

SIVA EKONOMIJA I PROCES PRIVATIZACIJE U HRVATSKOJ, 1997-2001.*

Dr. sc. Nevenka ČUČKOVIĆ

Institut za međunarodne odnose, Zagreb UDK: 331.526.8:338.246.025.88](497.5)

Sažetak

U tekstu se analizira jačina povezanosti procesa privatizacije i sive ekonomije u Hrvatskoj od 1997. do 2001. Iako ne postoji ekonometrijski utvrđena kauzalna veza između procesa privatizacije i NG-a, većina dostupnih podataka pokazuje da je privatizacijski proces i u tom razdoblju uvelike bio kontekstom povećanja opsega neslužbene ekonomije. Tekst identificira temeljne pojavne oblike NG-a u privatizaciji u drugoj polovici 90-ih, motivaciju, izvorišta i uzroke sivih zona, kao i njihove ključne nositelje, a velik dio analize odnosi se na procjenu njihovih gospodarskih i socijalnih učinaka. Zbog intrinzične neuhvatljivosti egzaktnih podataka, analiza se više oslanja na različite instrumente kvalitativne analize, a znatan dio pozornosti pomiče se s ekonomskih na važne socioekonomske čimbenike koji su uvjetovali ponašanje temeljnih nositelja aktivnosti NG-a. Analiza se posebno oslanja na podatke dobivene empirijskim istraživanjem javne percepcije privatizacijskog procesa (1998), te na dostupne podatke iz pravosuđa i medija o oblicima gospodarskog kriminala povezanog s privatizacijom.

Većina aktivnosti NG-a identificiranih u prethodnom istraživanju (politički klijentelizam, fiktivna dokapitalizacija, neiskazivanje ili prisvajanje dobiti poduzeća, isisavanje kapitala, namjerno dovođenje poduzeća u stečaj, korupcija, mito, zloupotreba službenog položaja) nastavila je djelovati i u drugoj polovici 90-ih, a nove se sive zone pojavljuju pri privatizaciji bankarskog sektora i u kuponskoj privatizaciji. Pokrenuta revizija pretvorbe i privatizacije neće biti dovoljna za neutralizaciju negativnih i distorziranih učinaka sivih zona procesa iz prethodne faze. U zaključku se upozorava na institucionalne mjere koje bi utjecale na daljnju redukciju političkog klijentelizma, povećanje javne kontrole poslovanja privatiziranih poduzeća, razvijanje antikorupcijske korporacijske kulture i kodeksa ponašanja, te uklanjanje ključnih sociokulturnih odrednica i motiva za djelovanje nositelja NG-a.

* *Primljeno (Received): 1. 11. 2001.*

Prihvaćeno (Accepted): 31. 12. 2001.

Ključne riječi: privatizacija, privatno-vlasničke elite, politički klijentelizam, sive zone, korupcija, legitimitet, revizija privatizacije, transakcijski troškovi, gospodarski i socijalni učinci NG-a.

Uvod

Opsežne zone sive ekonomije i dalje ostaju jednim od težih gospodarskih problema u Hrvatskoj, a ovo će istraživanje pokazati je li se ta činjenica bitnije promijenila od posljednjeg istraživanja tog fenomena u nas koje je obavljeno prije pet godina¹. Ovaj će se tekst usredotočiti na analizu novijih dostupnih terenskih i statističkih podataka na temelju kojih će analizirati i procjenjivati je li u razdoblju 1997-2001. došlo do daljnjeg rasta opsega najvažnijih oblika sivih zona u procesu privatizacije i u tom je smislu dopuna prethodnog istraživanja novim uvidima o njihovim obilježjima i pojavnim oblicima. Tekst će ponovno pokušati istražiti jačinu povezanosti između procesa privatizacije i djelovanja sive ekonomije.

Iako u analitičkim krugovima još postoji određena dvojba o tome treba li netransparentne, nemoralne i neregularne aktivnosti vezane za privatizaciju državnih poduzeća svrstavati u taksonomiju oblika neslužbene ekonomije², većina se analitičara dosegla ekonomske tranzicije postsocijalističkih zemalja slaže da je proces privatizacije državnog vlasništva bio kontekstom pojave velikih sivih zona u njihovim gospodarstvima (Kaufmann i Siegelbaum, 1997; Eilat i Zinnes, 2000). Ti stavovi, naravno, odstupaju od tradicionalnih shvaćanja pojma neslužbene ekonomije. Iako je riječ o sasvim službeno registriranim poduzećima koja su sudjelovala u procesu privatizacije, posve je jasno da je dio njezinih vlasnika i upravljačke elite činio niz neregularnih, nemoralnih, a katkad i sasvim kriminalnih aktivnosti izvaninstitucionalnih "pravila igre". Dakle, iako bi se moglo očekivati da njihove poslovne aktivnosti sasvim pripadaju sferi službene, registrirane ekonomije, to je tek djelomično točno pa su takva poduzeća uvelike zaslužna za gubljenje jasnih obrisa između službene i neslužbene ekonomije, osobito u nekim tranzicijskim gospodarstvima (Slovačka, Rusija, Rumunjska, Bugarska, Albanija, Ukrajina itd.). Zapravo, najtočnije bi bilo reći da se poslovanje dijela privatiziranih poduzeća (osobito velikih) zbiva simultano na dva povezana kolosijeka: i u službenoj i neslužbenoj ekonomiji (Eilat i Zinnes, 2000: 3). Tijekom tranzicije velik dio djelovanja takvih poduzeća u sivoj zoni zapravo *per definicionem*³ pripada neslužbenoj ekonomiji jer ostaje sasvim nezabilježen i neiskazan, a katkad i posve utajen, a odnosi se na povredu ili zaobilazanje nekih postojećih institucionalnih pravila, uzusa i normi (kako legislativnih, tako i

¹ Vidjeti tematski broj *Financijske prakse*, 21 (1-2), 1997, Neslužbeno gospodarstvo u Republici Hrvatskoj, u kojemu su objavljeni rezultati istoimenog istraživačkog projekta što ga je financiralo Ministarstvo financija RH.

² Za dobar prikaz brojnih kontroverzi glede definicija NG-a v. tematski broj *Economic Journal*, 109 (456), 1999. pod naslovom *Controversy of the Hidden Economy*.

³ Obuhvaćaju ih gotovo sve šire definicije NG-a (Feige, 1990; Kaufmann i Siegelbaum, 1997; Eilat i Zinnes, 2000).

etičkih). To se osobito događa prije njihove privatizacije i te su aktivnosti poglavito povezane s neadekvatnom procjenom vrijednosti kapitala i ukupnih sredstava poduzeća, kako bi ih zainteresirani novi vlasnici, često menadžeri samog poduzeća mogli otkupiti s manje novca (Kaufmann i Siegelbaum, 1997). Međutim, takve aktivnosti ne prestaju činom privatizacije, već naprosto mjenjaju oblik. Nakon privatizacije uglavnom je riječ o nezakonitom isisavanju kapitala iz poduzeća, prisvajanju prihoda ili dobiti na štetu ostalih, osobito manjinskih vlasnika, o netransparentnom ili nezakonitom preuzimanju većinskih vlasničkih paketa i sl., o čemu će biti više govora kasnije u tekstu.

To je i polazišna teza ovog teksta jer većina dostupnih podataka sugerira i upućuje na to da je privatizacijski proces u Hrvatskoj tijekom cijeloga prošlog tranzicijskog desetljeća uvelike poslužio kao plodno tlo za rast sive ekonomije. Iako ne postoji ekonometrijski utvrđena kauzalna veza između ta dva procesa (Eilat i Zinnes, 2000:50), jer su uzroci NG-a mnogo širi i kompleksniji, činjenica je da povećanje opsega zona NG-a u tranzicijskim zemljama, ali i brojnim zemljama u razvoju (De Soto, 1989) koincidira sa procesom privatizacije državnog sektora ili ga pak iskorištava kao svoje okrilje i kontekst.

Naravno, problem kvantitativnog mjerenja i znanstvene analize opsega neformalnih aktivnosti u privatizaciji i dalje postoji te se, kao i u svim analizama institucionalnih promjena i njihovih anomalija, mora oslanjati više na različite instrumente kvalitativne analize negoli na analizu čvrstih statističkih podataka. Ipak, u posljednjih deset tranzicijskih godina za većinu zemalja, uključujući i Hrvatsku, postoji kakav-takav empirijski zapis ili barem procjena smjera kretanja i djelovanja sive ekonomije. Iznimno važan izvor podataka o razmjerima neslužbene ekonomije jesu različita terenska istraživanja sektora poduzeća, čak i onda kada ona čine mali uzorak, jer uz analize pojedinačnih slučajeva objavljenih u medijima indikativno i sugestivno oslikavaju razinu problema što ih prouzrokuju aktivnosti sive ekonomije u procesu privatizacije. Osim empirijskog uvida u mikroekonomsku strukturu sivog tržišta, ona također daju podatke iz kojih se mogu vidjeti socioekonomski razlozi i motivi nositelja NG-a.

Kao osnovna građa u ovoj analizi poslužit će stoga primarni podaci dobiveni prethodnim terenskim istraživanjima u Hrvatskoj, od kojih su neki dobiveni i na reprezentativnim uzorcima, anegdotalni i ilustrativni, kao i podaci objavljeni u medijima te podaci iz pravosuđa o gospodarskom kriminalu i korupciji vezanima za privatizaciju.

Tekst će identificirati i obuhvatiti temeljne pojavne oblike neslužbene ekonomije u procesu privatizacije u drugoj polovici 90-ih, motivaciju, izvorišta i uzroke sivih zona, kao i njihove ključne nositelje. U završnom poglavlju bit će više riječi o posljedicama za gospodarski razvoj, te o preporukama kako ih ukloniti. Kako bude dominirala analiza institucionalnih aspekata koji su utjecali na širenje sivih zona u procesu privatizacije, identificirat će se mjere i instrumenti ekonomske politike za sužavanje tih zona, te analizirati neke poduzete mjere nove vlasti i prvi učinci. Također ćemo upozoriti na neke od instrumenata prevencije sličnih aktivnosti u budućnosti (transparentnost i preciznost regulative, javnu kontrolu, djelotvorno sudstvo,

profesionalnu javnu upravu, izgradnju antikorupcijskog sustava vrijednosti, mjere podizanja razine socijalne suradnje i integracije i sl.).

Temeljna polazišta analize

Temeljni uzrok velikog opsega aktivnosti NG-a u privatizaciji, slično kao u ostalim sektorima u kojima se ono pojavljuje, izrazito je institucionalne prirode⁴, odnosno posljedica je neučinkovite primjene jednakih tržišnih pravila na sve sudionike, te arbitrarne i diskrecijske primjene privatizacijske regulative državne administracije i tijela zaduženih za provođenje procesa. Velik broj empirijskih istraživanja koja su nastala tijekom prošlog desetljeća potvrđuju tezu da tranzicijske zemlje sa slabije razvijenim tržišnim institucijama (normama i pravilima tržišnog ponašanja) imaju veće transakcijske troškove (North, 1997) i zbog toga se razvijaju mnogo sporije, imaju velike zone sive ekonomije, visoku razinu javne potrošnje, nemaju zadovoljavajuću razinu štednje i investicija te zbog svega toga ostvaruju niže razine životnog standarda svojih građana (Bruneti [et al.], 1997).

