

Transformacija - problem izbora ciljeva i valorizacionih kriterijuma

MILUTIN LALIĆ

Agencija Crne Gore za prestrukturisanje privrede i strana ulaganja

1. Umjesto uvoda

Kada započinje jedan projekat koji je tako dalekosežan a uz to nov i pionirski (bez bilo kakve istorijske provjere i nauka), onda je svakako neophodno imati već u startu dobar plan, naoružati se znanjem, strpljenjem, upornošću, a bogme nije naodmet i kuraž koja će nam pomoći da se lakše podnesu iskušenja i da se ne "streci" na mnoga iznenađenja i udare. Ako previše strecate onda se može skrenuti ili još gore - sletjeti s puta.

Sve ove teškoće sa ciljevima, putevima kao i mnoge nepomenute itekako muče zemlje u tranziciji. One koje smo simbolički apostrofirali nastaju na samom početku. Riječ je o ciljevima, principima, valorizacionim kriterijumima.

Početna tranziciona iskustva govore o svojevrsnoj smušenosti prilikom konceptualizacije transformacionog projekta - preciznije, oko odabira ciljeva i puteva transformacije. Šta hoćemo, čemu težimo, kakve su mogućnosti da se ciljevi dosegnu, i uopšte kako da se ovaj složeni društveni poduhvat sprovodi? Interesantno je da se postavka ciljeva i modela manje oslanjala na ono što smo nazivali istorijskim, ekonomskim i socijalnim ambijentom (i specifikumom), a kudikamo više na savjete "mudraca" koji su imali nešto referenci i iskustava iz oblasti privatizacije u zemljama sa tržišnim sistemima privredivanja. Saks, Henke, Anderson i drugi podučavali su novonastale političke establišmente u bivšim socijalističkim zemljama, pojavljivale su se manje ili više konkurentne škole i doktrine tako da možemo konstatovati značajnu razuđenost i još značajnije razlike kako u pogledu strategija tako i u pogledu oživotvorenja transformacionih poduhvata.

2. Transformacija i politički motivi

Takođe je interesantno napomenuti, u sklopu prethodnog razmatranja, da dvije nezavisne zemlje kao što su Češka i Slovačka imaju identične transformacione koncepte, a da u jednoj saveznoj državi dvije njene članice imaju bitno različite polazne koncepte, a samim tim i praksu i rezultate transformacije. Pogađate, radi se o Saveznoj Republici Jugoslaviji i njenim članicama republikama Srbiji i Crnoj Gori. I u ovom slučaju temeljna razlika postavljena je već na samom početku. Rekli bismo, štaviše, i prije nego što se pristupilo izboru strateških i pragmatičkih ciljeva transformacije. Svemu je prethodilo pitanje u vezi sa promocijom ili startnim obezbjeđenjem kontrolnih pozicija i izražavanjem određenih političkih namjera i interesa koji se bez prethodnih eufemizama mogu imenovati kao borba za vlast.

U Republici Srbiji, uz pojačanu naklonost prema himeričnoj instituciji društvene svojine, ocijenjeno je i to da njeno prisustvo u preduzećima i ne mora biti tako pogubno za ekonomiju (pri čemu se navode neki pozitivni doduše rijetki primjeri), i da joj je jedina mana to što se time u preduzećima forsirano zadržava politika. No, upravo ta mana je sa stanovišta kontrole preduzeća od strane politike - vrlina.

Za jačanje ukupne političke moći i to u svakom smislu izuzetno je važna kontrola privredne sfere. Doduše u mjeri u kojoj je to korisno za politiku u istoj pa čak i u znatnijoj to je nekorisno za ekonomiju. Treba li podsjećati: preduzeće može biti pod

ekonomskom kontrolom od strane tržišta ili pak, kao do sada, pod političkom kontrolom od strane vladajućih političkih snaga. Ovaj komplementarni odnos ujedno je test iskrenosti političkih namjera da se sprovodi transformacija i sveukupna reforma.

U Crnoj Gori je strategija transformacije postavljena upravo suprotno. Vlast i politika potpuno su odbacile mogućnost da ekonomiju kontrolišu u samom preduzeću - ide se na što bržu i izdašniju privatizaciju koja će istovremeno obezbijediti nastajanje tržišta i jačanje tržišnih principa.

