciplinu a poticalo absentizam i nekvalitetan rad.

– Poduzeće je imalo značajni stupanj poslovne samostalnosti i u ekonomskim odnosima s inozemstvom što je bitno utjecalo na unošenje internacionalnih standarda, na obrazovni nivo menedžerskih kadrova i na kvalitetu poslovanja<sup>27</sup>

27

O ovim značajkama naslijeđene strukture postoji visoki stupanj suglasnosti ekonomista, ne samo hrvatskih nego i inozemnih. Friedmann, Marer, Layard, Mencinger, Kračun, Bajt, Zdunić, Rohatinsky i drugi koji ukazuju, kako to Mencinger ističe opisujući naslijeđe u kojemu smo se našli: "Iako reforme

I iz ovih karakteristika nasljedene gospodarske strukture vidljivo je da proces privatizacije u Hrvatskoj, kao i u Sloveniji, kreće s bitno različitim pozicija od onih recimo u Rusiji, Poljskoj i u drugim socijalističkim zemljama.

Stoga i sve dvojbe i traženja pred kojima se nalazi proces privatizacije u svijetu nužno upućuju na rješenja koja bi bila u skladu s onim ostvarenjima i dostignućima u razvoju hrvatskog gospodarstva i poduzeća koja su sadržavala najviše tržišnih elemenata i u ponašanju poduzeća, menadžera i radnika.

4.2. Stoga smo se u procesu tranzicije i privatizacije u Hrvatskoj zalagali za brzu pretvorbu društvenog vlasništva u dioničarsko (*equity*) i raspodjelu dionica većim dijelom zaposlenima i manjim građanima Hrvatske, uz obaveznu dokapitalizaciju, kupnju novih dionica prema načelu da za određeni broj dobivenih dionica (*for free*) zaposleni i građani obavezno kupuju određeni broj novih dionica, tj. dionica nove emisije čime bi se došlo, makar djelomično, do toliko potrebnog svježeg kapitala, a državni bi proračun dobio više kroz poreze na povećanu gospodarsku aktivnost nego što danas dobiva od prodaje.

Na taj bi se način široko primijenila kombinacija sustava raspodjele i dokapitalizacije putem tehnike, vrlo raširene u svijetu – *management employee buy out*, prilagođene specifičnim uvjetima Hrvatske.

Zalagali smo se i da se uz ovaj opći model razradi komplementarni model po pojedinim sektorima, po kapitalnoj intenzivnosti i veličini poduzeća i otvore i druge mogućnosti, kao što je prodaja putem natječaja za mala poduzeća, za trgovačke radnje, obrtničke radionice, male restorane, hotele i sl. Također, poseban pristup za velika poduzeća koja su od posebnog interesa za nacionalnu ekonomiju, kao npr. kapitalno-intenzivna poduzeća, poduzeća gospodarske infrastrukture.

Također smo se zalagali za brzu i "masovnu" privatizaciju, privatizaciju "vlasničkim šokom", jer za to postoje bolji preduvjeti nego u bilo kojoj socijalističkoj zemlji. Vrijeme postaje za hrvatsko gospodarstvo vrlo značajnim resursom, jer se Hrvatska nalazi u specifičnim uvjetima "ratne ekonomije", s inflacijom od najmanje 30% mjesečno, budžetskim deficitom od 1,3 milijarde US\$, s padom GNP u 1992. u odnosu na 1991. od 24%. Stoga u brznoj privatizaciji leži mogućnost maksimalnog mobiliziranja svih resursa.

U uvjetima kada je Hrvatska zemlja najvišeg rizika i kada ponuda socijalističkih poduzeća na svjetskom tržištu kapitala deset puta prelazi realnu potražnju, o čemu smo prethodno govorili i kada se inozemni "špekulativni" i "prljavi" kapital, s jedne strane, a domaći kapital, stečen na ratnim profitima i "kriminaliziranim" transakcijama, javljaju kao ozbiljni kupci, može se očekivati da će zaposleni i menadžeri hrvatskih poduzeća biti jedini stvarni kupci, koji su, uz nekoliko

---

(u bivšem sistemu) ostaju polovičan napor da se uvede politika slobodne tržišne razmjene dobara i usluga i, posebno, nije se uspjelo razbiti političku i ekonomsku vlast, usprkos svemu tome ipak su stvorene pretpostavke za neobično brzu tranziciju, nezamislive u drugim, bivšim socijalističkim zemljama." U: *Privatization*, CRCE, Bled, February 1992, str. 24.



iznimaka poznatih firmi, zainteresirani da društvena poduzeća postanu putem privatizacije efikasna i kompetitivna.

Alternativa brzoj privatizaciji putem raspodjele i dokapitalizacije je podržavanje društvenog vlasništva, sa svim negativnim posljedicama koje je državno vlasništvo do danas pokazalo u svim zemljama Zapada i Istoka.

Svjesni smo da nema ni savršenog, ni pravednog rješenja i da bi i u privatizaciji prema ovom modelu bilo i grešaka i promašaja. Ali, smatramo da bi jedina realna alternativa ovom modelu, tj. podržavanje i državno vlasništvo nad cca 80% cjelokupnog dioničarskog kapitala u više od 2000 poduzeća Hrvatske, za hrvatsku privredu bila katastrofa, čak i kao prijelazno i privremeno rješenje.