Osnovno polazište za tezu da je proces privatizacije važno okrilje za djelovanje sive ekonomije jest činjenica da je proces omogućio ekstenzivnu realokaciju vlasničkih prava nad akumuliranim društvenim kapitalom prema novim privatnim vlasnicima, a njezino djelovanje katkad nadmašuje kapacitete institucionalne strukture koja je i sama bila tek u nastajanju. Način na koji su novi vlasnici stjecali vlasništvo odnosno postali novi nosioci vlasničkih prava nad poduzećima uvelike je odredio i utjecao ne samo na budući ekonomski razvoj već i na moralno zdravlje i sociopolitičku stabilnost pojedine tranzicijske zemlje. Ako je proces "desocijalizacije" i "depolitizacije" državnog vlasništva prouzročio veliku socijalnu polarizaciju, neravnotežu i rasprostranjenu percepciju nepravde, tada je proces ostavio znatne posljedice na društveno tkivo tržišnih institucija, ukupni sociokulturni kapital, te dominantni sustav društvenih vrijednosti i normi, a sve to pogoduje rastu aktivnosti neslužbene ekonomije (Riha, 1996; Štulhofer, 2000).

Redistribucija stvorenoga društvenog kapitala, vlasničkih prava i s njima izravno povezane ekonomske moći koja se očitovala u procesu privatizacije pružila je sudionicima NG-a neke od najsnažnijih motivacija i poticaja za djelovanje jer su proces smatrali jednokratnom prilikom za bogaćenje⁵ (Franičević, 1999). Naime, u izravnoj sprezi s državnom i političkom elitom većina je tih sudionika uspjela uspješno transformirati svoj *de facto* politički utjecaj u *de iure* vlasničke udjele u privatiziranim poduzećima (World Bank, 2000:32 često bez ikakva plaćanja, naprosto kao nagradu za lojalnost vladajućoj eliti. Takvi primjeri u većoj ili manjoj mjeri postoje u gotovo svim tranzicijskim zemljama (osobito u Slovačkoj, Rusiji, Albaniji, Bugarskoj, Rumunjskoj, Ukrajini), a ne samo u Hrvatskoj (Frydman [et al.], 1998).

⁴ Nedorasla institucionalna struktura tržišta u tranzicijskim zemljama važnim je uzrokom bijega u sivu ekonomiju prema većini opsežnijih empirijskih istraživanja (npr. Sachs, Zinnes i Eilat, 2000).

⁵ Proces je u svakom slučaju sudionicima NG-a stvorio jednokratnu priliku da iskoriste nedostatak precizne regulative ili u pojedinim razdobljima i slučajevima nedostatak regulative uopće.

U opsežnoj studiji Svjetske banke o korupciji⁶ u tranzicijskim zemljama (World Bank, 2000) među osnovnim izvorima tih aktivnosti autorska je ekipa navela tri temeljna tranzicijska okruženja koja im izrazito pogoduju: a) legislativne i regulativne promjene širokih razmjera; b) golemu redistribuciju društvenog bogatstva od državnoga ka privatnom sektoru te c) nepostojanje ili pak nedjelotvorno funkcioniranje institucija javne kontrole.

Interdisciplinano proučavanje fenomena sive ekonomije iznimno je važno jer njezini uzroci nisu samo u ekonomskoj sferi, već u nizu političkih, sociokulturnih i psiho-socioloških čimbenika (Frey, 1997; Pommerehne [et al.], 1994; Thomas, 1990) koji utječu na ponašanje⁷ ekonomskih subjekata i pojedinaca na tržištu. Bijeg u zonu NG-a zapravo je uvijek reakcija pojedinca na postojeći neprimjereni sustav društvenih pravila igre, vrijednosti i normi (Columbato, 2001:2). I u Hrvatskoj se tijekom druge polovice 90-ih počinju prihvaćati te spoznaje i pokreću se zapaženi istraživački pokušaji interdisciplinarnog dijaloga u analitičkoj anatomiji najkompleksnijih tranzicijskih problema za koje je puko ekonomsko poznavanje procesa naprosto nedostatno (Štulhofer, 1998; Karajić, 1998, Čengić, 1999). Takva su istraživanja vrijedan prilog razumijevanju teško mjerljivih sociokulturnih čimbenika i njihova utjecaja na uspjeh gospodarske tranzicije u Hrvatskoj, a mogu biti od velike pomoći i u analizi i objašnjavanju socioekonomskih uzroka pojave velikih zona neslužbene ekonomije.

Izvorišta, pojavni oblici i glavni nositelji aktivnosti neslužbenoga gospodarstva u privatizaciji, 1997-2000.

Prethodno istraživanje iz 1997. godine prvi je put upozorilo na neke pojavne oblike NG-a u privatizaciji u Hrvatskoj (npr. odobravanje povoljnog otkupa poduzeća na načelima političkog klijentelizma; otplatu dionica ili kredita sredstvima poduzeća; odobravanje tzv. menedžerskih kredita; fiktivnu dokapitalizaciju; neiskazivanje ili prisvajanje dobiti poduzeća od menedžmenta; kriminalne aktivnosti poput isisavanja kapitala iz poduzeća, osobito u tzv. poduzetničkim holdinzima s više poduzeća; namjerno dovođenje poduzeća u stečaj; korupciju, mito, prijevare itd.) koji su obilježili prvih šest godina privatizacijskog procesa i nastojali skrenuti pozornost tvorcima i nositeljima politika ekonomskih reformi na neke od najrazornijih posljedica ako se te aktivnosti ne suzbiju (Čučković, 1997:259-276).

Tijekom druge polovice 90-ih godina neki su od tih oblika NG-a nestali, primjerice oni koji su bili vezani za inicijalne uvjete privatizacije (npr. menedžerski krediti), ali većina njih nastavila je djelovati i nisu se susptancijalno smanjili, ponajviše zbog nedostatka političke volje da se uspješno suzbiju te zbog nepostojanja djelotvornoga i neovisnog sudstva. Naprotiv, te su se aktivnosti još razgranale, poprimitle nove oblike i dobile nove nositelje, a tek negdje potkraj 1998. godine zadužene vladine agencije za provođenje procesa počele su javno progovarati o nekim naj-

⁶ Iako se korupcija zbog svoje kompleksnosti često obrađuje kao zaseban problem, ona je nerijetko mehanizam pokretanja aktivnosti NG-a te izravna spona između SG-a i NG-a.

⁷ Ono obuhvaća poštovanje legislativnih i etičkih poslovnih normi i uzusa.

eklatantnijim slučajevima. Podsjetimo da je to bilo doba propadanja nekih velikih poduzetničko-bankarskih "carstava" usko povezanih s vladajućom političkom elitom i neslavnog povrata njihova neotplaćenog vlasništva u državni portfelj.

U nastavku teksta bit će više govora o motivaciji, uzrocima i izvoristima koja su pogodovala nastavku rasta NG-a u procesu privatizacije u drugoj polovici 90-ih godina u Hrvatskoj, njihovim temeljnim nositeljima, te njezinim posljedicama na gospodarski razvoj i funkcioniranje temeljnih institucija tržišta.

Jednim od najočitijih uzroka⁸ rasta opsega sive ekonomije u Hrvatskoj možemo smatrati izrazitu polarizaciju i dualizaciju gospodarske vlasničke strukture (tzv. tajkunizaciju gospodarstva) odnosno stvaranje uskog sloja nove privatnovlasničke elite izravno povezane s političkom elitom, osobito u području industrije i bankarstva. Nasuprot tome, umjesto široke baze novih privatnih vlasnika (tzv. malih dioničara⁹) sve do 2000. godine ostao je relativno visok udio neprivatiziranoga državnog portfelja te visok udio nekonsolidiranoga i osporavanog vlasništva. Sve do kraja 90-ih godina postoji visok stupanj interesne kolacije između vladajuće političke elite i novih vlasnika privatiziranih poduzeća i banaka koja je omogućila povoljan prostor za sve oblike rentijerskog ponašanja i stjecanja vlasništva bez kapitala, kao i niza drugih iskrivljenih i neželjenih učinaka privatizacije. Osim loših gospodarskih učinaka, takva je polarizacija vlasničke strukture nanijela i golemu štetu ukupnom legitimitetu, ali i legalitetu procesa privatizacije i stvorila široko rasprostranjenu negativnu percepciju poduzetništva te ukupne ekonomske i socijalne svrhovitosti privatizacije. Na to su upozoravali brojni analitičari (Bičanić, 1997; Franičević, 1997; Franičević, 1999; Čučković, 1997; Čučković, 1998; Čengić, 2000; Štulhofer, 1999), a opći politički konsenzus o nužnosti rješavanja tog problema postignut je tek prije izbora krajem 1999. godine, dok je eksplicitna namjera usvajanja Vladinih mjera za neutralizaciju posljedica i učinaka loše provedene, netransparentne i neregularne privatizacije¹⁰ iskazana tek u programu nove vlade u veljači 2000. godine.

U prošlom je istraživanju bilo dosta govora o nepreciznom i nedostatnom legislativnom okviru privatizacije i njegovu utjecaju na širenje zona sive ekonomije, ali za dublje razumijevanje motivacije nositelja NG-a u privatizaciji potrebno se barem osvrnuti na niz socioekonomskih i sociokulturnih korelata i čimbenika koji mogu pomoći u objašnjenju klijentelizma, nepotizma, kronizma i različitih drugih oblika očitovanja institucionalnog deficita u procesu privatizacije.

Prema prvom istraživanju javne percepcije rezultata procesa (skupina autora, 1998), većina građana smatra da je privatizacija, s obzirom na način na koji je pro-

⁸ To je dobar primjer za napomenu kako je analiza NG-a uobičajenim znanstvenim aparatom otežana ne samo zbog nedostatka čvrstih statističkih podataka nego i zbog nemogućnosti preciznog utvrđivanja kausalnosti zbog čestog isprepletanja uzroka i posljedica. O tome opširnije u: Eilat i Zinnes, 2000.

⁹ Prema podacima Središnje depozitarne agencije, od 46,7 mlrd. kuna kapitala za koje postoje registrirani podaci u agenciji, mali dioničari drže samo 7 mlrd. kuna ili oko 15% ukupne procijenjene vrijednosti kapitala.

¹⁰ Nažalost, ona je poglavito iskazana željom da se usvoje zakonske pretpostavke za reviziju procesa privatizacije, dok se mnogo manje pozornosti pridalo izgradnji i jačanju institucija javne kontrole, te tržišta kapitala, koje bi bile osposobljene za pravodobno suzbijanje sličnih transakcija u budućnosti.

vođena i ulogu zaduženih državnih agencija, postala ključnim izvorom nezakonitosti, korupcije i sive ekonomije te simbolom svih negativnih socijalnih posljedica tranzicijskog procesa. Ukratko, iznevjerena je stvorena razina gospodarskih i socijalnih očekivanja od procesa. Rezultati istraživanja upućuju na činjenicu da javnost nije bila aktivnim partnerom i sudionikom procesa privatizacije, a njezina potpora i savezništvo u ostvarenju privatizacijskih ciljeva nije bila osobito važna provoditeljima procesa. To se pokazalo višestruko pogrešnim i imalo je negativne posljedice na razinu potpore ne samo privatizaciji već i drugim ključnim reformama, te je proizročilo širenje opće društvene apatije, cinizma i oportunitizma.

U tom kontekstu osobito je važna analiza utjecaja neslužbene ekonomije u procesu privatizacije na razaranje sustava pozitivnih socijalnih i ekonomskih normi koje reguliraju funkcioniranje tržišta, odnosno na funkcioniranje institucionalne organizacije tržišta (Štulhofer, 1999). Razaranje i nepoštovanje postojećih legislativnih i drugih pravila i normi porazno utječe na gospodarski rast, posebice na postavljanje njegovih zdravih socioekonomskih temelja. Povjerenje u vladavinu prava i poštovanje tržišnih pravila te u sustav nagrađivanja (poticaja) i penaliziranja (sankcija) pojedinih oblika poželjnih i nepoželjnih ponašanja gospodarskih subjekata ključan je čimbenik poticajnog poslovnog sustava svakog tržišta, a osobito onoga u nastajanju, kakvo je hrvatsko (Franičević, 2000:68-73).