3. Transformacija - ciljevi i principi

Razlike u političkim polazištima i motivima prenijele su se i na oblast ciljeva i principa, a zatim i kroz normativno, organizaciono i operativno vođenje transformacionih aktivnosti. U početku je, kako je već rečeno, bilo dosta zbrke oko same definicije: šta su ciljevi a šta su principi kako zbog različitih interpretacija tako i zbog različitih političkih namjera. Jedna od često prisutnih odnosi se na vještačku dihotomiju između privatizacije i efikasnosti koja se izražavala uobičajenom floskulom: "Nije cilj transformacije privatizacija, nego efikasnije privređivanje". Ne ulazeći u naslijeđeni ideološki naboj prethodnog iskaza i svu dramatiku privikavanja na donedavno prokužene riječi¹ "privatnost", "kapital", "profit" itd., naglasićemo da se ovdje radi o najmanje dva "nesporazuma": prvi je u tome što se efikasnost proglašava za vrhunaravni cilj transformacije, a radi se upravo o klasičnom valorizacionom kriterijumu pomoću koga procjenjujemo i provjeravamo uspješnost transformacije.

Postoji uvjerljivo iskustvo za postavljanje hipoteze da će se nakon promjene svojinske strukture (cilj) u preduzećima znatno poboljšati tj. povisiti stepen efikasnosti poslovanja. Nakon sprovedene privatizacije ili u toku sprovođenja (kao sredstva za postizanje cilja) ocjenjivaćemo kvalitet urađenog posla pomoću pokazatelja efikasnosti, a istovremeno time ćemo potvrditi ili osporiti tačnost postavljene hipoteze o povećanju nivoa efikasnosti. Ovo je posebno važno za komparativnu analizu uspješnosti pojedinih privatizacionih modela: prodaje kapitala sa popustom ili bez popusta, dokapitalizacije, besplatne podjele dionica itd. Drugo, efikasnost se podrazumijeva, ali da li će se nama dogoditi ili ne, i, prema tome, u kojoj mjeri je uspješan privatizacioni poduhvat može se izmjeriti i to sasvim egzaktno pomoću niza statističkih pokazatelja.

Jedan broj ne manje indikativnih i važnih valorizacionih kriterijuma koji se odnose na ocjenu samog toka transformacionih aktivnosti takođe se u različitim taksonomijama označavaju čas kao ciljevi, čas kao principi i kriterijumi. Imamo u vidu četiri standardna i uz efikasnost najčešće navođena kriterijuma: pravičnost, dobrovoljnost, brzina i očuvanje integriteta društvenog kapitala. Za razliku od efikasnosti, koja je po našem mišljenju relativno uzak valorizacioni parametar za ocjenu konačnog uspjeha privatizacije, četiri pomenuta se vezuju direktno za pitanje kako sprovesti privatizaciju. Skloni smo da pomenute kriterijume terminološki preciznije označimo kao načela (principe) kojima se definišu pravila igre u postupku privatizacije - kojima se privatizacija kao strategija (put i sredstvo) upodobljuje postavljenim ciljevima, tj. skali društvenih vrijednosti koja obuhvata i ciljeve i puteve njihovog dosezanja. Nije potrebno više ukazivati na visok stepen međuzavisnosti između ci-

¹ Primjer "poteškoća u izgovaranju" ovih riječi je prisutan u najnovijoj verziji savremenog zakona o transformaciji. Naime, ne samo u tekstu zakona nego ni u obrazloženju ni jedanput nije pomenut atribut "privatno", a još manje "privatna svojina".

ljeva i kriterijuma - toliko visok da se u literaturi još uvijek nijesu teorijsko-metodološki izdiferencirali jedni od drugih ali svakako je važno naglasiti da se već u fazi definisanja vodećih opredjeljenja, namjera i ciljeva moraju imati u vidu i odgovarajuća sredstva i putevi njihovog ostvarivanja. Stoga što izbor sredstava, uistinu, nije relevantan ni u političkom ni u etičkom smislu, o čemu nas uvjerljivo opominje istorija (i starija, a nažalost i savremena), bitno je ograničiti upotrebu sredstava odgovarajućim principima njihovog izbora. Mogu dakle samo ona sredstva, oni metodi i modeli koji obezbjeđuju pravičnost u tom novom i veoma složenom postupku raspodjele i nominacije društvenog kapitala, koji neće umanjiti kapitalni potencijal društva, koji neće koštati mnogo ni novca ali ni vremena, koji će biti transparentni za javnost...

Tako vođen proces transformacije treba da otvori prostor za realizaciju mnogih ciljeva kako u privredi tako i u široj socijalnoj strukturi. Naravno podrazumijeva se i politička.

