

Миодраг А. Јовановић,
Правни факултет, Београд

Политичка корупција и приватизација

Резиме

Овај чланак се бави међусобном повезаношћу двају феномена – политичке корупције и приватизације. Наиме, бројна скораиња емпијска истраживања подржавају тезу да је приватизациони процес један од главних извора политичке корупције у транзиционим економијама Источне Европе. Полазећи од ове чињенице, аутор прелази на разјашњавање терминолошких недоумица које се јављају у погледу појма политичке корупције. У средишњем делу чланка, он разматра кључне аргументе презентоване у сџору између Савета за борбу против корупције и бившег Министарства за привреду и приватизацију. Након критичке оцелне њихових ставовишћа, аутор долази до закључка да српска приватизација није првенствено подривена случајевима политичке корупције, колико недостатком политичке кредибилности. Стога, он чини неколико предлога који би могли допринети демократској легитимности и већој социјалној прихватљивости овога процеса.

Кључне речи: *транзиција, политичка корупција, приватизација, Савет за борбу против корупције, Министарство за привреду и приватизацију, политичка кредибилност.*

Увод

Према неким теоријским категоризацијама, Србија се, заједно са осталим земљама бившег реал-социјалистичког лагера, налази у четвртом таласу демократизације. За разлику од једног броја латиноамеричких држава и земаља Медитерана (Грчке, Шпаније и Португала), које се обично сврставају у трећи талас демократизације, поменути пост-комунистичка друштва суочила су се са потребом да, између осталог, трансформишу и своје плански оријентисане економије и да обаве процес приватизације државног (друштвеног) капитала.¹⁾ У том погледу, примећује се да док је, рецимо, у Шпанији најпре извршена политичка, затим друштвено-економска и, најзад, економска реформа, дотле се у пост-комунистичкој Европи обично говорило (и говори) о нужности *испшовремених* економских и политичких реформи. Ипак, и поред реторичког залагања за симултаност, „домаћи и страни политички активисти и саветници у многим земљама *фаворизовали* су, кад је реч о редоследу, економску промену“. Стога је већ сада могуће рећи „да је било потребно обратити више пажње на цену занемаривања политичких реформи, а посебно реконструкције државе“. На то треба обратити пажњу зато што „циљ модерних демократија није стварање *йржишиџа* већ стварање *економског друштва*“. А тамо где се диригована привреда жели трансформисати у економско друштво потребно је „остварити кохерентну регулативу и атмосферу владавине права“. Отуда је „јасно да највећи приоритет треба дати стварању демократске државне регулативе“.²⁾

Приватизација као извор политичке корупције у источној Европи

Политичка корупција је друштвени феномен са дугом историјом али оно што га данас чини једним од најобрађиванијих предмета у политичкој теорији јесте то што су „похлепа и корупција у последње време достигли нивое без преседана. Политичка корупција је у ствари достигла тачку у којој корумпира политику“.³⁾ Иако би већина људи била кадра да препозна ову појаву и да је разликује од других ствари, проблем настаје када треба прецизно одредити њен појам. Стога су многи теоретичари склони да закључе „да би било немогуће развити једну општепримењиву и неспорну дефиницију политичке корупције“.⁴⁾ Ипак, у скорије време једна од најчешће навођених дефиниција јесте она познате међународне невладине организације *Transparency International*, која политичку корупцију одређује као „злоупо-

1. Claus Offe, *Political Liberalism, Group Rights, and the Politics of Fear and Trust*, Studies in East European Thought, Vol. 53, No. 3, 2001, p. 168.
2. Хуан Линц, Алфред Степан, *Демократска йранзиција и консолидација*, Филип Вишњић, Београд, 1998., стр. 548, 549; Иначе, Линц и Степан напомињу да нису склони инсистирању на било којем редоследу реформи у друштву, јер су у стварности до сада примењивани различити приступи. Стога се поменути увид тиче конкретно пост-комунистичких друштава.
3. Ђовани Сартори, *Ййоредни устави инжењеринг*, Филип Вишњић, Београд, 2003., стр. 167-168.
4. Paul Heywood, *Political Corruption: Problems and Perspectives*, Political Studies, XLV, 1997, p. 422.