Jedan od pokazatelja štetnog utjecaja sive ekonomije u procesu privatizacije na urušavanje fundamentalnih institucionalnih postulata i pravila koji čine okvir za ponašanje subjekata na tržištu (suradnja i povjerenje) jest zapravo drastičan pad povjerenja stanovništva u rad državnih i javnih institucija, odnosno u institucionalni okvir tržišta (Štulhofer, 1997). Neslužbeno gospodarstvo očiti je pokazatelj da postojeća institucionalna pravila više ne nailaze na široko prihvaćanje stanovništva i poduzetnika, te im ono služi kao svojevrsno racionalno opravdanje i relativno sigurno utočište za izbjegavanje ili kršenje tržišnih pravila.

Kao što je poznato iz brojnih istraživanja sive ekonomije u svijetu (Frey i Schneider, 2000), energičnost, organiziranost i učinkovitost regulativnih državnih institucija negativno korelira s opsegom i veličinom udjela NG-a u stvaranju bruto domaćeg proizvoda: naime, što je institucionalni okvir deficijantniji i slabije funkcionira, to je opseg sive ekonomije veći. Naime, NG je uvijek snažan pokazatelj nezdravoga, neizgrađenoga i nepovjerljivog odnosa na relaciji poduzeće – država i građanin – država. Proces privatizacije u Hrvatskoj nesumnjivo je mnogo pridonio tom zabrinjavajućem trendu i postao njegovim važnim izvorom i kontekstom. Naime, on je tekao u svojevrsnim institucionalnim prazninama koje su sudionike procesa često usmjeravale na arbitrarna i voluntaristička tumačenja državnih institucija zaduženih za proces, ili pak na vlastite procjene o tome što postojeći legislativni okvir može tolerirati bez sankcija. Također su izostale bilo kakve etičke konsideracije sudionika takvih događaja i eventualna javna osuda poslovne zajednice za nepoželjne i neprihvatljive oblike tržišnog ponašanja (Čučković, 1999).

Krajnja posljedica takvih aktivnosti i reakcije javnosti na niz neregularnih, neetičnih i društveno neprihvatljivih pojava koje su bile sastavnim dijelom hrvatskog procesa privatizacije (skupina autora, 1998) jest slabo prihvaćanje i nisko povjere-

nje građana, te nizak ugled državnih institucija u najširoj javnosti i široko rasprostranjena negativna percepcija njihova funkcioniranja u privatizaciji.

Tablica 1. Povjerenje u državne institucije, 1998.

Institucije	Nepovjerenje	Djelomično povjerenje			Veliko povjerenje
		1.	2.	3.	
predsjednik RH	19,0	14,4	26,2	16,7	21,0
Vlada RH	19,8	23,1	30,8	16,6	9,4
pravni sustav	14,6	24,4	35,3	16,7	8,8
Ministarstvo privatizacije	29,2	28,8	27,2	8,8	5,3
Hrvatski fond za privatizaciju	27,7	29,0	29,4	7,9	4,6
Ministarstvo financija	18,3	26,4	35,1	12,3	6,5
policija	9,4	12,8	32,3	25,6	19,6
domaće banke	16,9	26,3	33,1	16,1	6,8

Izvor: Skupina autora, 1998:101, (tablični prikaz osnovnih rezultata).

Usporedimo li neke od tih podataka sa sličnim podacima iz drugih istraživanja za 1996. godinu (Štulhofer, 2000), možemo dobiti jasniju predodžbu o trendu slabljenja povjerenja u ključne nositelje i kreatore institucionalnog gospodarskog okvira.

Tablica 2. Povjerenje u temeljne institucije sustava 1996. i 1998. (u %)

	Potpuno povjerenje		Djelomično povjerenje		Nepovjerenje	
	1996.	1998.	1996.	1998.	1996.	1998.
Pravni sustav	22	9	69	76	10	15
Vlada RH	20	9	69	71	11	20

Izvor: Štulhofer, A. (2000:156).

Kao što pokazuju navedeni podaci¹¹, povjerenje u glavne institucije koje osiguravaju legislativno funkcioniranje tržišta od 1996. do 1998. godine znatno pada. Primjerice, u 1998. godini samo je 8,8% ispitanika imalo veliko ili potpuno povjerenje u funkcioniranje pravnog sustava zemlje, dok je 1996. godine taj udio bio čak 22%. Slično je i s potpunim povjerenjem u Vladu RH, koje je oslabjelo sa 20% u 1996. godini na samo 9% u 1998. godini.

¹¹ Dobiiveni su na reprezentativnom statističkom nacionalnom uzorku.

Iako nemamo svih dostupnih usporednih pokazatelja za 1996. godinu, iz podataka za 1998. godinu u *tablici 1.* možemo uspoređivati razinu povjerenja prema različitim institucijama. Kada je riječ o vodećim institucijama zaduženim za provođenje procesa privatizacije, to je povjerenje još manje od onoga u Vladu ili ukupni pravni sustav zemlje, odnosno samo 5,3% građana iskazuje veliko povjerenje u rad Ministarstva privatizacije (a 29,2 % nepovjerenje), a Hrvatskom fondu za privatizaciju vjeruje se još manje, samo 4,6% ispitanika (a 27,7% iskazuje nepovjerenje u njegov rad). Također, usporedimo li podatke iz tablice 1. s rezultatima povremenih ispitivanja javnog mnijenja što su ih provodile istraživačke ekipe nekih medija (npr. Globusa i Nacionala) u razdoblju 1996-1999, možemo uočiti trend pada povjerenja i u neke vodeće, do tada gotovo neupitne državne institucije poput predsjednika Republike te policije i vojske.

Istraživanje o percepciji privatizacije što ih je financiralo Ministarstvo privatizacije 1998. godine vjerojatno je prvi put znanstveno demistificiralo stav kako mediji stvaraju lažnu sliku negativne privatizacijske stvarnosti te kako najveći dio javnosti pravilno percipira dosadašnje rezultate koji su među najboljima u tranzicijskim zemljama, a koji se često provlačio kroz sva službena izvješća institucija zaduženih za provedbu privatizacije.¹² Između ostalih¹³, razlog takve negativne percepcije procesa u najširoj javnosti jest i činjenica da je istraživanje koincidiralo s velikom krizom bankarskog sustava i propadanjem pet velikih regionalnih privatnih banaka, kao i s početkom kraha velikih privatno-poduzetničkih holdinških poduzeća – Kulte, Gucića, Novalića itd. te s njihovim vraćanjem u državni portfelj.

Realizacija vlasničkih transakcija na temelju političkog klijentelizma, ekspanzija korupcije i sprega političke i nove privatnovlasničke elite bila je moguća zbog nedostatka djelotvorne javne kontrole institucija i organizacija koje su bile glavni proizvođači ili pak ključni sudionici privatizacijske politike. Medijski izvještaji koji su se pojavljivali kao prijenosnik dijela nezadovoljstva javnosti¹⁴ nisu bili popraćeni osobito političkom voljom državnih institucija da se brzo i učinkovito istraže i sudski sankcioniraju svi slučajevi za koje su postojale indicije da je učinjeno kriminalno djelo. Dapače, može se konstatirati da je reakcija pravnog sustava bila iznimno spora, a često je vodila i zataškavanju slučajeva¹⁵ od Državnog odvjetništva. To pokazuje, primjerice, i podatak da su prve optužnice podignute tek 2000. godine, odnosno nakon smjene HDZ-a, iako je neke slučajeve policija već bila istražila što upućuje na zaključak da su moćni pojedinci iz političkog establišmenta spriječili njihovo sudsko procesuiranje. Za potkrepu navodimo podatak da je do 1999. godine od

¹² Osobito vidjeti izvještaj Hrvatskog fonda za privatizaciju *Privatizacija u Republici Hrvatskoj, 1993-1998*, listopad 1998.

¹³ Za iscrpnu elaboraciju mogućih uzroka jaza između očekivanih i postignutih privatizacijskih rezultata vidjeti Čučković, 1998.

¹⁴ Može se konstatirati da su slobodni mediji u Hrvatskoj (Feral Tribune, Nacional, Novi list, Globus) imali pozitivnu ulogu u razotkrivanju kriminalnih aktivnosti u privatizaciji, te u podizanju razine svijesti o težini problema sivih zona u privatizaciji. Uporno su nastojali upozoriti javnost na potrebu da se pravni sustav treba jače angažirati u suzbijanju takvih pojava.

¹⁵ U nedavnoj analizi Ministarstva financija navodi se da od 1993. do 2000. nije procesirano oko 75% prijavljenih krivičnih djela s područja gospodarskog kriminala (Kiseljak, 2000:14).

909 pokrenutih sudskih postupaka protiv HFP-a za poništenje pretvorbe i privatizacije samo 9 slučajeva poništeno pravomoćnom sudskom odlukom, a u 94 dionička društva djelomično je poništen provedeni postupak (Kiseljak, 1999).

Prema javno obznanjenim podacima,¹⁶ trenutačno je čak 3 586 slučajeva gospodarskog kriminala koji nisu riješeni, a velik je dio ukupnih prijava odbačen (oko petina). Policija godišnje obradi između 9 000 i 10 000 kaznenih djela gospodarskog kriminala, od kojih je čak četvrtina vezana za korupciju poput zlorporabe službenog položaja i ovlasti, davanje mita, zlorporabu ovlasti u poslovanju, pronevjere i sl. Primjerice, u posljednjih je deset godina, kada je u pitanju zlorporaba službene dužnosti, u RH bilo prijavljeno 2 318 osoba, ali je optužena samo 751 osoba, a osuđene su 393. Naravno, riječ je o kaznenim djelima čije je dokazivanje iznimno teško i zahtijeva koordiniranu i dugotrajnu specijaliziranu provjeru, ali mali broj sudskih optužbi zasigurno je rezultat i političkih pritisaka na pravosuđe u posljednjih deset godina.

U prijašnjem su istraživanju (Čučković, 1997) posebice pažljivo obrađeni upravo takvi oblici NG-a u privatizaciji te elaboriran institucionalni deficit i moguće ekonomske i političke motivacije nositelja tih aktivnosti. To je važno jer empirijska istraživanja i ekonometrijska mjerenja korelacije između korupcije i opsega sive ekonomije u tranzicijskim zemljama (Johnson [et al.], 1998) upućuju na visoku pozitivnu povezanost između razine korupcije i opsega NG-a. Takozvana klijentelistička korupcija u tranzicijskim zemljama posebice je bila povezana s privatizacijom, posluživši kao mehanizam usmjeravanja povlaštene prodaje državnih poduzeća ka politički lojalnim partnerima u privatnom sektoru (Frydman [et al.], 1998).

U komparativnoj ekonometrijskoj analizi 20 tranzicijskih zemalja o interakciji procesa privatizacije, korupcije te ponašanja političke i nove privatne elite (Helmann i Schankermann, 2000:558), Hrvatska (uz Rumunjsku, Gruziju, Slovačku, Bugarsku, Rusiju, Kirgistan, Ukrajinu, Moldovu i Azerbejdžan) pripada zemljama visokog opsega sprege između državnih institucija i interesa male, ali moćne grupe privatiziranih poduzeća koja zaštitu i ostvarenje vlastitih interesa plaćaju određenim izravnim povlasticama političkoj eliti kako bi ostvarili "privatizaciju" funkcija državnih institucija za svoju korist (*state capture*). Nalazi te studije naglašavaju da u tržišnom okruženju, krajnje podložnome i dirigiranom takvom spregom, privatizacija donosi ograničene i distorzirane društvene i gospodarske učinke.