4.3. Hrvatska poduzeća i hrvatsko gospodarstvo kao cjelina nalaze se početkom 1993. godine u otežanim uvjetima privređivanja, pred izuzetno složenim promjenama i razvojnim i poslovnim ciljevima i zadaćama čije rješavanje nije ni jednostavno ni lako.

Saniranje posljedica nametnutog nam rata, s povratkom svih prognanika kao prioritetom, prijelaz ili tranzicija u tržišni sustav, s privatizacijom kao ishodištem, pokretanje i dinamiziranje razvoja na tržišnim osnovama (prije svega sistemom konkurencije, individualnog poduzetništva i privatnog vlasništva) i integriranje ili "asimiliranje" hrvatskog u europsko i svjetsko gospodarstvo (Zechinni)<sup>28</sup>, sprečavanje daljnjeg pada zapošljavanja, prihoda zaposlenih i stanovništva i životnog standarda i stvaranje socijalne sigurnost za sve građane, kao i zaustavljanje klizanja hrvatskog gospodarstva u mutne vode "podzemne" ekonomije, osnovni su, iako ne jedini, ciljevi hrvatske gospodarske politike.

Danas se u hrvatskom gospodarstvu istovremeno i srazujuć se prelamaju procesi:

a) ratne ekonomije (s prioriternim zadaćama zadovoljenja ratnih potreba, zbrinjavanja prognanika i izbjeglica i obnove ratom uništenog gospodarstva); b) ekonomije tranzicije (s nužnošću hitne izgradnje tržišnih mehanizama i institucija i ubrzane privatizacije); c) razvojnih i poslovnih napora poduzeća da zaustave dezinvestiranje, da umjesto bijega privuku kapital, opstanu na tržištima i pokrenu rast i d) socijalnog raslojavanja, rasta nezaposlenosti i ekonomske emigracije; nužna je sveobuhvatna strategija razvoja s tranzicijom, privatizacijom i sa stabilizacijskim mjerama kao pretpostavkom njihovog ostvarivanja.

U ovakvim uvjetima svaka vlada preuzima ogromnu odgovornost i veliko breme. Trebat će mnogo umješnosti, znanja i sposobnosti da se povuku potezi koji će uz najmanje troška, napora i gubitaka sanirati ratne štete, izgraditi tržišni sustav, privatizirati društveno vlasništvo i dinamizirati i internacionalizirati razvoj. Stoga je prije svega potrebno stabilizirati vladu kao cjelinu, a posebno njene gospodarske resore. Za to je nužno da vlada ima jasno određenu razvojnu

28

Zecchini, Salvatore: Assimilating central and eastern Europe into the world economy, u: ed. *The transition to a market economy*, izd. OECD, Paris, 1991, str. 27.

strategiju hrvatske politike i stručnjake koji tu strategiju znaju, prihvaćaju i imaju sposobnost realizirati je.

U takvim prilikama privatizacijom se moglo mobilizirati sve građane i zaposlene, za maksimalne napore u obnovi i razvoju zemlje. Nažalost, postojećim modelom koji svršava na podržavljenju postiže se upravo suprotno.

Priče o velikim perspektivama, o stranom kapitalu koji će navaliti u Hrvatsku, o plaćama od 500 i 1000 DEM koje tek što nisu počele, sigurno ne pridonose niti razvoju niti privatizaciji.

Rat i agresija dali su veliki doprinos teškom stanju, uništavanju Hrvatske i drastičnom padu standarda. Ali rat ne može biti generalno opravdanje za sve promašaje, za nerad i dezorganizaciju, za procvat crne burze, za profiterstvo i kriminal i, konačno, za sporost i promašaje u privatizaciji.

4.4. Program i politika privatizacije, bez strategije tržišnog razvoja i u uvjetima neizgrađenih tržišnih institucija i mehanizama, snažno izraženih ratnih i poratnih potreba, lako se reducira na administrativni, državno-partijski sistem upravljanja, pogotovo kada je sklonost jačanja državnog intervencionizma i države kao vlasnika prisutna u vladajućim političkim strukturama.

Što se zapravo događa u društvenim, odnosno državnim poduzećima, saznajemo tek preko zbirnih podataka i statističkih indeksa. Činjenica je koja ohrabruje da su ta poduzeća, radnici i svi zaposleni, takvi kakve smo ih naslijedili, dali enormni doprinos ratnim naporima hrvatske vojske, od raznovrsne mehanizacije i opreme do ogromnih financijskih sredstava, da i ovog časa, unatoč svim teškoćama više izvoze nego uvoze, dokazujući svoju vitalnost i sposobnost prilagodbe promjenama i zahtjevima vremena. Međutim, kako taj potencijal još jače motivirati i mobilizirati, stabilizacijski program ne govori.

Sumnjamo da će postojeći model pretvorbe, sa zadnjim izmjenama i dopunama, s novom uvedenom valutnom klauzulom tome pridonijeti.

## **5. ISKUSTVA PRIVATIZACIJE U HRVATSKOJ**

5.1. Zakon o pretvorbi društvenih poduzeća je u svojoj osnovnoj koncepciji kompromis različitih stavova, prema našem mišljenju neuspio, jer polazi od, prema našoj ocjeni, pogrešne pretpostavke da je država vlasnik društvenog kapitala, da ga može samo ona prodavati, ne dijeliti, i da je jedino ona ovlaštena utvrđivati i potvrđivati uvjete prodaje, od cijene do rokova i načina isplate.