требу јавне власти у приватне сврхе“. Поједини аутори овоме стављају додатак „... на уштрб општег добра“, како би тиме јасно назначили да сваки облик корупције са собом носи непосредне трошкове по грађане државе.⁵⁾ Неки овај феномен изражавају следећом формулом: „корупција = монопол + слобода одлучивања – одговорност“;⁶⁾ док је други одређују као „подривање државничке вештине партизанством“, тј. „владавином похлепе“.⁷⁾

С обзиром на све речено, истраживачи се најчешће опредељују за стратегију стипулативног одређивања класе случајева који се проучавају као облици политички коруптивног понашања. Иако то сматра мудрој стратегијом, поготову ако се феномен изучава у оквиру једне политичке културе или система, Филп упозорава да ће „чак и студије са тако скромним амбицијама тешко моћи да избегну да се са препознавања прекршеног правила помере ка општијим питањима о томе шта та кршења значе унутар дате политичке културе“. За овог аутора то имплицира ништа мање од потребе да се истражи сâма природе политике – „Мала питања налазе начина да одведу до великих, а крупнија питања готово неизбежно истичу дубље нормативне и етичке проблеме“.⁸⁾ Како се природа „не-коруптивне“ политике може различито дефинисати у зависности од природе самог политичког система, једна еластична и широко постављена дефиниција, каква је она *Transparency International*, „може у најбољем случају да послужи као почетна тачка за препознавање и анализирање различитих *типов* политичке корупције“.⁹⁾

У источној Европи је некада владајућа комунистичка ортодоксија једнопартијског система и планске привреде преко ноћи одбачена зарад усвајања пост-комунистичке ортодоксије вишестранаџа и потпуно отвореног тржишта, од којих су ова друштва дословце очекивала чудо. Оно је, са ретким изузецима, изостало, а готово све темељне системске промене које су предузете у овим земљама, укључујући и приватизацију, озбиљно су доведене у питање од стране најширих слојева грађанства. У крхком институционалном и економском окружењу ових друштава, испоставило се да готово да нема правног механизма који би обезбедио легитимне инструменте „пристојне приватизације“. Отуда је у многим друштвима кључно питање тог процеса престало да буде оно *рационално* – како се приватизација изводи, и постало је оно *иолишичко* – ко је тај ко врши процес приватизације.¹⁰⁾

Наиме, у ери реал-социјализма, држава је располагала ресурсима, предузећима, непокретностима и средствима за производњу, па су се у периоду преласка

5. Tako, Rasma Karklins, *Typology of Post-Communist Corruption*, Problems of Post-Communism, Vol. 49, No. 4, July/August 2000, p. 23.
6. Robert Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press, Berkeley, 1988, p. 75.
7. Herbert H. Werlin, *Secondary Corruption: The Concept of Political Illness*, The Journal of Social, Political and Economic Studies, Vol. 27, No. 3, Fall 2002, p. 346.
8. Mark Philp, *Defining Political Corruption*, Political Studies, XLV, 1997, p. 446.
9. P. Heywood, *Political Corruption: Problems and Perspectives*, op. cit., p. 422.
10. Ognyan Minchev, *Corruption and Organized Crime in Southeastern Europe: A Paradigm of Social Change Revisited*, Journal of Southeast European & Black Sea Studies, Vol. 2, No. 1, January 2002, p. 107-108.

на систем приватног власништва и тржишне економије отвориле бројне могућности за злоупотребу и корупцију оних којима су у јавним службама ти послови поверени. Један аутор указује на овај очигит парадокс транзицијског процеса, који иако за свој циљ има редукацију државног ушпитања у сферу економије, захтева снажну улогу државе у иницијалним фазама приватизације.¹¹⁾ У источноевропским друштвима, у којима су ове економске реформе извођене у амбијенту неизграђеног правног и политичког система, то је врло често значило да крајњи исход социјалне редистрибуције добара и ресурса у великој мери зависи од веза са новим политичким елитама и врхушкама.