Međutim, treba svakako naglasiti da osim političke korupcije postoje i druge determinante socioekonomskih i sociokulturnih motiva nositelja NG-a u privatizaciji, kao što je primjerice oportunitizam i "iskorištavanje situacije" jer su postojale male ili nikakve sankcije za "sive" oblike poslovnog ponašanja, a neke su uvjetovane i sasvim racionalnom i svjesnom reakcijom na sustavne neregularnosti u privatizaciji, pa se bijeg u sivu zonu u takvom kontekstu smatrao naprosto moralno "opravdanim".

Ključni nositelji aktivnosti na sceni neslužbene ekonomije u procesu privatizacije u Hrvatskoj i u drugoj su polovici 90-ih slični: politički sponzorirana nova vla-

¹⁶ Intervju zamjenika glavnoga državnog odvjetnika Dragana Novosela, *Jutarnji list*, 27. srpnja 2001, str. 11.

snička i upravljačka elita privatiziranih poduzeća; Vladine agencije i organizacije zadužene za provođenje procesa prodaje državnog portfelja (HFP, HZMO, DAB, HZZO) te banke koje su konverzijom duga poduzeća u dionice tih poduzeća stekle znatne vlasničke udjele. Naime, nova privatno-vlasnička elita do supstancijalnih je ili dominantnih udjela na tržištu većinom došla bez kapitala, na temelju diskrecijske odluke moćne političke elite bivše vlasti te putem netransparentnoga i neregularnoga (a često i kriminalnoga) preuzimanja privatiziranih poduzeća.

Među novim zonama sive ekonomije u Hrvatskoj u drugoj polovici 90-ih godina svakako treba istaknuti područje bankarskog sektora, koje je tek u drugoj polovici 90-ih ušlo u opsežniji privatizacijski proces. Teškoće koje izvire iz NG-a a vezane su za funkcioniranje bankarskog sektora, osobito su eruptirale tijekom 1998. godine. Temeljni uzroci bankarske krize bili su golema isprepletenost vlasničkih udjela i nadzornih odnosa između banaka i poduzeća, pri čemu su vlasnici banaka bili ujedno i njezini glavni dužnici. Prije je to bilo temeljno obilježje banaka u većinskom državnom vlasništvu, ali je tijekom 1998. i 1999. nekoliko privatnih banaka koje su uglavnom posluživale neke privatne poduzetničke holdinge morale zbog toga otići u stečaj prouzročivši veliku krizu likvidnosti ukupnoga bankarskog sustava. Slučaj Dubrovačke banke jedan je od najistaknutijih i medijski najeksploatiranih. Ti su događaji svratili pozornost na temeljni problem – dotadašnju slabu kontrolu i reviziju poslovanja privatnih banaka i male ovlasti NBH u tome, zbog čega je potkraj 1999. godine izmijenjen Zakon o bankama i dane veće ovlasti, ali i odgovornosti NBH. Za analitičara je, međutim, važna činjenica da čvršća regulativa za tržišno funkcioniranje bankarskog sustava nije postojala tijekom cijelog desetljeća 90-ih godina, zbog čega je izostao jedan od važnih institucionalnih “osigurača” tržišta. Jednako je tako, privatizacija banaka bila izuzeta iz temeljne regulative koja se odnosila na privatizaciju i preuzimanje dioničkih društava. Zbog toga je, primjerice, preuzimanje većinskih vlasničkih paketa u pojedinim regionalnim bankama koje su se privatizirale (poznat je slučaj Riječke banke i Bayerische Landesbank) bilo moguće bez obveze javne objave i nudenja jedinstvene otkupne cijene dionica, čime su, primjerice, bili oštećeni interesi malih dioničara banke. Jedina opcija koja je ostala na raspolaganju malim dioničarima bilo je traženje zaštite na sudu, ali i ona ima slabe izgleda ako ne postoje regulativna utemeljenja za presudu u njihovu korist.

Dodatna nova siva zona u privatizacijskom procesu u drugoj polovici 90-ih bila je vezana za kuponsku privatizaciju koja je implementirana tijekom 1997. i 1998. godine. Iako je sam postupak aukcije zamjene vaučera za dionice pojedinih poduzeća proveden tehnički transparentno i korektno, procedura je bila narušena kasnijim arbitrarnim postupcima zamjene loših portfelja PIF-ova¹⁷. Taj je problem posljedica niske kvalitete portfelja koji je ušao u proces kuponske privatizacije, pa su se u njemu nalazila i poduzeća u stečaju ili pred stečajem. Kasnijom je naknadnom odlukom Vlada dopustila zamjenu ekstremno loših portfelja PIF-ova za dionice kvalitetnijih poduzeća koje su preostale u portfelju HFP-u. Time je ponovno bio otvoren prostor za transakcije bez javnog nadzora, isključivo podložne arbitrarnim

¹⁷ Takva se arbitrarna zamjena dionica među PIF-ovima često nazivala “četvrtim neformalnim krugom kuponske privatizacije” jer se provodila nakon tri formalna dražbovna kruga.

odlukama Upravnog vijeća HFP-a koje je bilo pod izravnim političkim utjecajem. U takvom su prostoru, naravno, pojedini privatizacijski investicijski fondovi iskoristili svoju povezanost s vladajućom političkom strukturom da bi ostvarili kvalitetniju strukturu portfelja poduzeća u svojem vlasništvu (prisjetimo se DOM fonda), čime su drugi, manje utjecajni fondovi stavljeni u neravnopravan položaj. Kako je cijeli proces postao izvorištem brojnih konflikata na relaciji HFP - PIF-ovi, nova je vlast tijekom 2000. godine zaustavila te zamjene smatrajući ih štetnim za transparentnost procesa, kao i za vrijednost rezidualnoga državnog portfelja. Time, naravno, nisu bile uklonjene već učinjene štete nastale takvim arbitrarnim zamjenama portfelja, čija je retroaktivna neutralizacija iznimno teška.

Neslužbeno gospodarstvo, legitimitet provedenog modela privatizacije i nove privatno-vlasničke elite stvorene procesom u Hrvatskoj

Navedeni su događaji uvelike pridonijeli poraznom legitimitetu i percepciji rezultata procesa u najširoj javnosti. To se pitanje u Hrvatskoj pokazuje osobito važnim za nastavak daljnjeg procesa privatizacije jer kako vrijeme odmiče, privatizacijski projekti, osobito oni veliki¹⁸, nailaze na sve veći javni otpor. Tako je i u drugim tranzicijskim zemljama (npr. u Slovačkoj, Rusiji, Bugarskoj), gdje desetogodišnja iskustva pokazuju kako vjerodostojnost i legitimitet te potpora najšire javnosti može biti presudna za konačan uspjeh privatizacijske politike (Nellis, 1999). Ukorijenjeni stav javnosti o nepravdnosti i nezakovitosti procesa može doista uzdrmati budući tijek ne samo privatizacije nego i cijelog procesa gospodarske tranzicije (Egertsson, 1999).

Treba svakako napomenuti da je percepcija povrede legislativnih i ostalih formalnih društvenih i tržišnih normi i pravila katkada neusporedivo važnija od same pravne violacije tih normi, i u tome je mišljenje javnosti presudno (Columbatto, 2001). Dobar primjer za to jest poimanje razine rasprostranjenosti korupcije jer je ono uvijek podložnije stvorenoj javnoj percepciji i određenoj subjektivnoj procjeni nego što se ona može egzaktno mjeriti i pravno utvrditi. Ali takve su aktivnosti bez sumnje snažna potkrjepa slaboj legitimosti rezultata pojedinih reformskih politika i njihova odlučnog neprihvatanja od javnosti.

Temeljne osobine nove privatno vlasničke i upravljačke elite nastale procesom privatizacije u Hrvatskoj i njihova percepcija u najširoj javnosti, koje su identificirane u nekoliko dobro fundiranih socioloških terenskih istraživanja na reprezentativnim nacionalnim uzorcima (Štulhofer, 1995; Karajić, 1996; Štulhofer 1999; Čengić, 1999), prilično su obeshrabrujuće za daljnji napredak poduzetništva. Primjerice, navedena istraživanja pokazuju da su primarne osobine koje uspješni hrvatski poduzetnik mora posjedovati političke veze i poznanička umreženost te nepoštenje i iskorištavanje drugih, dok sekundarnima postaju obilježja poput radišnosti, inteligencije, inovativnosti i težnje unaprjeđenju poslovanja (Štulhofer, 1999: 102). Tako

¹⁸ Poput, primjerice, javnih poduzeća. Toga smo svjedoci i danas, npr. daljnje privatizacije Hrvatskog telekoma, HEP-a, INA-e i drugih. Prema istraživanju javne percepcije privatizacije, potkraj 1998. čak se 64 % građana protivilo privatizaciji javnih poduzeća.

slabo prihvaćanje nove poduzetničke elite ima niz sociokulturnih razloga, ali oni su utemeljeni u dubokoj socijalnoj polarizaciji i velikoj nejednakosti¹⁹ nastaloj tijekom tranzicijskog procesa (Franičević, 2000). U takvim se uvjetima neprestano preispituje svrsishodnost i traži revizija, te čak i poništavanje nekih tranzicijskih politika, osobito privatizacije koja je ipak jedan od najsnažnijih instrumenata redistribucije ne samo društvenog kapitala već s njime povezane društvene moći.

Na koji je način poduzetnička elita stvorena procesom privatizacije pridonijela tako rasprostranjenoj negativnoj percepciji poslovnog ponašanja i načina upravljanja privatnih poduzetnika? Temeljna poruka i signal što ih je njihovo ponašanje snažno odašiljalo drugim poduzetnicima i najširoj javnosti bila je da najbrži poduzetnički učinak donose političke veze i lojalnost te ignoriranje, a ponekad i otvoreno nepoštovanje tržišnih pravila igre (Banka, 2000:68). To znači da su nagrade i poticaji poduzetnicima dolazili izvan institucionalnoga korporacijskog sustava tržišta, a da su postojeći institucionalni deficit i nedostatak političke volje sve donedavno bili najvećim razlozima nepostojanja nikakvih sankcija, makar samo i javnih moralnih osuda, za takav oblik netržišnog ponašanja novih privatnovlasničkih elita.²⁰

Javna percepcija novopečenih vlasnika poduzeća izrazito je obojena stavom javnosti o gubitnicima i dobitnicima privatizacijskog procesa u posljednjih deset godina.

Tablica 3. Percepcija dobitnika i gubitnika privatizacijskog procesa u Hrvatskoj u 1998. godini

Dobitnici	%	Gubitnici	%
članovi HDZ	89	poljoprivrednici	73
menedžeri privatiziranih poduzeća	87	radnici privatiziranih poduzeća	62
političari	80	stručnjaci	49
menedžeri državnih poduzeća	78	radnici u državnim poduzećima	34

Izvor: Štulhofer, A. (1999:98)

Jedan od važnih čimbenika koji je pridonio prevladavajućoj negativnoj javnoj percepciji učinaka procesa izvire iz samog privatizacijskog modela. Naime, najšira je javnost percipirala odabrani model nepravednim jer nije omogućio sudjelovanje svih aktera procesa uz jednake uvjete, što pridonosi podrivanju ekonomske, socijalne i javne legitimacije odabranog modela te njegove ukupne društvene korisnosti (Čučković, 1999). Naime, preferiranje nekih skupina kupaca na štetu drugih potencijalnih vlasnika bivše društvene imovine snažno je djelovalo na dojam o većoj skupini "gubitnika" nego "dobitnika" u procesu. Štoviše, čak se i skupina zakonski preferiranih kupaca (zaposlenika) često smatra gubitnicima (osobito radnici) kada se usporede s netransparentnom skupinom preferiranih velikih kupaca (tajkuna),

¹⁹ Na sličan zaključak navode nalazi studije Svjetske banke o ekonomskoj ranjivosti i socijalnom blagostanju (2000).