Kao prvo, osvajanje i širenje prostora individualnih sloboda, posebno sloboda ekonomskog djelovanja. Temeljenje i ozbiljenje ovih sloboda podrazumijeva garantovanje ličnih imovinskih prava, donošenje ekonomskih odluka i ukupno ekonomsko ponašanje koje prirodno proističe iz tih prava. Tako će racionalno nastajati za sada nepostojeće tržište kapitala (u ovom momentu ogromna prepreka za privatizaciju), uslov bez koga ne može biti realnog vrednovanja pa prema tome ni prometa kapitala. Naročito ne prometa koji će omogućiti snažnu mobilizaciju, cirkulaciju i priliv kapitala prije svega stranih investicija što je takođe jedan od prioritetnih ciljeva transformacije. A ovo je u tijesnoj sprezi i sa mnogim izvedenim manje ili više prioritetnim ciljevima kao što su: poboljšanje javnih finansija, transfer tehnologije, rast produktivnosti, unapređenje upravljačkih funkcija, uvođenje optimalnih, organizacionih modela, razvoj preduzetništva, sveukupni razvoj... Ne treba zaobići ni ciljeve iz sociopolitičke sfere na kojima posebno insistira² dr Lj. Madžar: socijalna sigurnost, blagostanje pojedinaca, obezbjeđenje institucionalne kompatibilnosti sa međunarodnim okruženjem.

4. Privatizacija kao sredstvo transformacije i prestrukturisanja privrede

Prema tome cilj (ciljevi) transformacije, kao poželjno stanje tj. poželjno ukolotečen i dinamizovan proces, usmjeren je na ostvarenje prirodne i racionalne vlasničke strukture, valorizaciju i zaštitu tako uspostavljenih svojinskih odnosa i naravno zahvaljujući svemu tome oslobađanje ekonomske (preduzetničke) inventivnosti i kreativnosti svih aktera u procesu privređivanja.

Privatizacija je sredstvo i put da se postavljeni ciljevi ostvare (ostvaruju), a način da se takvim ostvarivanjem ne zatamne ili ne ugroze ciljevi i vrijednosti na kojima se temelji društvena zajednica utvrđen je, i nadajmo se kontrolisan, postavljanjem principa koje smo u prethodnim razmatranjima naveli i kratko definisali (pravičnost, dobrovoljnost, brzina, očuvanje kapitala, javnost itd.). Na kraju tu su i valorizacioni kriterijumi (prije svega efikasnost, pokazatelji rasta, razvoja itd.) koji samjeravaju efekte procesa privatizacije.

Ne potcjenjujući značaj efikasnosti, bilo kako je tretirali i krstili, mislimo da razdvajanje privatizacije kao procesa i efikasnosti kao indikatora u dva nekonkurentna logička niza prevazilazi puki metodološki i klasifikacioni značaj. Kao uos-

² Dr Lj. Madžar: "Strategija vlasničke transformacije u svetlu njenih ciljeva i kriterija", (str. 9), Republički fond za nauku, 1994. godine.

talom ukupna priča o razlikovanju skupa ciljeva od sredstava, principa i valorizacionih kriterijuma. Ipak, potencirali smo vještački stvorenu konfliktnost između privatizacije i efikasnosti, sa ciljem da odslikamo početne konceptualne teškoće i lutanja i da ukažemo da stavljanje efikasnosti ispred privatizacije može biti dobar (?) politički alibi za izbjegavanje i odlaganje suštinske transformacije tj. privatizacije.

Insistiranje na tzv. ravnopravnosti svojinskih oblika nalazi uporište u isforsiranom značaju efikasnosti "po sebi" tj. efikasnosti koja ne zavisi od svojinskog oblika. Ako je tako onda društvena svojina može biti efikasna i, što da ne, efikasnija od privatne - uz dobar menadžment, jaku finansijsku i političku podršku, zaštitu i favorizovanje... To je tačno, ali takođe je tačno da se na ovim rijetkim primjerima, tako reći izuzecima, ne smiju postavljati principi, a još manje konstruisati modeli i strategija.