Један од парадигматичних примера јесте и приватизација енергетског гиганта, Гаспрома, у Русији. У том поступку, многи који су били блиски центрима моћи добили су изузетно вредне деонице по готово багателним ценама. Поред тога, многе банке су стекле статус деоничара у предузећима, којима су за узврат продужавале зајмове. Овакав развој догађаја је, по речима једног аутора, „учинио многе руске грађане крајње скептичним према врлинама тржишне економије“.¹²⁾ Уз то, једна од најпогубнијих последица оваквог развоја догађаја јесте та што су „огромне количине руских добара сада у неком off-shore рају, изван домашаја Руса и тако добро скривена да не могу бити повраћена“.¹³⁾ Ништа боља ситуација није забележена ни у другим земљама бившег совјетског блока. Тако је према годишњем упоредном извештају међународне невладине организације *Freedom House, Nations in Transit 1999-2000*, процес приватизације у Албанији обележен бројним оптужбама о спрези инсајдера, пре свега управе предузећа, и високих политичких званичника.¹⁴⁾ Надаље, у Македонији, политичка корупција у поступку приватизације је пресецала и линије међуетничког конфликта. Највеће малверзације се везују за коалициону владу ВМРО-ДПМНЕ и албанске ДПА, која је формирана после избора 1998. године. Њој се пребацује нетранспарентност процедура у којима су приватизације вршене, као и произвољност приликом процене вредности предузећа, што је наводно био начин да се привуку стране инвестиције. Због свега тога, у јавности је било раширено уверење да су лидери поменутих партија најбогатији људи у овој држави.¹⁵⁾

11. Kazimierz Z. Poznanski, *Privatisation of the Polish Economy: Problems of Transition*, Soviet Studies, Vol. 44, No. 4, 1992, p. 653; Овај аутор анализира рану фазу приватизације у Пољској и закључује да је велики број интересних група водио спор око модела приватизације, тако да је од 1989. године до тренутка настанка текста, ова земља већ била прошла кроз три различита модела – јавне понуде, поделе ваучера и ликвидације. Будући да је свака нова влада прибегавала новом моделу приватизације, може се закључити да је и у овом случају доминирало питање ко је тај који спроводи приватизацију.
12. Vito Tanzi, *Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*, International Monetary Fund Staff Papers, Vol. 45, No. 4, December 1998, p. 562.
13. Louise I. Shelley, *Crime and Corruption: Enduring Problems of Post-Soviet Development*, Demokrati-zatsiya, Vol. 11, No. 1, Winter 2003, p. 112.
14. Freedom House, *Nations in Transit 1999-2000*, p. 60, доступно на Интернет адреси www.freedom-house.org/pdf_docs/research/nitransit/albania.PDF

Приватизација у Србији: има ли политичке корупције?

За српски одоцнели ход ка демократској транзицији¹⁶⁾ може се рећи да се углавном одвија према напред описаном генералном обрасцу, који важи за источно-европска друштва. То, између осталог, значи да се и постојећи, трећи круг приватизације¹⁷⁾, који се обавља према законском пропису из 2001. године¹⁸⁾, у јавности често доводи у везу са коруптивним понашањем одређених актера тога процеса. Такво становиште јавног мњења је додатно оснажено недавним извештајем Савета за борбу против корупције, који се бави приватизационом политиком.¹⁹⁾ Истовремено, нови српски премијер је у свом експозеу, као једну од неопходних мера своје владе, поменуо и преиспитивање свих приватизационих поступака за које у јавности постоји сумња у погледу нерегуларности.²⁰⁾

Када је реч о поменутом извештају Савета, може се уочити неколико нивоа критике приватизационог процеса. Најпре је извршена анализа самога Закона. Том приликом је утврђено да је приватизација „потпуно издвојена из комплексног пројекта својинске трансформације и стратегије социјалног развоја јер није уклопљена у шири контекст институционалних и економских реформи“, а уз то је и изнет став да је Закон у неслагласности са одредбом члана 56. Устава Србије, којом се признају различити облици својине (друштвени, државни, приватни и задружни). Истиче се такође, да је „доведена у питање и демократска концепција приватизације“, будући да је „потпуно подвргнута ингеренцијама Владе уместо Парламента“, да се приговори могу упутити истим оним институцијама (Агенцији и Министарству за приватизацију) које су задужене за спровођење приватизације, да постоји одсуство јавне контроле од стране синдиката, као и да није обезбеђена транспарентност у процесу одлучивања о приоритетима понуђача. Најзад, законодавцу се замера што није прецизирао која природна богатства и добра од општег инте-