²⁰ U nedavnoj analizi Ministarstvo financija navodi da u razdoblju 1993-2000. nije procesuirano oko 75% prijavljenih kaznenih djela s područja gospodarskog kriminala. (Kiseljak, 2001:14).

što nije čudno jer su potonji odabrani na temelju političke lojalnosti, čime su stekli povlaštene uvjete prodaje najkvalitetnijih dijelova bivše društvene imovine.

Netransparentna i politički sponzorirana preuzimanja poduzeća, loše upravljanje, isisavanje i prisvajanje dobiti poduzeća, namjerno dovodenje poduzeća u stečaj, otpuštanje zaposlenih i slične aktivnosti višestruko su se negativno odrazile na percepciju rezultata privatizacije i novih poduzetničkih elita u javnosti.

Kako sociološka istraživanja pokazuju, upravo je takva percepcija rezultata politike privatizacije bila jednom od glavnih uzroka rastuće klime korupcije, cinizma i oportunitizma koja ozbiljno ugrožava temelje budućega zdravog gospodarskog rasta Hrvatske (Štulhofer, 2000). Sociološke empirijske analize indikatora takve percepcije uvelike objašnjavaju mehanizam nastale anomalije (Štulhofer, 2000) te pokazuju da su slabo povjerenje u institucionalni okvir gospodarstva i toleriranje oportunističkog ponašanja najozbiljnije sociokulturne prepreke procesima daljnje gospodarske i političke preobrazbe u Hrvatskoj, a uočeni bi sociokulturni nedostatak, ako se ne pozabavimo njime, mogao postati trajnim izvorom ekonomske suboptimalnosti.

Koliko su posljedice dugotrajno loše, vjerojatno dobro ilustriraju i podaci nedavnog sondiranja javnog mnijenja o stavovima stanovništva o mitu i korupciji (Banka, listopad 2001:8). Primjerice, 29% anketiranog stanovništva (uzorak n=1000) plaćanje mita smatra potpuno normalnim dijelom života, uobičajenim i ne tako strašnim načinom ponašanja u komunikaciji s državnim službama, a otprilike 22% povremeno, s većom ili manjom učestalosti, daje mito. Relativno visoka tolerancija instrumenta mita kao načina postizanja željene transakcije u komunikaciji s javnim službama pridonosi nerješavanju problema sociokulturnoga i institucionalnog nedostatka, te raspadu društvenih normi.

Revizija privatizacije i potencijalni učinci na neslužbeno gospodarstvo

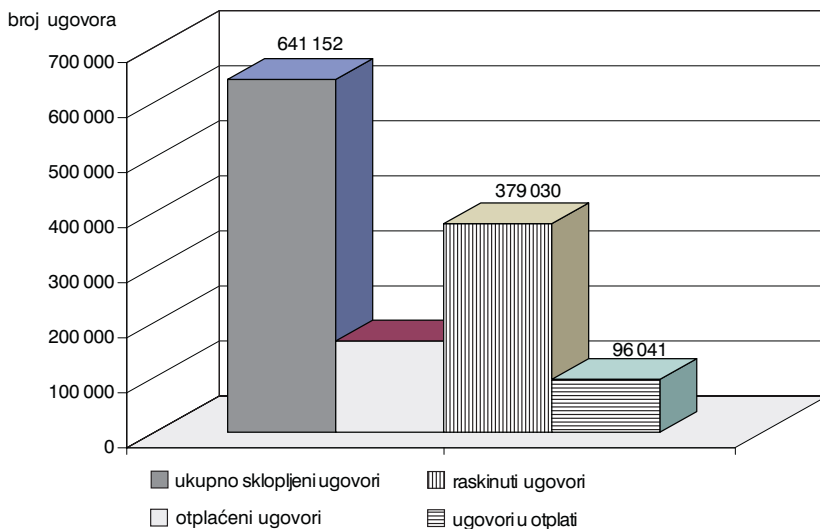
Početkom 2000. godine, kada su napravljene prve bilance desetogodišnjega privatizacijskog projekta, bilo je moguće ustvrditi kako su prateći negativni učinci procesa znatno zasjenili i ugrozili ne samo njegovu ekonomsku i socijalnu korisnost, već su izrazito narušili legitimitet i vjerodostojnost privatizacijske politike. O tome danas postoji svojevršno suglasje ekonomskih analitičara, medija, političkih stranaka i najšire javnosti. U istraživanju percepcije privatizacijskog procesa (skupina autora, 1998: 24) indikativan je bio podatak da čak 65% ispitanika smatra kako je potrebna revizija i kontrola cjelokupnoga privatizacijskog procesa i na taj način pravo delegitimira njegove ukupne rezultate.

O tome kako neutralizirati nepovoljno gospodarsko i socijalno naslijeđe privatizacijskog procesa bavile su se sve predizborne strategije političkih stranaka prije izbora potkraj 1999, poglavito stoga što je to naslijeđe stvorilo velike socijalne otpore daljnjoj privatizaciji. Ta činjenica znatno opterećuje i legitimitet privatizacijske politike nove vlasti (Čengić, 2000:514). Zbog predizbornih obećanja Vlada je imala obvezu usvajanja Zakona o reviziji pretvorbe i privatizacije, s ciljem sankcioniranja glavnih nosilaca kriminalnih privatizacijskih aktivnosti u proteklom razdoblju te njihova javnoga i pravosudnog delegitimiranja.

Zakon je nakon opsežne diskusije o temeljnim dvojabama hoće li se revidirati svi ili samo pojedini slučajevi privatizacije, prema kojim kriterijima, tko sve može pokrenuti taj proces, u kojem roku i kako će se procesuirati dokazani slučajevi te koliko će trajati sam postupak revizije i tko će ga provoditi, konačno usvojen u svibnju 2001. godine. Zakon je opravdano izazvao brojne kontroverze u stručnoj javnosti, a suglasnost o njegovim glavnim postavkama nije postignuta ni unutar vladajuće koalicije. Zakon je predvidio da u roku 60 dana od njegova donošenja svi koji smatraju da je u procesu privatizacije povrijeđena postojeća regulativa ili su na bilo koji način izigrane zakonske i poslovne norme podnesu zahtjev za revizijom procesa u spornim dioničkim društvima.

U obrazloženju zakonodavca kao razlog za donošenje zakona o reviziji procesa eksplicitno se navodi kako se dosadašnji regulativni sustav kontrole pretvorbe i privatizacije pokazao sasvim nedostatnim. Naime, kontrola procesa je prema staroj regulativi bila u djelokrugu Hrvatskog fonda za privatizaciju koji je ujedno bio zadužen i za provođenje procesa. Odlukom Ustavnog suda RH ukinuta je odredba koja je propisivala nadležnost HFP-a i drugih ovlaštenih tijela za kontrolu pretvorbe i privatizacije.²¹ U prethodnim postupcima kontrole koji su se uglavnom provodili vrlo usporeno, revizija pojedinih ugovora uglavnom je sankcionirala male dioničare koji nisu na vrijeme plaćali rate otplate dionica na kredit. Tako je zbog neredovite otplate od inicijalnih 641.152 ugovora s malim dioničarima do 2001. godine zbog neredovite otplate raskinuto čak 379.030 takvih ugovora²² (sl. 1).

Slika 1. Smanjenje broja ugovora s malim dioničarima, 1991-2001.



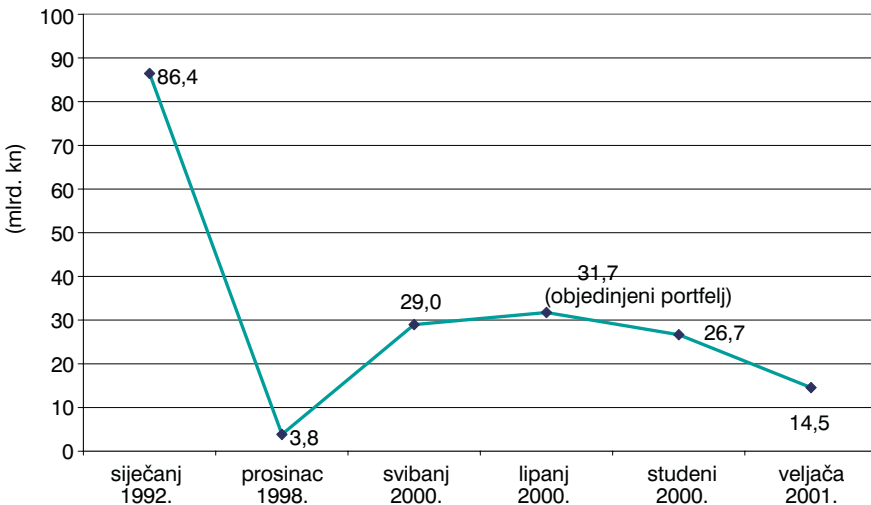
Izvor: HFP, 2001:2.

²¹ Odluka je objavljena u *Narodnim novinama* 118/99, listopad 1999.

²² HFP, 2001.

Raskid ugovora s malim dioničarima nastao bi automatizmom ako nisu plaćene tri dospjele rate otplate dionica. Suprotno tome, raskidi ugovora s velikim dioničarima radi povrede pojedinih odredbi ugovora o otkupu bili su neusporedivo rjeđi, s većim toleriranjem kašnjenja i drugih povreda ugovornih odredbi (nepoštovanje obveze dokapitalizacije, rokova otplate, pogrešne procjene vrijednosti poduzeća, neunošenja pojedinih dijelova vlasništva poduzeća, npr. nekretnina u ukupnu vrijednost poduzeća i sl.). Do raskida ugovora s velikim dioničarima dolazilo bi tek nakon pokretanja stečaja nekih poduzeća tijekom 1998. i 1999. godine (npr. Brodokermerc, Ferimport, Nama, Diona, Tisak i sl.) i s njima povezanih banaka, pri čemu dolazi do značajnijeg povrata već privatizirane imovine u portfelj HFP-a (sl. 2).

Slika 2. Kretanje vrijednosti državnog portfelja, 1991-2001.



Izvor: HFP 2001:2.

Sve je to upućivalo na nemogućnost nepristrane kontrole provedbe ili pak povrede odredbi ugovora o pretvorbi i privatizaciji unutar HFP-a, pa je nova vlast smatrala da to može napraviti ako donese potpuno novi Zakon koji bi tu kontrolu prepuštao neovisnoj instituciji koja nije sudjelovala u procesu. Problem je, međutim, to što se revizija obavlja retroaktivno i unosi dodatne kriterije, što sada stvara brojne pravne probleme (npr. zastara, odražavanje na status kasnijih vlasnika itd.²³).

Do isteka roka predviđenog novim Zakonom o reviziji pretvorbe i privatizacije donesenim (23. srpnja 2001), u Državni ured za reviziju pristiglo je ukupno 1357 zahtjeva za pokretanjem procesa revizije u 927 dioničkih društava koja su prvela proces pretvorbe i privatizacije²⁴ (tabl. 4.)