5. Ciljevi i principi u izmijenjenim okolnostima

Problem sa ciljevima i kriterijumima nije samo u njihovoj tijesnoj isprepletenosti, međuzavisnosti, konkurentnosti - i međusobno unutar pojedinačnih skupina ciljeva tj. kriterijuma, i između skupina, ciljeva i kriterijuma. Dodatni problemi nastaju nakon primjene, a još veći kada se privredni i politički milje rapidno i ubrzano mijenja, po pravilu u nepoželjnim pravcima. Neki djelovi postavljenog koncepta i strategije transformacije ispadaju iz igre, postaju neprimjenjivi i samim tim deplasirani. Bez obzira na strategiju i značaj promjena, postaju nužne adaptacione intervencije kako u zoni ciljeva tako i u zoni sredstava, principa i valorizacionih kriterijuma.

Veoma karakterističan bio je slučaj sa Jugoslavijom. Sve negativne okolnosti tokom proteklih 3-4 godine uticale su sa pojačanim negativnim dejstvom na proces transformacije - na njegov obuhvat i tempo odvijanja. Sve to je zahtijevalo prilagođavanje i u zoni ciljeva. Od veoma širokog spektra ciljeva, ali i predviđenih metoda i modela transformacije, u novonastalim uslovima došlo je nužno do svođenja na nekoliko osnovnih.

Tokom hiperinflatorne 1993. godine transformacija u Crnoj Gori veoma je usporena, takoreći zaustavljena s obzirom da je u postupku procjene i revizije vrijednosti društvenog kapitala dosljedno poštovan princip očuvanja supstancijalne vrijednosti privrednih resursa. Rapidan pad standarda i plata uz održavanje vrijednosti kapitala onemogućio je otkup dionica sa popustom. Uporedo sa tim ubrzano su popuštali mehanizmi kontrole unutar samih preduzeća, a srazmjerno tome rasli su i umnožavali se rizici, zloupotrebe i nekontrolisano kriminogeno prelivanje društvene svojine u privatnu i, što je pogubnije, u ličnu svojinu. U transformisanim preduzećima s obzirom na uspostavljenu i legitimnu upravljačku funkciju (upravni odbori korporativnog sastava) prostor za zloupotrebu je veoma sužen.

Prilika i uslovi su tako jedan od principa transformacije - zaštitu integriteta društvenog kapitala - pretvorile u prioritetni cilj transformacije! Ovo je istovremeno proizvelo nužnost ubrzavanja transformacionih aktivnosti u preduzećima ("da nam se ne desi da nakon skidanja sankcija ne ostane ništa za transformaciju"), a posljedno tome načelo dobrovoljnosti - slobode i samostalnosti u donošenju odluka o transformaciji - suženo je sa namjerom da se onemogući ili makar ograniči pretvaranje principa dobrovoljnosti u "princip" neobaveznosti.

6. Norma u susret praksi

Podstaci, ubrzati i intenzivirati transformacione aktivnosti u stabilizovanoj 1994. godini bilo je moguće uz dodatno bonifikovanje otkupa kapitala od strane radnika i građana. Raspad bivše SFRJ, blokada i sankcije, pad privrednih aktivnosti, životnog standarda, kidanje globalnih reprodukcioni tokova, poremećaji na tržištu, snažnije i direktnije miješanje države (koje je nužno zlo u ovim uslovima) itd. i tsl. uticali su veoma negativno na transformacione procese. Glavni cilj - ustoličenje emancipovanog i kreativnog vlasnika - koji će to postati kroz otkup društvenog kapitala, priliv stranih investicija, menadžerskog, tehnološkog i marketinškog znanja, stvaranje i razvoj tržišta kapitala, ali i tržišta rada, tržišta menadžera i niz drugih ciljeva privremeno su potisnuti u drugi plan. Ipak, i pored ovih ogromnih i neočekivanih poteškoća transformacija je nastavljena ali, kako je već rečeno, u užim okvirima, sa manjim ambicijama i redukovanim korpusom ciljeva.

Zaštititi kapital, pripremati se za postsankciono vrijeme (upravljačka i organizaciona transformacija, uvođenje sistema kvaliteta ISO 9000 itd.), za brže uključivanje u međunarodne privredne tokove, dati doprinos pokretanju privredne aktivnosti, angažovanjem trenutno slobodnih kapaciteta - predstavljaju taj svedeni krug ciljeva koje je vjerujemo moguće i neophodno i u ovim uslovima ostvarivati. Pri tome transformacija mora biti brža, obaveznija nego do sada, transparentna za javnost, što podrazumijeva direktnije uključivanje i veće angažovanje zaposlenih (preko sindikalnih organizacija) kako u izradi programa tako i u njihovoj implementaciji.