Iako su pri tome dati određeni povoljniji uvjeti pojedinim kategorijama zaposlenih i bivših zaposlenih, ipak vlasnik sveg neprodanog postaje država putem svojih fondova.

Jednopolgodišnja praksa ipak usmjerava prema rješenjima koja smo predlagali i koja smo prethodno izložili.

Zakon se zasniva na postupku prodaje društvenog kapitala, odnosno poduzeća u društvenom vlasništvu.

Ova se, nakon procjene za to ovlaštenih institucija i pretvorbe društvenog u dioničarski kapital, privatiziraju prodajom dionica kupcima koji mogu biti: zaposleni, bivši zaposleni, fizičke osobe (građani Hrvatske i stranci), domaće i inozemne pravne osobe.

Besplatni prijenos dionica na zaposlene može se odobriti samo kao iznimka, prema posebnoj odluci Vlade RH (do danas ta odredba nije niti jednom primijenjena), ali je naznačeno i u službenim dokumentima i u izjavama najodgovornijih da ukoliko se nikako ne može prodati, onda će se pokloniti zaposlenima.

Zaposleni mogu kupiti dionice uz popust, koji ovisi o radnom stažu u poduzeću, s time da je nominalna vrijednost dionica, koju jedna osoba može kupiti uz popust, ograničena na protuvrijednost od 20.000 DEM i da se tako kupljene dionice mogu otplatiti u obrocima u roku od 5 godina.

Državna Agencija za restrukturiranje, danas Fond za privatizaciju, nadležan je da prati proces privatizacije i donosi konačnu odluku o programu privatizacije za svako poduzeće pojedinačno, koji može program prihvatiti, odbaciti, mijenjati visinu procjene i arbitrano odlučivati o svim uvjetima prodaje.

Društvena poduzeća su mogla do 30. 6. 1992. samostalno predlagati svoj program privatizacije, a poslije toga datuma za to je ovlaštena samo Agencija. Po donošenju rješenja o prihvaćanju programa kupci, svaki pojedinačno, sklapaju ugovor s državnim Hrvatskim fondom za razvoj o kupnji dionica. Ugovorom se utvrđuju uvjeti otplate i valutni tečaj po kojem se vrši obročna otplata.

Neprodani dio dionica postaju vlasništvo države, tj. Hrvatskog fonda za razvoj (70%), Mirovinskog fonda radnika (15%) i Mirovinskog fonda poljoprivrednika (15%).

Hrvatski fond za razvoj dužan je dionice prenesene na njega u što kraćem roku ponuditi na prodaju.

Agencija, odnosno Fond, ima diskrecijsko pravo da u svakom društvenom poduzeću, koje je do kraja pretvorbe djelovalo kao samoupravno poduzeće, s radničkim savjetom kao glavnim organom upravljanja, dok je u fazi pretvorbe, imenuje Upravni odbor i time ga preuzme pod svoju kontrolu.

Zakon je donesen i primjenjuje se bez prethodno napravljene ozbiljnije studije ili projekta, više na slobodnim ocjenama nego na analitički i stručno utvrđenom stanju. Polazilo se od činjenice da u Hrvatskoj ima cca 4000 društvenih poduzeća, s vrijednošću kapitala od cca 20 milijardi US\$, na koja bi se ovaj zakon morao primijeniti i od pretpostavke da postoji domaća i inozemna kupovna moć koja je u stanju u relativno kratkom roku ta poduzeća kupiti. Upozorenja da je stanje drukčije nisu bila uvažavana. U navedenoj studiji Ekonomskog instituta Zagreb iz ožujka 1991. jasno je upozoreno da "prodaja poduzeća u društvenom vlasništvu, jedno po jedno i u duljem vremenskom razdoblju polazi od nerealne pretpostavke da je takvu operaciju moguće provesti nezavisno od simultanog rješavanja problema bankarskog sustava, problema vlasništva nad zemljom i

prirodnim bogatstvima, problema stanova u društvenom vlasništvu, problema vraćanja vrijednosti nacionalizirane imovine bivšim vlasnicima, kao i problema gospodarskog restrukturiranja".

Isto tako se upozoravalo da je "problem upravljanja podržavljenim poduzećima u 'prijelaznom' razdoblju jedan od najvećih, a ujedno i jedan od onih koje pobornici prijedloga podržavljenja ne uzimaju u obzir".

5.2. Nakon jednoipolgodišnjeg iskustva moguće je izvesti određene zaključke:

(1) Poduzeća su masovnije pristupila procesu tzv. autonomne privatizacije tek kada se približio rok do kada su to mogla samostalno obaviti, tj. do 30. 6. 1992. Do toga roka je cca dvije trećine od ukupnog broja društvenih poduzeća (kojih je tada bilo 3600) podnijelo Agenciji program privatizacije. Od cca 2400 podnesenih zahtjeva Agencija je do kraja rujna 1992. riješila cca 600 predmeta.

(2) Prve analize programa pretvorbe, koje je Agencija odobrila, pokazuju da su jedini ozbiljni interes za kupnju društvenog kapitala do sada pokazali građani Hrvatske. Među njima su najzastupljeniji zaposleni, posebno menedžeri, pogotovo kada su u pitanju poduzeća u kojima rade. Prema izvješću Agencije za restrukturiranje i razvoj, podnesenom Saboru 23. studenog 1992, može se zaključiti da su pretežiti kupci dionica menedžeri i drugi zaposleni u poduzeću, posebno kod malih i srednjih, gdje menedžeri i zaposleni sudjeluju s oko 70% pri kupnji dionica, dok se kod velikih to kreće oko 30% ukupne vrijednosti poduzeća.