²³ Problem zastare vjerno ilustrira činjenicu da su institucije pravne države bile disfunkcionalne i neučinkovite u obavljanju svojega posla.

²⁴ Podaci Državnog ureda za reviziju, službeno priopćenje za javnost, rujan 2001.

Tablica 4. Broj dioničkih društava za koje je podnesen zahtjev za reviziju pretvorbe i privatizacije prema županijama

Županija	Cjelokupan broj zahtjeva za reviziju*	Broj dioničkih društava za koje je podnesen zahtjev za reviziju prema županijama	Postotak ukupno izdanih rješenja o pretvorbi i privatizaciji prema županijama
Zagrebačka	54	37	39
Krapinsko-zagorska	61	40	62
Sisačko-moslavačka	23	21	23
Karlovačka	37	25	30
Varaždinska	41	32	33
Koprivničko-križevačka	12	9	21
Bjelovarsko-bilogorska	22	26	29
Primorsko-goranska	110	62	22
Ličko-senjska	23	18	58
Virovitičko-podravsk	13	11	20
Požeško-slavonska	23	13	42
Brodsko-posavska	59	48	98
Zadarska	32	23	22
Osječko-baranjska	70	53	31
Šibensko-kninska	21	14	22
Vukovarsko-srijemska	47	35	42
Splitsko-dalmatinska	150	88	31
Istarska	57	45	26
Dubrovačko-neretvanska	86	57	48
Međimurska	43	28	39
Grad Zagreb	363	242	29
UKUPNO	1357	927	32

Izvor: Državni ured za reviziju, rujan, 2001.

* Broj zahtjeva veći je od broja dioničkih društava jer su pristigli s više strana (npr. od zaposlenika, sindikata, upravnih vijeća i sl.).

Podaci pokazuju da će u proces revizije ući oko 32% ukupnog broja (2899) do sada privatiziranih i pretvorenih poduzeća, a postotni udio takvih poduzeća prema županijama varira od 20% u Virovitičko-podravskoj županiji do gotovo 98% privatiziranih poduzeća u Brodsko-posavskoj županiji.

Zanimljivo je također promotriti strukturu podnositelja zahtjeva za revizijom. Prema podacima Državnog ureda za reviziju, među najbrojnijima su vlasnici nacionalizirane i konfiscirane imovine (377 zahtjeva), mali dioničari (371), potom sindi-

kati (150), jedinice lokalne uprave i samouprave (136), udruge dioničara (80), Državno odvjetništvo (56), uprave i nadzorni odbori dioničkih društava (19), Financijska policija (6), itd. Struktura podnositelja zahtjeva upućuje na skupine koje se smatraju najviše oštećenima nepravilnostima u privatizaciji tijekom posljednjih deset godina.

Međutim, pokrenuta revizija privatizacijskih postupaka vjerojatno će biti nedovoljna za neutralizaciju negativnih i distorziranih učinaka procesa iz prethodne faze, a prema mišljenju većine analitičara (Bičanić, 2000; Čengić, 2000; Šošić, 2001; Čučković, 2001), zbog loše poruke investitorima i unošenja dodatne pravne nesigurnosti u vlasnički sustav može imati i više štete nego koristi. Naime, vraćanje poljuljanog legitimiteta tog procesa u javnosti može se postići samo boljom institucionalnom organizacijom i transparentnošću budućih privatizacijskih koraka, osobito pri privatizaciji ostalih javnih poduzeća i osiguravateljsko-bankarskog sektora, dok je snažan demonstracijski učinak moguće postići i energičnim sankcioniranjem nelegalnih aktivnosti u privatizacijskom procesu i unutar postojećih zakona, uz uvjet djelotvornijeg rada pravosuđa.

Za usporedbu, i druge tranzicijske zemlje u kojima je opseg neregularnosti u procesu privatizacije eskalirao (osobito npr. Slovačka i Rusija) suočavale su se s istim tipom problema. Nakon smjene vlasti u tim zemljama njihove se vlade nisu odlučile za usvajanje zasebne regulative (zakona) prema kojima bi se provodio proces revizije, već su odlučile energičnije primjenjivati već postojeću regulativu i institucionalnu infrastrukturu, naravno uz punu suradnju pravosuđa. Inzistiranje na rasvjetljavanju i sankcioniranju pojedinačnih slučajeva²⁵ imalo je snažan učinak na poboljšanje investicijske klime i vraćanje poljuljanog povjerenja ulagača u institucionalnu strukturu na kojoj se temelji implementacija procesa.

Zakašnjeli postupak kontrole, revizije i sankcioniranja eventualnih propusta i prijestupa u pretvorbi i privatizaciji teško može vratiti stvari na početak i nadoknaditi propuštene pravne radnje. Naime, naknadno uočavanje praznina koje su postojale u institucionalnome i zakonodavnom okviru procesa (a koje su prilično iscrpno prikazane u prethodnom istraživanju) ne može sankcionirati događaje koji su se tada zbivali, a da se ne izazovu neki drugi nepravedni gospodarski učinci na aktere koji nisu sudjelovali u njima, ali trpe njihove posljedice. Primjerice, niz neriješenih vlasničkih odnosa danas proizlazi iz vrlo neprecizne regulative, a pravno sankcioniranje nepreciznosti regulative, nažalost, nije moguće. Logična bi akcija vlastodržca bila što brže unošenje nužnih promjena u regulativu kako buduće privatizacijske transakcije ne bi bile opterećene sličnim problemom.

Kao potkrjepu toj tvrdnji treba spomenuti da npr. u Hrvatskoj sve do druge polovice 90-ih nisu postojali neki ključni zakoni za regulaciju preuzimanja poduzeća i većinskih vlasničkih paketa, poput Zakona o preuzimanju dioničkih društava koji je

²⁵ Ilustrativan je primjer tvrtke Nafta Gbaly u Slovačkoj, za koju su postojali utemeljeni dokazi o političkom klijentelizmu (nelegalan utjecaj na izbor vlasnika) za vrijeme bivšeg predsjednika Mečiara. Nova je vlast, primjenjujući postojeću regulativu i institucije kontrole, poništila privatizaciju 46%-tnoga vlasničkog udjela, vratila ga u državni portfelj te ga kasnije privatizirala na temeljem transparentno objavljenih uvjeta. Učinak takve akcije na povjerenje investitora bio je snažan.

usvojen tek 1997. godine, a slično je s nizom drugih važnih zakona koji stvaraju djelotvorno institucionalno-regulativno okruženje za primjereno provođenje privatizacijskih transakcija.²⁶ Zbog kašnjenja tako važnih propisa, osobito na tržištu kapitala, privatizacija se odvijala “pod izravnim nadzorom države u potpuno nereguliranom okruženju” (Šonje i Vujčić, 2001), što također upućuje na diskrecijsko, arbitrarno i voluntarističko ponašanje institucija zaduženih za njezinu provedbu. U takvim uvjetima danas nije moguće sankcionirati npr. obvezu javne ponude ako postoji namjera preuzimanja većinskoga vlasničkog paketa poduzeća ili banke, ili pak zaštititi interese malih dioničara ako u tom času nije postojala zakonska norma koja bi obvezivala društva na to (Šošić, 2001).

Daljnje mjere za suzbijanje i neutraliziranje učinaka neslužbenoga gospodarstva u procesu privatizacije – zaključna razmatranja

Transakcijski troškovi (izravni i neizravni) koje stvara nekontrolirano djelovanje sive ekonomije u privatizaciji po svojoj su naravi prije svega gospodarski, ali i izrazito socijalni, pravni i politički. Ekonometrijske analize suglasne su u tome da su zbog sive ekonomije transakcijski troškovi među ekonomskim subjektima viši nego što bi trebali biti, odnosno da troškove neformalne ekonomije zapravo plaćaju sudionici koji su ostali dijelom SG-a. Postojanje opsežnih sivih zona u privatizaciji zasigurno je jedan od najvažnijih čimbenika koji su utjecali na opći negativni i predatorski imidž rezultata procesa tijekom proteklog desetljeća, a kao teško naslijeđe opterećuje daljnje privatizacijske projekte.

U ovoj smo analizi osobitu pozornost nastojali skrenuti na kvalitativne ekonomske i neekonomske čimbenike koji su utjecali na povećanje dinamike NG-a u privatizaciji u drugoj polovici 90-ih, a čije postojanje može ugroziti postizanje željenih učinaka privatizacijskog procesa i u budućnosti.

Izravne štete nanese gospodarstvu, poput neuplaćenih sredstava u državni proračun²⁷, gubitka radnih mjesta i porasta razine nezaposlenosti, niske stope investicija, osobito inozemnih, slabi rezultati u restrukturiranju i korporacijskom upravljanju privatiziranih poduzeća itd. u javnoj percepciji rezultata privatizacije u prošlom desetljeću sasvim zasjenjuju ukupne pozitivne gospodarske učinke (Čučković, 1999). Neizravne su štete još ozbiljnije, iako su baš one teško točno mjerljive. U ekonomskoj sferi one zapravo upućuju na neiskorištene prilike gospodarskog rasta koje su postojale a nisu se ostvarile upravo zbog djelovanja sive ekonomije. U sociokulturnoj sferi one su možda još teže jer razaranje pozitivnih društvenih stavova prema poduzetništvu i tržištu, moralni kaos i nepovjerenje u državne i tržišne institucije pripadaju onim troškovima čije neutraliziranje i uklanjanje nije ni jednostavno ni brzo, a dugoročno opterećuje sociokulturne pretpostavke za gospodarski rast.

Netransparentna vlasnička struktura privatiziranih poduzeća, te velik udio osporavanog vlasništva (što smo vidjeli iz tabl. 4) pogoduje visokoj razini investicij-

²⁶ Primjerice, Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (1996), Zakon o privatizacijskim investicijskim fondovima (1998), Zakon o Komisiji za vrijednosne papire (1996), Zakon o sprječavanju pranja novca (1997) i sl.

skog nepovjerenja i rasprostranjenoj percepciji građana i potencijalnih investitora o nekonsolidiranom privatnovlasničkom sektoru. Osim toga, ograničava uvjete tržišne konkurencije jer neka takva poduzeća i privatnovlasnički lanci zbog svojeg političkog utjecaja povlašteni posjeduju položaj na tržištu koji njihovi vlasnici i menadžment iskorištavaju kako bi pritiskom na vladine i državne strukture postigli rentijerske dobitke i zarade izvan sustava tržišta (rent-seeking). Ni jedno ni drugo nije ohrabrujuće za daljnji razvoj poduzetništva i konkurentnog sektora poduzeća u Hrvatskoj.

Stoga je neutraliziranje i uklanjanje dominantnih negativnih učinaka²⁸ NG-a u privatizaciji s ciljem ostvarenja institucionalno poticajnoga i djelatnog tržišnog gospodarstva, na što nas obvezuje i novopotpisani Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s EU, jedno od važnih prioriteta gospodarske politike sadašnje vlasti. Neki su naponi u tom smjeru već učinjeni od veljače 2000. iako su još uvijek nedostatni i parcijalni. Nepravilnosti i neregularnosti vezane za proces privatizacije nova je državna administracija koja je preuzela vlast u veljači 2000. osim Zakonom o reviziji pre-tvorbe i privatizacije pokušala ukloniti i nizom drugih parcijalnih mjera poput objedinjavanja rezidualnoga državnog portfelja u HFP-u kako bi daljnji posao upravljanja rezidualnim državnim portfeljem, njegova restrukturiranja i što brže pripreme za privatizaciju bio produktivniji i učinkovitiji.