15. Robert Hislope, *Organized Crime in a Disorganized State (How Corruption Contributed to Macedonia's Mini-War)*, Problems in Post-Communism, Vol. 49, No. 3, May/June 2002, p. 35-36.
16. По мишљењу Линца и Степана, „демократска транзиција је завршена кад је постигнута довољна сагласност о политичким поступцима за долажење до једне изабране владе, кад влада долази на власт непосредно на основу слободних и свеопшних избора, кад таква влада има фактичку власт да ствара нову политику и кад извршна, законодавна и судска власт коју је створила нова демократија не мора *de jure* да дели власт са другим органима“. Х. Линц, А. Степан, *Демократска транзиција и консолидација*, *op. cit.*, стр. 15.
17. Први круг приватизације се спроводно према одредбама Закона о друштвеном капиталу (Службени лист СФРЈ, бр. 84/89 и 46/90), док се други обављао у складу са одредбама Закона о условима и поступку приватизације друштвене својине у друже облике својине (Службени гласник РС, бр. 48/91, 75/91, 48/94 и 51/94), као и Закона о својинској трансформацији (Сл. гласник РС, бр. 32/97 и 10/2001).
18. Закон о приватизацији, Службени гласник РС, бр. 38/2001 и 18/2003.
19. Савет за борбу против корупције, *Извештај о постојећој и процесу приватизације*, доступно на адреси www.srbija.sr.gov.yu/g/dokvlada2004/01/izvestaj_saveta_privatizacija.doc.
20. Види, *Кантони на Космету по угледу на Дејтон*, Глас јавности, 3. март 2003, стр. 3.

реса не могу бити предмет приватизације и што у казним мерама нису предвиђене санкције за неиспуњење уговорних обавеза од стране купаца.²¹⁾

Неке од последица оваквог законског оквира јесу, по мишљењу Савета: велика дискрециона права консултаната у погледу формирања цене предузећа; могућност договарања понуђача; фаворизовање извесних понуђача преко избора саветника; недовољна заштита мањинских акционара; нејасна стечајна процедура и проблематични критеријуми за избор стечајног управника; непотпуна пост-приватизациона контрола од стране Агенције за приватизацију, посебно у случајевима отпуштања радника; некомпетентност и, неретко, коруптивно понашање трговинских судова; одсуство увида у уплив тзв. „прљавог новца“ у процес приватизације; проблеми са испуњавањем обавеза из преузетих социјалних програма; фалсификовање података о вредности фирме која се приватизује итд.²²⁾

На основу доспелих пријава²³⁾, као и на основу неких других анализа о процесу приватизације²⁴⁾, Савет је закључио да „постоје многа нерешена питања у политици и у поступку приватизације, због којих може доћи и долази до злоупотреба и прекршаја“. Поред већ помињаних проблема, истиче се још: да „Влада доноси уредбе о поступку приватизације са законском снагом ... што је противно закону и ствара услове за волонтаризам“; да средства од приватизације нису довољно искоришћена за подстицање привредног развоја; да није утврђено „да ли се иза фиктивног купца сакривају и off-shore компаније“; да нема довољно информација у погледу одређених тендера, за које се сумња да су намештени; да се „не води рачуна о томе када се врши процена имовине фирме која се продаје“; да Министарство и Агенција за приватизацију олако прелазе преко бројних приговора о коруптивном понашању појединих актера; да не постоји увид у средства која купац полаже као гаранцију за узимање кредита код банке, као ни увид у продају имовине мимо законом предвиђених рокова.²⁵⁾

На крају, Савет излази и са одређеним конкретним препорукама: 1. преиспитати све сумњиве случајеве приватизације; 2. оснажити улогу Народне скупштине кроз систематску контролу над целокупним процесом приватизације; 3. регулисати категоричким законским нормама рокове и поступак приватизације; 4. подржати перманентан рад Комисије за надзор над трговинским судовима; 5. предвидети механизме контроле капитала и искључити могућност прања новца; 6. недвосмислено дефинисати шта се сматра јавним добром, односно која добра могу бити предмет уговора о концесији; 7. законом дефинисати механизме контроле у погле-

21. Савет за борбу против корупције, *Извештај о политици и процесу приватизације*, *op. cit.*, стр. 1-2.