Međutim, kolika je stvarna kupovna moć i sklonost, s jedne strane građana i zaposlenih kao fizičkih osoba i, s druge strane, poduzeća i drugih pravnih osoba da investiraju u kupnju dionica, veliko je pitanje. Kod ovoga treba izuzeti banke, i to samo neke, koje zahvaljujući svom statusu kao kreditora i poduzeća u pretvorbi kao insolventnog dužnika bez većih problema transformiraju potraživanja u dioničarske uloge (tzv. *equity debt swap*).

Prodaja dionica na sekundarnom tržištu, zagrebačkoj burzi, koje prvenstveno putem svojih brokera nudi Hrvatski fond za razvoj, pokazuje više nego skromne rezultate.

– Drugo, strani kapital, koji je spreman investirati u kupnju društvenog kapitala radi pokretanja proizvodnih aktivnosti i otvaranja novih radnih mjesta, praktički pokazuje marginalni interes. Do 23. 11. 1992. strani investitori, svega njih trojica, uplatili su za djelomičnu kupnju društvenog kapitala, svega 6,5 milijuna DEM, dok se još očekuje cca 30 milijuna DEM. Kod ovoga treba dodati da su strani investitori, prema istom izvješću, ugovorili uložiti dokapitalizacijom cca 100 milijuna DEM. Ako se ovi podaci stave u odnos prema ukupnoj vrijednosti društvenog kapitala, onda su to zaista zanemarivi iznosi.

– Treće, s obzirom na to da nema stranih kupaca i da ih u skoroj budućnosti ne treba niti očekivati u nekom značajnijem obujmu, da ponuda socijalističkih poduzeća u svim postsocijalističkim zemljama, uključujući i Hrvatsku, daleko prelazi efektivnu potražnju (prema našoj procjeni danas se nudi oko 90.000 takvih poduzeća, a kupuje ispod 1000), da smo, ne našom krivnjom, za strana

ulaganja zemlja najvećeg rizika i da je kupovna moć hrvatskih građana i zaposlenih, uz sve popuste koje zakon daje, ograničena, uskoro će se od 70 do 80 % društvenog kapitala naći u vlasništvu države. Procjena je agencije da će to biti kod malih i srednjih poduzeća od 40 do 60%, a kod velikih od 80 do 90 %.

Međutim, za puno sagledavanje sadašnjeg trenutka nužna su još dva objašnjenja. Prvo, često isticana tvrdnja da su zaposleni u postupku pretvorbe kupili poduzeće ili dio poduzeća uz otplatu na 5 godina, nije do kraja točna. Naime zaposleni su samo ugovorili kupnju poduzeća, ali su stvarno kupili samo onaj dio koji su uplatili. To, u pravilu u prvoj godini otplate iznosi do 10% (obično 5 %), a vlasnik neuplaćenog dijela je državni fond za razvoj, bez obzira na činjenicu da su zaposleni takvim ugovaranjem dobili određena upravljačka prava. Materijalna prava, tj. pravo na dividendu i transakcije ostaju i dalje u vlasništvu države.

Drugo, izmjenama zakona o pretvorbi uvedena je valutna klauzula, kojom će se bitno pooštriti uvjeti otplate kod kupnje bez popusta. Tim izmjenama, redovitom revalorizacijom kod kupnje s popustom i padom prosječne plaće neizbježno će doći, kako to i sama Agencija uočava, i do odustajanja od ugovora o kupnji dionica. Praktički, znači da se udio državnog vlasništva u društvenom kapitalu neće smanjivati predviđenim tempom.

Stoga sve upućuje na to da će se dosadašnjom pretvorbom država pojaviti kao dominantni vlasnik društvenog kapitala, a to znači ne samo vlasnik eventualne dobiti, nego i nositelj gubitaka i odgovornosti za upravljanje najvećim dijelom društvenog vlasništva.

Praktički, danas smo u fazi "privatizacije", bez stvaranja privatnog vlasništva nad društvenim kapitalom.

Da pokušamo rezimirati. Dosadašnji tok privatizacije uspješno razbija brojne iluzije:

– Prvu, da izvan zaposlenih i građana Hrvatske, ne postoji ozbiljnija potražnja za hrvatskim društvenim poduzećima, a ona koja postoji više je potražnja za prirodnom rentom nego za izgrađenim kapacitetima. Nekoliko iznimaka potvrđuje pravilo.

– Drugu, privatizacijom postojećeg društvenog kapitala, po bilo kojoj strategiji i modelu neće se doći do one količine svježeg kapitala koja bi bila od većeg značaja bilo u poduzeću, za pokretanje novog investicionog ciklusa, bez čega nema izlaska iz krize, bilo za pokriće deficita i druge namjene u državnom proračunu. Investitora koji bi kupovali novopodržavana poduzeća po procijenjenoj vrijednosti za gotovinu i bez popusta, jednostavno nema. Slike sa Zagrebačke burze, koja se pretvara u mjesto gdje prodavaoci umjesto u "kafić" dolaze za vrijeme radnog vremena na časkanje uz "kavicu", to evidentno dokazuje. Svježiji kapital, kojega hrvatska poduzeća očajnički trebaju, kroz ovaj model privatizacije vjerojatno se neće prikupiti.