Također je ozbiljno percipirala slabosti pravnog sustava, pa je reformu pravosuđa i borbu protiv korupcije uvrstila među svoje prioritetne zadatke. Učinkovitije sudstvo, osobito u područjima zaštite vlasničkih i vjerovničkih prava te zaštite provođenja ugovora, osnovni je cilj reforme. U sklopu tih mjera već je osnovan nacionalni Ured za suzbijanje organiziranog kriminala i korupcije (2001), slično kao i u drugim tranzicijskim zemljama, koji bi trebao promovirati antikorupcijski sustav vrijednosti te otkrivati i sankcionirati sve njegove pojavne oblike.²⁹

U dokumentu koji sažima vladinu strategiju razvoja za sljedeće razdoblje³⁰ kao jedno od osnovnih načela i vrijednosnih kategorija spominje se daljnje razvijanje civilne kulture koja se prije svega temelji na povjerenju u sugrađane, institucije i društvena pravila. Autori dokumenta navode da je "poštivanje i inoviranje prosocijalnih normi ne samo moralno već i društveno korisno i ne može zaživjeti u sredini u kojoj većina smatra da je kršenje normi pravilo, a ne iznimka" (Načela razvitka RH, 2001:4). Dakle, treba izgraditi takav institucionalni sustav tržišta koji će generirati

²⁷ Neprihodovana sredstva proračuna na kraju dovode do začaranog kruga smanjivanja ukupnih proračunskih prihoda, posljedica čega je smanjenje kvalitete i opsega javnih usluga, a koje Vlada radi zadržavanja socijalnog mira nerijetko kompenzira povećanjem poreznog opterećenja službene ekonomije, odnosno onih koji već plaćaju porez.

²⁸ Ukupni su učinci na gospodarstvo uglavnom negativni iako postoje ograničeni kratkoročni pozitivni učinci, npr. kad neki oblici neformalnog tržišta supstituiraju pojedine segmente nepostojećega ili nedovoljno razvijenoga formalnog tržišta, primjerice na tržišta kapitala.

²⁹ To je, između ostaloga, i razlog što je u posljednjem izvještaju o korupciji što ga je izradio Transparency International 2001. ocijenjeno da se situacija u Hrvatskoj znatno poboljšava jer postoji veća odlučnost političke vlasti da se s njome uhvati u koštac. U izvještaju je pozicija Hrvatske poboljšana, pa je prema razini korumpiranosti Hrvatska pala sa 74. (1999) i 51. mjesta (2000), na 47. mjesto (2001).

³⁰ Načela razvitka Republike Hrvatske, Ured za strategiju razvitka RH, lipanj 2001.

mehanizme društvenih poticaja i nagrada za poželjno tržišno ponašanje, a obeshrabrivati i sankcionirati njihovo nepoštovanje.

Neke ideje o tome što bi valjalo učiniti sažete su u kratkom stiliziranom pregledu mjera za rješavanje problema NG-a vezanoga za proces privatizacije (tabl. 5). Kao što je iz ovog pregleda moguće vidjeti, prevladavaju mjere kojima je cilj dugoročno poboljšanje institucionalne infrastrukture tržišta koja će smanjiti prostor za dinamično djelovanje ukupnog NG-a a ne samo NG-a u privatizaciji.

Tablica 5. Neslužbeno gospodarstvo i privatizacija: temeljni institucionalni problemi i moguće mjere njihova rješavanja

Problemi	Preporuke za rješavanje
nepostojanje legislativnih normi za sankcioniranje nepoželjnih i nezakonitih ponašanja sudionika u procesu privatizacije rezidualnoga državnog vlasništva	U novi Zakon o privatizaciji koji je već u parlamentarnoj proceduru obvezno ugraditi i preciznije specificirati koje radnje zakonodavac smatra neregularnima i nepoželjnim u procesu i njihovo sankcioniranje. Postojeći nacrt nije u tom smislu sasvim precizan.
neprecizna baza podataka o ukupnome državnom portfelju	Objediniti na jednome mjestu informacije o rezidualnome državnom portfelju poduzeća u koji treba uključiti i vrijednost nekretnina i zemljišta u vlasništvu državnih poduzeća kako bi se u budućnosti izbjegli sporovi oko dokazivanja vlasništva između lokalnih vlasti i poduzeća.
nedjelotvornost i neučinkovitost pravnog sustava	Ugraditi poticajne mehanizme (npr. stimulacije na plaće) za povećano rješavanje neriješenih sudskih predmeta vezanih za privatizaciju, davanje prednosti gospodarskom kriminalu, te dodatnom obrazovanju i podizanju opće razine profesionalnosti zaposlenih u sudstvu.
neprikladna ili neprecizna legislativa za razvoj tržišta kapitala	Usvajanje novog Zakona o izdavanju i prometu vrijednosnim papirima i Zakona o komisiji za vrijednosne papire, s ciljem davanja veće uloge institucijama tržišta kapitala u nadzoru i trgovini vlasničkim udjelima, čime bi mogućnost reakcije na neregularnosti bila veća. U novu regulativu treba ugraditi i odredbe o obveznoj javnoj transparentnosti vlasničke strukture.
neprikladan sustav javne kontrole privatizacijskih transakcija	Izgraditi operativni sustav javnog nadzora privatizacijskih transakcija koji će biti izvan institucija što provode taj proces (HFP, Ministarstvo gospodarstva), a djelovat će u svim fazama procesa, od procjene temeljnog kapitala do izravne financijske kontrole postupka i valorizacije očekivanih učinaka, te pravodobno izvijestiti institucije pravnog sustava i javnost o svim nepravilnostima.

Tablica 5. nastavak

Problemi	Preporuke za rješavanje
korumpirani službenici u državnim agencijama zaduženim za provođenje procesa privatizacije	Uklanjanje uvjete koji stvaraju korupcijski sustav vrijednosti, energično razotkrivanje i suzbijanje korupcijskog načina ponašanja i organiziranog kriminala putem Vlade agenciju USKOK, uz suradnju drugih državnih tijela (Ministarstva financija, Ureda za reviziju, Kriminalne policije itd.).
erozija sustava vrijednosti i opće razine civilnosti	Na svim razinama javnih službi i putem medija poduzimati kampanje i mjere za podizanje razine socijalne suradnje i integracije te osobne odgovornosti i profesionalizma.
problem neizgrađenog poticajnog sustava za uspješno korporacijsko upravljanje privatiziranih poduzeća	Promjena Zakona o trgovačkim poduzećima te jačanje uloge ključnih institucija tržišta kapitala izmjenom Zakona o izdavanju i prometu vrijednosnim papirima i Zakona o komisiji za vrijednosne papire.
slaba transparentnost dioničke vlasničke strukture privatiziranih poduzeća	Usvajanje odredaba o obvezi javne transparentnosti dioničke strukture svih privatiziranih poduzeća. Jačanje javnog servisa Središnje depozitarne agencije koja bi trebala posjedovati takve informacije.
nepostojanje ugrađenih mjera prevencije aktivnosti NG-a	Jačanje suradnje između sektora poduzeća, institucija tržišta kapitala, udruge poslodavaca, sindikata, GSV-a i sl., što bi znatno suzilo mogućnost neopaženog djelovanja sudionika NG-a.

U općem programu mjera suzbijanja aktivnosti sive ekonomije koji Vlada treba usvojiti u središte bi trebalo postaviti i mjere za jačanje konkurentnosti privatnog sektora te mjere bolje regulativne i sudske zaštite privatnovlasničkih prava. Zaštita vlasničkih prava manjinskih dioničara do sada je bila velik problem, od samovoljnog odbijanja upisa malih dioničara u knjigu dioničara do raznih vrsta pritisaka za prodaju udjela ili za davanje punomoći za zastupanje u upravljanju poduzećem i sl. Također treba donijeti zakone o obveznoj transparentnosti vlasničke strukture svih dioničkih društava, a ne samo onih koji trguju dionicama na burzama. Takva je regulativa u djelokrugu Komisije za vrijednosnice i burze, ali za veliku, posve ne-transparentnu masu dioničkih društava koja još dugo neće trgovati svojim dionicama također treba postojati obveza o javnom iznošenju takvih podataka svima onima koje takva informacija može zanimati. Jednako tako treba postojati obveza o javnoj dostupnosti temeljnih pokazatelja financijskog poslovanja poduzeća.

Nadalje, jačanje različitih institucija tržišta kapitala, poslovnih udruga, sindikata, udruženja poslodavaca, tripartitnoga GSV-a i njihove međusobne suradnje trebaju poslužiti kao djelotvorni instrumenti javne kontrole u odnosima poduzeća – država te može uvelike suziti prostor za neopaženo djelovanje različitih oblika sivo-

ga gospodarstva u budućnosti. Prednost svakako treba dati jačanju institucija tržišta kapitala donošenjem izmjena postojećeg Zakona o vrijednosnim papirima i davanje veće ovlasti Komisiji za vrijednosne papire koja bi mogla mnogo pravodobnije reagirati na povrede zakonskih normi, ali i pravila dobrog poslovnog ponašanja dioničkih društava na tržištu (Šošić, 2001; Čučković, 2001). Osim toga, te mjere mogu pomoći u decentralizaciji i deregulaciji administrativnih funkcija i državnih institucija sa središnjih na niz nižih razina, bližih realnim problemima bilo u sferi poduzeća, bilo u civilnoj sferi. U sferi poduzeća treba poduzeti mjere jačanja kompetitivnosti i restrukturiranja, osobito poduzeća s monopolskim i kvazimonopolskim položajem na tržištu.

Prevođenje dijela procesa privatizacije iz okrilja NG-a u transparentne oblike SG-a također je od iznimne važnosti za ostvarenje preduvjeta planiranoga gospodarskog rasta. Naime, većina zemalja s opsežnim sektorom sive ekonomije shvatila je da se ona ne može riješiti samo socijalno i pravno represivnim metodama, odnosno povećanjem dosega regulative te kontrolom njezina provođenja, kao ni sankcijama u slučaju nepridržavanja. Konstruktivniji i dugoročno korisniji pristup za sve gospodarske subjekte bila bi postupna preobrazba velikog dijela NG-a u sasvim formalno, transparentno, registrirano i oporezovano gospodarstvo sustavom tzv. pozitivnih sankcija koje bi nositelje NG-a motivirali da počnu zadovoljavati temeljne legislativne i druge norme tržišnog ponašanja. Kada je riječ o privatiziranim poduzećima, to znači davanje svojevrsne konačne pravne legitimacije onim privatizacijskim transakcijama za koje ne postoje dokazi da su se provodile izvan postojećih legislativnih granica, ili pak za koje nitko nije ni zatražio provođenje revizijskog postupka, iako sam postupak privatizacije nije najbesprjekornije proveden prema etičkim normama dobrog poslovnog ponašanja. Naknadno sankcioniranje neetičkog ponašanja nije zakonski moguće³¹, a konstruktivniji pristup bio bi izgradnja takvog etičkog kodeksa korporacijskog sustava ponašanja koji obuhvaća i visokorazvijenu poslovnu etiku i norme poslovne kulture s djelatnim mehanizmima koji bi trenutačno reagirali na slične pojave u budućnosti. Unutar HUP-a već postoje neke inicijative u tom smislu, ali bi ih trebalo dodatno razraditi. Usto, potrebna je izgradnja sličnoga profesionalnog etičkog kodeksa u državnoj administraciji, što je bitna komponenta buduće reforme javne uprave.