Što se tiče valorizacionih kriterijuma, posebno efikasnosti, oni su u ovim uslovima nužni za permanentnu kontrolu i korigovanje transformacionih aktivnosti, ali moramo biti svjesni toga da je njihova primjena, naročito u pogledu dostizanja potrebnog nivoa egzaktnosti i komparabilnosti, znatno ograničena.

Treba napomenuti da se efikasnost kao sintetički pokazatelj kvaliteta ekonomije, a i drugi naročito makro pokazatelji (zaposlenost, stabilnost, rast proizvodnje i razvoj) i u normalnim uslovima u početnim fazama transformacije ne iskazuju pozitivnim rezultatima - naprotiv.

Adaptacija ciljeva, sredstava, principa i kriterijuma transformacionih aktivnosti normativizovana je kroz Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o vlasničkoj i upravljačkoj transformaciji prije nešto više od pola godine. Zahvaljujući tome u proteklom periodu postignuti su značajni rezultati. 24 preduzeća tj. 30% od ukupno transformisanih u periodu od avgusta 1994. godine registrovana su kao društva kapitala, a trenutno je oko 120 preduzeća pripremljeno i predalo kompletirane programe transformacije na usvajanje u nadležne vladine institucije. Može se sa realnim optimizmom očekivati da će tekuća 1995. godina biti godina transformacije tj. da će se u ovom periodu sprovesti transformacija u preko 90% privrede Crne Gore.

*

* *

I pored teškoća i rizika da se u ovom momentu donose generalni zaključci i ocjene bićemo slobodni da iznesemo neke koje su nesporne i koje kao takve predstavljaju trajnu vrijednost tranzicije u Crnoj Gori:

- Transformacija je u našoj republici prepoznata i u skladu s tim postavljena kao strateški privredno - politički prioritet.

- Činom transformacije iz preduzeća se istovremeno i u cjelini (bez ostatka) izmješta društvena svojina kao neidentifikovani kapital, a samim tim iz preduzeća se

eliminišu dva balasta (politika i socijala) koji su do sada opterećivali osnovne privredne funkcije. Podvlačimo, više ne postoji mogućnost da se kroz prisustvo društvene svojine u preduzeća delegira politička moć, politička kontrola i uticaj bilo koje političke stranke.

- Prenošnje neidentifikovanog društvenog kapitala na institucionalne investitore (Fond za razvoj, Fond penzijsko-invalidskog osiguranja i Zavod za zapošljavanje), društveni kapital ne dobija status državne svojine iako su fondovi parastatalne organizacije. To je zbog toga što je obaveza (i interes) fonda da obezbijedi promet povjerenog mu kapitala, a time istovremeno konsoliduje i ojača sopstvene izvore finansiranja. Time se ujedno rasterećuje državni budžet, a indirektno i privreda od visokih izdvajanja za javnu potrošnju i dugoročne razvojne potrebe (penzije, nezaposlene, izgradnju kapitalne infrastrukture itd.).

Proces donošenja odluka i ukupna funkcija upravljanja, lišena spornih i komplikovanih samoupravnih procedura, postaje odgovornija, brža, pravovremena i efikasna.

- Postupak procjene (uz obaveznu reviziju) i tzv. devizna klauzula obezbijedili su očuvanje društvenog kapitala od "divlje" i stihijne privatizacije, obezvredivanja i nerealne rasprodaje kapitala.

- Pod svojevrsnom kontrolom nalaze se i metodi transformacije iako je zakonom otvoren izuzetno širok i kreativan prostor za primjenu svih u svijetu poznatih modela privatizacije, i njihovog kombinovanja.

- Transformacija u Crnoj Gori, prilagođena ekonomskim i političkim prilikama, bila je oprezna i znatno sporija od planirane, naročito u 1993. godini. Ovo je pored ostalog i izraz nastojanja da se konsultuju i nakon toga u praksi primjenjuju ona iskustva koja su se u bivšim socijalističkim zemljama dokazala kao uspješna.

- Nedovoljno ofanzivan transformacioni marketing u dosadašnjem periodu, uslovljen dijelom pomenutim negativnim uticajima iz makroekonomskog i makropolitčkog okruženja, u prethodnih pola godine smijenila je strategija osmišljenog promotivnog nastupa čiji je cilj da zaposleni, građani i najšira javnost budu ne samo upoznati sa tokovima i rezultatima procesa transformacije nego da u njima aktivno učestvuju.