– Treću, da se prodajom društvenih poduzeća mogu popuniti deficiti u državnom proračunu. Tih iluzija se rješavaju i druge postsocijalističke zemlje.

Sve je jača tendencija da kapital razvijenih preferira ulaganja u razvijene, a u postsocijalističkim zemljama u nove investicije, "na leđini".

– Četvrtu, da će se državnim vlasništvom, u kojemu će se nakon "privatizacije bez privatnog vlasništva", naći velika većina hrvatskog društvenog kapitala (procjene su najmanje 70%), i upravljanjem koje će ta država ostvarivati povećati efikasnost i racionalnost poslovanja tih poduzeća. Da je to moguće ni socijalizam ni populizam ne bi nikada propali. Da li će se u nas desiti takav čudesni događaj, jedinstven u modernoj povijesti, da država postane efikasniji i racionalniji vlasnik i poduzetnik od privatnog i individualnog, i to u uvjetima kada dolazi do sve većeg srašćivanja države, partije i poduzeća po poznatim i iskušanim modelima, iskreno sumnjamo. Pogotovo nakon tragičnih iskustava s postojećim javnim poduzećima u Hrvatskoj, koja su uz časne iznimke, ne samo glavni nosioci gubitaka, nego i izvor inflacije, što stabilizacijski program korektno navodi.

Dokle god ćemo neuspjehe Zakona o privatizaciji pokrivati obmanjujućim zadovoljstvom dosadašnjim tijekom privatizacije, izjavama da i drugi nisu bolji od nas, da izlazak iz "socijalističkog pakla" mnogo košta, i dokle god se ne suočimo sa činjenicama, dotle nema izlaska iz krize.

5.3. Kada i kako će država to svoje vlasništvo rasprodati privatnim vlasnicima, zaista je pitanje bez jasnog odgovora. Vidimo da takva prodaja ne ide, jer kupaca koji bi kupili poduzeća, s ciljem da u njih investiraju, i dalje proizvodno razvijaju i da otvaraju nova radna mjesta, jednostavno nema.

Zapaža se da postoji određeni broj kupaca koji ovim putem žele ili "oprati novac" ili idu za sumnjivim špekulativnim transakcijama. Ako netko dođe u banku s punom torbom njemačkih maraka, s namjerom da kupi poduzeće, taj ne bi smio izaći iz banke a da ne dokaže porijeklo novaca. Ne znam da li tako postupaju naše banke ili naša vlast. U protivnom, brzo će se pokazati da je to ili organizirani kriminal, kao što je bio slučaj s "financijskim inženjerinzima", ili klasično "pranje novca". Iskreno se sumnja u interes takvih investitora da razvijaju hrvatsko gospodarstvo.

Država u stvari preuzima upravljanje velikom većinom poduzeća u Hrvatskoj, imenuje upravne odbore i izravno utječe na izbor menedžera i razvojnu i poslovnu politiku poduzeća.

Kako će to država raditi i kakav program država ima za daljnju privatizaciju, osim obaveze da dionice što prije stavi na tržište, nije poznato.

Da li će država izraditi jedan novi plan, jedan hrvatski ESOP, ili će postupiti prema čehoslovačkom uzoru, ili na koji drugi način podijeliti dionice zaposlenima i građanima, ili će stvoriti svoje *holdinge* ili druge načine korporativnog upravljanja, otvoreno je pitanje. Kao što je otvorena dvojba da li će takvo državno vlasništvo, očišćeno od socijalističke ideologije, biti uspješnije od dosadašnjeg društvenoga, kojemu je jako nalik.

5.4. U posljednje vrijeme uočava se u procesu privatizacije u Hrvatskoj specifičan oblik *manager buy out*, koji bi se mogao svrstati u kategoriju *wild privatization*.

Naime, neke hrvatske banke (koje same nisu do kraja privatizirane), daju na teret javnog duga, menadžerima pojedinih poduzeća izuzetno velike i povoljne kredite, od desetak tisuća DEM, za kupnju dionica njihovih poduzeća.

Garancija za kredit su same upisane dionice, kamatna stopa je 5% godišnje, rok otplate osam polugodišnjih anuiteta, uz *grace period* od dvije godine.

Bez obzira na legalnost ovog kreditiranja, fenomen zaslužuje punu pažnju, jer ukazuje na vitalnost i ekonomsku opravdanost institucije MEBO koja nalazi svoju primjenu u privatizaciji postsocijalističkih zemalja, čak i kada nije stimulirana od legalnih institucija.

Postoje pravila koja se u životu stalno dokazuju. Među takvima su poznati Murphyevi zakoni, koji glase: sve traje duže nego što očekujemo, sve je teže nego što mislimo i ako nešto može poći po zlu, poći će. Mislim da se ova pravila mogu primijeniti na procese tranzicije i privatizacije u nas. Privatizacija društvenog vlasništva, ili – bolje rečeno – društvenog kapitala, ako se uskoro nešto bitno ne promijeni, još je uvijek daleki cilj.