Kreatori Vladine politike suzbijanja štetnih pojavnih oblika NG-a tu zadaću za sigurno ne mogu ostvariti bez daljnjeg sustavnog znanstvenog praćenja njegova opsega, uzroka i posljedica, kako na institucionalnoj, tako i na razini poduzeća, koje im jedino može dati pouzdaniju podlogu za donošenje utemeljenih odluka o kratkoročnim i dugoročnim mjerama gospodarske politike koje treba dalje poduzimati. Intrinzična "neuhvatljivost" egzaktnog opsega aktivnosti NG-a u privatizaciji ne treba obeshrabruti Vladu da pozornost usmjeri na poboljšanje empirijske slike problema što ih ono uzrokuje. Stvaranje pouzdane i javno dostupne baze podataka o nizu dokazanih i dokumentiranih slučajeva može biti na posljertku najkorisniji ukupni učinak revizije privatizacijskog procesa.

³¹ Većina ekonomskih sudionika često svojim ponašanjem testira krajnje legislativne granice ponašanja odnosno provjerava dokle mogu ići bez sankcija i često se ne vode etičkim načelima ako ih poslovna zajednica na njih ne prisili.

LITERATURA

- BIĆANIĆ, I. i OTT, K., 1997. Neslužbeno gospodarstvo u Hrvatskoj: uzroci, veličina i posljedice. *Financijska praksa*, 21 (5-6), 765-784.
- BRUNETTI, A., GREGORY, K. and WEDER, B., 1997. Institutions in Transition: Reliability of Rules and Economic Performance in Former Socialist Countries. *World Bank Policy Research Working Paper, No. 1809*.
- CALLARIER, M., 1997. Privatization: A Case Study in Corruption. *Journal of International Affairs*, 50 (2), 531-544.
- COLUMBATTO, E., 2001. *Discretionary Power, Rent-Seeking and Corruption*. Torino : University of Torino : ICER.
- ČENGIĆ, D., 1995. *Manageri i privatizacija: sociološki aspekti preuzimanja poduzeća*. Zagreb : Alinea.
- ČENGIĆ, D., 2000. Vladajuća elita i proces delegitamacije privatizacijskog projekta: ima li pouka za budućnost? *Društvena istraživanja*, 9 (4-5), 497-526.
- ČUČKOVIĆ, N., 1997. Neslužbeno gospodarstvo i proces privatizacije. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 259-276.
- ČUČKOVIĆ, N., 2000. Privatizacija u Hrvatskoj deset godina poslije: jaz između ciljeva privatizacijske politike i zbilje. *Ekonomist*, 1 (1), 56-63.
- ČUČKOVIĆ, N., 2001. Post-Privatization Ownership Structure, Restructuring and Corporate Governance: The Case of Croatia. In: K. LIUHTO, ed. *Ten Years of Economic Transformation, Vol II - Markets, Companies and Foreign Business in Transition*. Lappeenranta : Lappeenranta University of Technology, 22-47.
- DE SOTO, H., 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West And Fails Everywhere Else?* New York : Basic Books.
- EGGERTSSON, T., 1999. Ekonomika institucija u tranzicijskim zemljama. *Financijska praksa*, 22 (1), 63-97.
- EILAT, Y. and ZINNES, C., 2000. The Evolution of the Shadow Economy in Transition Countries: Consequences for Economic Growth and Donor Assistance. *CAER Discussion Paper No. 83*. Cambridge : Harvard Institute for International Development.
- FAULEND, M. and ŠOŠIĆ, V., 1999. Is Unofficial Economy a Source of Corruption? *Occasional paper series, No. 9*. Zagreb : Institute of Public Finance.
- FEIGE, L. E. and OTT, K., 1999. *Underground Economies in Transition: Unrecorded Activity, Tax Evasion, Corruption and Organized Crime*. Aldershot : Ashgate Publishing.
- FRANIČEVIĆ, V. and KRAFT, E., 1996. Croatia's Economy After Stabilization. *Europe-Asia Studies*, 49 (4), 669-691.
- FRANIČEVIĆ, V., 1997. Politička ekonomija neslužbenog gospodarstva – država i regulacija. *Financijska praksa*, 21 (1-2), 295-314.

- FRANIČEVIĆ, V., 1999. Privatization in Croatia: Legacies and Context. *Eastern European Economics*, 37 (2), 5-54.
- FRANIČEVIĆ, V., 2000. Bilo bi lijepo imati i sreće - intervju. *Banka*, 10 (7-8), 68-73
- FREY, B. and SCHNEIDER, F., 2000. Informal and Underground Economy. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Science*. Amsterdam : Elsevier Science Publishing Company.
- FRYDMAN, R., MURPHY, K. and RAPACZYNSKI, A., 1998. *Capitalism with Comrade's Face*. Budapest : CEU Press.
- GOORHA, P., 2000. Corruption: theory and evidence through economies in transition. *International Journal of Social Economics*, 27 (12), 1180-1204.
- HALL, D., 1999. Privatisation, Multinationals and Corruption. *Development in Practice*, 9(5), 539-557.
- HELLMAN, J. and SCHANKERMANN, M., 2000. Intervention, corruption and capture: The nexus between enterprises and the state. *Economics of Transition*, 8 (3), 545-576.
- HELLMAN, J., JONES, G. and KAUFMANN, D., 2000. Seize the State, Sieze the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition. *Policy Research Working Paper no. 2444*. Washington, DC : World Bank.
- HFP, 2001. *Osvrt na rezultate privatizacijskog procesa*. Zagreb : Hrvatski fond za privatizaciju.
- HFP, 2001. *Strategija i program privatizacije državnog portfelja*. Zagreb : Hrvatski fond za privatizaciju.
- JOHNSON, S., KAUFMANN, D. and ZOIDO-LOBATON, P., 1998. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy. *American Economic Review*, 88 (2), 387-392.
- KAUFMANN, D. and SEGELBAUM, P., 1997. Privatization and Corruption in Transition Economies. *Journal of International Affairs*, 50 (2), 419-444.
- LAMBSDORF, J. G., 2001. How Precise are Perceived Levels of Corruption. Background Paper to the 2001 Corruption Perception Index, Transparency International and Goettingen University, June.
- MATIJEVIĆ, N., 2001. Za mnoga poduzeća i mnoge radnike revizija stiže prekasno. *Vjesnik*, 63 (25. travnja), 2-3.
- NELLIS, J., 1999. Time to Rethink Privatization in Transition Countries? *Discussion Paper No. 38*. Washington : International Finance Corporation : World Bank.
- NORTH, D. C., 1997. The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problems. *WIDER Annual Lecture, no. 1*. Helsinki : UNU/WIDER.
- ODLUKA Ustavnog suda U-I-25/1998, NN 118/99. Zagreb : Narodne novine.

- POMMEREHNE, W., HART, A. and FREY, B. S., 1994. Tax Morale, Tax Evasion and the Choice of Tax Policy Instruments in Different Political Systems. *Supplement to Public Finance/Finances Publiques*, 49, 52-69.
- RIHA, T. J., 1996. The origins of private property and wealth in post-communist society. *International Journal of Social Economics*. 23 (4-6), 245-268.
- ROSE-ACKERMAN, S., 1999. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. Cambridge : Cambridge University Press.
- SCHNEIDER, F. and ENSTE, D. H., 2000. Shadow Economies: Size, Causes and Consequences. *Journal of Economic Literature*, 38 (1), 77-114.
- Skupina autora, 1998. *Privatizacija u očima hrvatske javnosti, završni istraživački izvještaj*. Zagreb : Hrvatski centar za strategijska istraživanja : Institut "Ivo Pilar".
- ŠONJE, V. i VUJČIĆ, B., 2001. *Liberalizam u vođenju ekonomske politike u Hrvatskoj devedesetih godina dvadesetog stoljeća* [online]. Available from: <http://ekonomijamoderna.inet.hr>.
- ŠOŠIĆ, V., 2001. *Revizija privatizacije – moral, efikasnost ili zakon?* [online]. Available from: <http://ekonomijamoderna.inter.hr>.
- ŠTULHOFER, A., 1999. Proces privatizacije u Hrvatskoj i hrvatska javnost 1996-1998: Povratak u budućnost? U: D. ČENGIĆ i I. ROGIĆ, ur. *Privatizacija i javnost*. Zagreb : Institut društvenih znanosti "Ivo Pilar".
- ŠTULHOFER, A., 2000. *Nevidljiva ruka tranzicije*. Zagreb : Hrvatsko sociološko društvo.
- ŠTULHOFER, A., 1998. Što kultura ima s tim? Sociokulturni kapital, civilnost i hrvatsko gospodarstvo. U: M. MEŠTROVIĆ i A. ŠTULHOFER, ur. *Sociokulturni kapital i tranzicija u Hrvatskoj*. Zagreb : Hrvatsko sociološko društvo.
- TANZI, V. and DAVOODI, H., 1997. Corruption, Public Investment and Growth. *IMF Working Paper* 97/139.
- THOMAS, J. J., 1990. Measuring the Underground Economy: A Suitable Case for Interdisciplinary Treatment? *American Behavioral Scientist*, 33 (5), 521-637.
- TOMUSK, V., 2000. Reproduction of State Nobility in Eastern Europe: past patterns and new practices. *British Journal of Sociology of Education*, 21 (2), 289-283.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2001. *Corruption Perceptions Index, Press Release*.
- URED za strategiju razvitka Republike Hrvatske, 2001. *Načela razvitka Republike Hrvatske* [online]. Available from: <http://www.hrvatska21.hr>.
- VAROŠANEC, S., 1999. Prohujalo s vihorom. *Banka*, 9 (2), 15.
- WORLD BANK, 2000. *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington DC : World Bank.

WORLD BANK, 2000. *Study on Economic Vulnerability and Social Welfare in Croatia.* Washington DC : World Bank.

ZAKON o reviziji pretvorbe i privatizacije, NN 44/01. Zagreb : Narodne novine

Nevenka Čučković: The Grey Economy And The Privatisation Process In Croatia, 1997-2001

Summary

This paper analyses the strength of the linkage between the privatisation process and the grey economy in 1997-2000. Although there are no econometrically determined causal links between the UE and the privatisation process, most available data show that the privatisation process was the significant context for the increase in the scope of the underground economy in this period. The paper identifies the fundamental forms of the UE in privatisation in the second half of the 90s, the motivation, sources and causes of grey zones and those crucially responsible for them, and a large part of the analysis relates to estimation of its economic and social effects. Because of the intrinsic difficulties involved in getting to grips with precise data, the analysis depends more on various instruments of qualitative analysis, and a considerable deal of attention moves from the economic to the important socio-economic factors that have conditioned the behaviour of those fundamentally involved in UE activities. The analysis relies particularly on data obtained from empirical research into public perception of the privatisation process (1998), and on details available from the judiciary and the media about the forms of economic crimes related to privatisation.

Most UE activities identified in the preceding research (political clientelism, fictitious recapitalisation, failure to declare or appropriation of corporate profits, assets stripping, deliberate bankruptcies, corruption, bribery, abuse of official position) went on working in the second half of the 90s, and new grey zones show up during the privatisation of the banking sector and during coupon privatisation. The revision of ownership transformation and privatisation set off will not be enough to neutralise the negative and distorting effects of the grey zones of the processes of the preceding phase. In the conclusion attention is drawn to the institutional measures that might bring about some further reduction of political clientelism, increase public control of the operations of the privatised corporations, the development of an anti-corruption corporate culture and a code of conduct, and the removal of the key socio-cultural determinants and motives for the work of those mainly involved in the UE.

Key words: privatisation, private ownership elite, political cronyism, grey zones, corruption, legitimacy, revision of privatisation, transactional costs, economic and social effects of the UE