## 6. KAKO DALJE PRIVATIZIRATI?

6.1. Povijesno iskustvo, ne samo socijalizma, nego i kapitalizma, dokazuje da je država uvijek bila loš vlasnik i još lošiji poduzetnik. Da je suprotno, ne bi propali niti socijalistički sistemi, niti državni kapitalizam u populističkim zemljama kao što su bile Argenitna i Meksiko. Da su poduzeća u državnom vlasništvu i pod državnom upravom postala profitabilna i učinkovita, zašto to mijenjati i ulaziti u nove rizike? Ako država može efikasno upravljati poduzećima, zašto je socijalizam propao?

Privatizacija u nas ulazi u fazu ponovne politizacije u kojoj će država, odnosno državna birokracija kao većinski vlasnik nad društvenim kapitalom, određivati, putem svojih članova upravnih odbora, razvojnu poslovnu politiku praktički podržavljenih poduzeća, imenovati prema svom nahodanju menadžersku strukturu i, konačno, raspolagati eventualnom dobiti, što će biti rjeđe od činjenice da će odgovarati za gubitke. Primjer ogromnih gubitaka nekih javnih poduzeća djeluje zaista zastrašujuće.

Dosadašnji tijek imenovanja tih "državnih" upravnih odbora pokazuje snažno prisutne tendencije ponovne politizacije i deprofesionalizacije upravljanja poduzećem, a odgovornost za loše upravljanje iščezava u birokratiziranim odnosima i strukturama države u kojoj uvijek ima primjese korupcije, malverzacija, pa i organizirnog kriminala, čime se ovih dana posebno bavi i hrvatska vlada.

U času kada plaće svakim danom postaju manje, dobro plaćena mjesta članova upravnih odbora postaju izuzetno atraktivna, pogotovo što su za članstvo u upravnom odboru, kao predstavnika države, čini se, prema dosadašnjem iskustvu, važnije politička podobnost i istaknutost od stručnih kvalifikacija, poslovnog iskustva i materijalne odgovornosti. Stoga nije čudo da rastu politički

pritisци da se na ta mjesta imenuju politički pouzdani i zaslužni ljudi, pogotovo kada njihovo imenovanje ovisi o dominantnoj političkoj volji u državi, a zna se čija je ona.

U takvim je uvjetima realno očekivati, kako bi rekao Friedmann, "tiraniju statusa quo" i otpor promjenama, tj. sklonost nastavljanju dosadašnjeg razvoja i poslovanja i funkcioniranje dosadašnjeg ustroja poduzeća, što i ne mora uvijek biti i najlošije rješenje.

Međutim, za dinamiziranje razvoja i savladavanje sadašnjih teškoća hrvatskih poduzeća, opterećenih ratnim razaranjima, gubitkom tržišta, ogromnom poreznom presijom, nedostatkom kapitala, inflacijom i ubrzanim zastarijevanjem kapaciteta, stalno rastućim dezinvestiranjem, otuđivanjem i bijegom i kapitala i najsposobnijih stručnjaka, onda to sigurno nije dovoljno. Dapače, to je siguran put u stagnaciju, a to znači propadanje.

6.2. Danas su nam potrebni procesi restrukturiranja, otvaranja novih tržišta s novim proizvodima i uslugama, borba protiv troškova i smjeli inovativni zahvati, povećavanje konkurentne sposobnosti poduzeća, proboj novih poduzetnika i menedžera, otvaranje radnih mjesta i sl., a to se u podržavljenoj privredi teško može naći.

Nažalost, do sada ne postoje niti u svijetu, a niti u nas, kako smo već istakli, rješenja koja bi na jednostavan, efikasan i sveobuhvatan način rješavala procese tranzicije i, posebno, privatizacije.

Međutim, rješenja se, prema našem mišljenju, ne bi smjela tražiti na podržavljenju poduzeća, kada sva iskustva govore da je to put bez izlaza.

Brza, sveobuhvatna i temeljita privatizacija, što je i u teoriji i praksi tranzicije u postsocijalističkim zemljama poznato kao "masovna" privatizacija " ili privatizacija *big bangom* ili "vlasničkim šokom", prema našem je mišljenju jedino rješenje, unatoč činjenici da je i ono puno dilema, nepoznanica i potencijalnih grešaka. Ali od dva zla treba birati manje.

Sva iskustva svakim danom sve više dokazuju da su taj oblik i tom obliku odgovarajuće tehnike privatizacije jedina realna alternativa sveobuhvatnom podržavljenju. A u tom izboru državna birokracija, kao vlasnik i kao poduzetnik, uvijek je lošiji izbor.

Bit i logika tog rješenja je da se državno, odnosno društveno, vlasništvo ubrzanim postupkom pretvori u dioničarski kapital i određenim tehnikama privatizacije besplatno ili uz ogroman popust, ali uvijek uz obaveznu dokapitalizaciju i garanciju za oživljavanje proizvodnje i poslovanja, podijeli novim vlasnicima. Pri tome vlasnici postaju građani zemlje, a među njima poseban tretman, kada su u pitanju njihova poduzeća, imaju zaposleni i menedžeri.

Prednosti ove strategije su, prije svega, da se praktički preko noći dobiva nova vlasnička struktura, dionice su po određenoj nominalnoj vrijednosti u rukama novih dioničara i time su stvoreni osnovni preduvjeti da se organizira tržište kapitala, što je osnovica suvremene tržišne ekonomije. U prvom času nisu



potrebni ni burza ni brokeri. Tržište se može organizirati kao tzv. OTC-tržište (*over the counter*), što doslovno znači – na svakom bankovnom šalteru i u neposrednom trgovanju brokeri postaju nositeljima transakcija. U uvjetima slobodnog trgovanja kontrolni paket dionica bi se brzo mogao naći u rukama tzv. aktivnih investitora, tj. onih koji zaista žele koristiti svoja vlasnička prava radi upravljanja poduzećem i stvaranja dobiti.

Pri tome se bitno smanjuju mogućnosti malverzacija i korupcija, koje su uvijek prisutne kada državna birokracija prodaje državnu imovinu ili investira državnim novcem. Druga prednost je da zaposleni i menadžment, koji imaju i prednosti i posebne pogodnosti, postanu dodatno mobilizirani za brzi uspjeh poduzeća, iako je jasno da dionica nikome ne jamči radno mjesto. Međutim, ne smijemo zaboraviti da smo od bivšeg ekonomskog modela naslijedili jednu decentraliziranu gospodarsku strukturu, s više tržišnih elemenata nego bilo koja druga postsocijalistička zemlja i s određenim stupnjem identifikacije zaposlenih sa svojim poduzećem. Smatram da se te prednosti moraju iskoristiti.

Osnovni je nedostatak da se raspodjelom dionica tehnikom *vouchera*, ili na neki drugi način raspodjele, kao što uvodi Slovenija, "vlasničkim certifikatima", vlasnička struktura disperzira i da je teško uspostaviti vlasničku kontrolu nad upravljanjem konkretnim poduzećem.

Mislimo da se ti nedostaci mogu znatno ublažiti odgovarajućim, prije svega, razvojem tržišta dionica, privremenim rješenjima, kao što su investicijski holding, "pulovi" i sl., odnosno razrađenim mehanizmima dioničarskog odlučivanja.

Ovdje bismo se samo osvrnuli na dva najščešće isticana prigovora ovom modelu privatizacije.

Prvi, besplatna podjela ne stvara kod onih koji dobivaju osjećaj vrijednosti i odgovornosti za ono što dobivaju. Ovaj je prigovor isključivo psihološki, i kao takav jednostavno nije točan. Društvena i ekonomska povijest svijeta, od najstarije izraelske države, 3000 god. prije Krista do danas, puna je primjera kada su države u kriznim gospodarskim i političkim situacijama dijelile vlasnička prava besplatno svojim građanima i svaki put je to bilo vrlo uspješno. Od robovskih, staroantičkih i, kasnije, feudalnih sistema do agrarnih reformi novog vremena.

Drugi, da je to povratak na samoupravljanje. To govore samo oni koji ništa ne razumiju i ne znaju niti žele znati što je dionica niti što je samoupravljanje, odnosno participacija. U svakoj gospodarskoj početnici piše da je dionica isprava o vlasničkom pravu pojedinca i da nema nikave veze s radnim odnosom, na temelju kojega se zasnivalo samoupravljanje i participacija. Danas u svijetu ima preko 15 milijuna zaposlenih – u SAD, Engleskoj i drugim razvijenim kapitalističkim zemljama – koji su dioničari poduzeća u kojima su zaposleni i koje nikada i nitko ne vezuje na bilo koji način sa samoupravljanjem. Dapače, u SAD vrlo je razvijen tzv. ESOP (*employee stock owner plan*), po kojemu kapitalistička država, za vrijeme tzv. regonomike, izvanredno pomaže dioničarstvo zaposlenih.

I pri privatizaciji moramo ostati otvorena zemlja. Ako je razvojna strategija Hrvatske da njeno gospodarstvo bude otvoreno prema svijetu, da naša poduzeća budu prisutna na svjetskim tržištima, da je naša zemlja širom otvorena za direktna inozemna ulaganja, da smo spremni primiti strane stručnjake i menadžere, da smo otvoreni, ne samo za izvoz nego i za uvoz, a mislim da jesmo, onda je normalno da strani investitori mogu postati i vlasnicima svoga kapitala uloženog u svoja ili hrvatska poduzeća.

Te mogućnosti moraju biti otvorene u svim sektorima nacionalne ekonomije, i u turizmu i u brodogradnji, čak i u poduzećima velike gospodarske infrastrukture, kao što su elektroprivreda, telekomunikacije ili ceste.

Pritom uvijek postoje zone ili djelatnosti koje su od nacionalnog interesa i koje svaka država ima pod posebnim nadzorom. Primjerice, za strana turistička ulaganja Hrvatsku bi trebalo podijeliti u tri zone: prva, nacionalno dobro Hrvatske, kao što su nacionalni parkovi i sl., i koja će uvijek ostati vlasništvo hrvatskog naroda, odnosno njegove države, druga, koja je od posebnog društvenog interesa i na kojoj se može dobiti koncesija i, konačno, treća, u kojoj je slobodna kupoprodaja, bez obzira na to da li je netko strana ili domaća fizička ili pravna osoba.

Kamo sreće kada bi se našao strani investitor koji bi želio investirati i razvijati hrvatsku brodogradnju.

Veliki infrastrukturni gospodarski sistemi također bi trebali biti, pod određenim uvjetima, otvoreni stranim investicijama na osnovi vlasničkog ulaganja. To bi posebno dobro došlo u elektroprivredi, telekomunikacijama i cestama, prema uzorima drugih europskih zemalja.

Danas nacionalni suverenitet znači biti otvoren za svijet, ali i da je svijet otvoren za nas.

Stoga smatramo da rješenja treba tražiti na ovim modelima, da se danas na tim modelima primjenjuje privatizacija i u drugim postsocijalističkim zemljama, ne samo zato što su se otprve priklonile tim modelima (Slovenija, Češka, Slovačka, zemlje bivšeg SSRR-a i druge), već i zato što se pokazuje da je privatizacija prodajom, slučaj po slučaj, beskrajno dug i neefikasan proces (Poljska i Mađarska), a priljev svježeg kapitala vrlo skroman.

Pri kraju bismo htjeli istaknuti da u procesu privatizacije, bilo prema modelu podržavljenja i prodaje, bilo prema modelu raspodjele, ni država, ni poduzeća ne dolaze do značajnijih svježih sredstava – da ona mogu doći samo novim investicijama, zvali ih dokapitalizacijom ili bilo kako drukčije. A za njihovo privlačenje, kako smo u više navrata istakli, privatno vlasništvo, bilo pravne, bilo fizičke osobe, bilo jednog ili mnoštva pojedinaca, bilo zaposlenih, menadžera i širokog kruga građana, neusporedivo je atraktivnije, efikasnije i racionalnije od bilo kojeg oblika državnog vlasništva.

Zato se od početka zalažemo za "masovnu privatizaciju", za "vlasnički šok", i u tom smislu za "dionice radnicima" ili, što bi bilo preciznije, "dionice građanima

Hrvatske, prvenstveno zaposlenima", koji su uostalom u proteklih 40 godina i stvorili "društvenu imovinu".

## LITERATURA

*The Economic of Transition*, Vol. 1, No. 1, 1993.

Rohatinski, Željko, *Kvantitativni aspekti transformacije vlasništva u Hrvatskoj*, Ekonomski institut, Zagreb, 1992.

*Central and Eastern European Privatization Network Conference on Privatization*, Ljubljana, prosinac 1992 (nacionalni izvještaji).

OECD, Paris: *The Transition to A Market Economy*, Volum I: *The broad issues*, and Volum II: *Special Issues*, Paris, 1991.

*Journal of Economic Literature*, Review of J. Kornai 1990, Vol. XXIX, 1991.

Jurković dr. Pero, (redaktor): *Ulaganja u Hrvatsku*, izd. Massmedia, Zagreb, 1992.

Agencija za restrukturiranje i razvoj, Republika Hrvatska, *Izješće za Sabor*, 1992.

Grupa autora, Ekonomski institut, Zagreb, *Privatizacija u politici gospodarskog razvoja*, Zagreb, ožujak 1991.

Vuylasteke, Charles: *Techniques of Privatization of State Owned Enterprises*; The World Bank, Washington, D.C., 1988.

CRCE, Bled: *Privatization*, Bled, 1992.

Hanke, S.H.: *Privatization and Development*, ICS Press, San Francisco, 1987.

Buchanan, J.: *Liberty, Market and State*, Wheatsheaf Books, Harvester Press, 1986.

Kornai, J., *The Road to a Free Economy*, New York, W.W. Norton and co., 1990.

*The Journal of Law and Economics*, 1983, No 6, The modern Corporation and Private Repraisal.

Kalogjera, Dražen: Putevi preobrazbe vlasništva, u: *Posljednji dani društvenog vlasništva*, Zagrebačka poslovna škola, 1990.

Kalogjera, Dražen: Transition and Privatization in Croatia, u: *Est – Ovest*, ISDEE, No. 5, Trieste, 1992.

## **PRIVATIZATION IN THE STABILIZATION AND DEVELOPMENT OF CROATIAN ECONOMY**

**Dražen Kalogjera**

Institute for Economics, Zagreb

The transition to market economy is the basic problem of all post-socialist countries, including Croatia. The basic lever of transition is privatization of socialist state and social ownership. However, the path leading to the latter is more complex and longlasting than was expected. The author presents the basic problems of privatization in the world. A comparative review of privatization in other post-socialist countries is given, while particularly emphasized are the specific qualities and experiences of privatization in Croatia. The author also subjects to critical evaluation what has so far been achieved within this process. Finally, presented are certain considerations as how to continue the process of privatization and also how to make it the least time and money-consuming.

## **PRIVATISIERUNG IN DER STABILISIERUNG UND ENTWICKLUNG DER KROATISCHEN WIRTSCHAFT**

**Dražen Kalogjera**

Wirtschaftsinstitut, Zagreb

Der Übergang zur Marktwirtschaft stellt das Hauptproblem aller nachsozialistischen Länder, einschliesslich auch Kroatiens, dar. Die Triebkraft dieses Übergangs ist die Privatisierung des sozialistischen sowohl staatlichen als auch gesellschaftlichen Eigentums. Dieser Weg ist jedoch komplizierter und von längerer Dauer, als es erwartet wurde. Der Autor führt die Hauptprobleme der Privatisierung in der Welt an. Wobei er eine vergleichende Darstellung von der Privatisierung in den anderen nachsozialistischen Ländern gibt, befasst sich der Autor hauptsächlich mit den Besonderheiten und Erfahrungen mit der Privatisierung in Kroatien und bewertet kritisch den Lauf dieses Prozesses. Zum Schluss führt der Autor bestimmte Überlegungen darüber an, wie diesen Prozess fortzusetzen, und wie ihn mit möglichst wenig Aufwand zu beschleunigen.