22. *Op. cit.*, стр. 2-4.

23. Савет је размотрио десетак „илустративних примера“, а највећи број приговора је доспео од стране синдикалних организација и активиста у приватизованим предузећима.

24. У текст су укључени извештаји Центра за приватизацију УГС Независност и Одбора за приватизацију Народне скупштине Републике Србије, као и извод из текста Душана Павловића (Г17 институт), *Приватизација у 2003. години*.

25. *Op. cit.*, стр. 16-17.

ду одлука које доносе консултантске фирме; 8. испитати случајеве где се као купци јављају државни функционери и санкционисати сукоб јавног и приватног интереса; 9. законом регулисати утицај на нове власнике, посебно у погледу неизвршавања уговорних обавеза и у погледу даљег предузетничког понашања; 10. обезбедити боље функционисање процеса приватизације кроз доношење нових, односно измену постојећих закона (о порезу на додатну вредност, о повраћају одузете имовине, о спречавању прања новца, о концесијама, о стечају, антимонополски закон, итд.); 11. одмах обуставити приватизацију средствима off-shore компанија.²⁶⁾

Министарство за привреду и приватизацију је изашло у јавност са екстензивним коментаром Извештаја Савета.²⁷⁾ Усредсређујући се искључиво на ауторски део Извештаја, Министарство указује на „изненађујуће низак“ ниво анализе. Пре свега, у светлу изворног задатка Савета, „да сагледа активности у борби против корупције, да предлаже мере за повећање ефикасности борбе против корупције и да иницира доношење прописа, програма и других аката у овој области“, закључује се да је анализа делом изашла изван мандата²⁸⁾, а делом га није испунила.²⁹⁾ Надаље, истиче се да је аналитичка основа „неадекватна“, утолико што је изостао осврт на остале инструменте правно регулаторног оквира приватизације (Закон о Агенцији за приватизацију и пратеће уредбе), као и осврт на ингеренције и рад осталих релевантних институција (Акцијски фонд и Централни регистар). Министарство поставља и питање референтног узорка приватизованих предузећа „на основу којих су донети налази и препоруке, односно, на основу којих се поуздано може оценити да је било неправилности, злоупотреба и елемената корупције у поступцима надлежних институција“. Најзад, Савету се пребацује и пристрасност у погледу избора екстерних мишљења, будући да нису размотрене оне јавне анализе које бацају дијаметрално супротно светло на досадашњи ток приватизације. За стручни ниво анализе се изриче да је „неприхватљиво низак“, па се у том смислу наводе „примери непознавања концепта тржишне економије“,³⁰⁾ као и „примери непознавања поступка приватизације“.³¹⁾ На крају, Министарство истиче да Извештај није ни поуздан, јер је препун грешака, како оних који говоре о неупућености аутора, тако и оних које су плод баратања неистинитим информацијама.

26. *Op. cit.*, стр. 17-18.

27. Министарство за привреду и приватизацију, *Арђуменџиима на неосноване криџишке*, Политика – специјални додаток, 26. јануар 2004.

28. То је учињено приликом уставноправне заснованости Закона о приватизацији, као и приликом неких критика, које по својој природи спадају домен макроекономске политике. *Op. cit.*, стр. III

29. Министарство сматра да „Извештај не садржи ни анализу, ни став о томе које су активности у борби против корупције примењене, да ли постоје институционално постављене активности које се не поштују и како да се повећа ефикасност борбе против корупције“. *Op. cit.*, стр. III

30. Такав је „предлог да се законски санкционише предузетничко понашање“, такве су квалификације о „продаји предузећа у бесцење, или по ниским ценама“ или о „високим ценама консултаната“, које указују „на неразумевање механизма“ по којем се у тржишној привреди одређују цене. *Op. cit.*, стр. III

У погледу препорука Савета, Министарство је, након исцрпне анализе Извештаја, заузело становиште да су неке од њих неприхватљиве, поједине су делимично прихватљиве, али захтевају додатну анализу, а један број препорука је у потпуности прихватљив. Када је реч о првој групи препорука, ту је најпре она у којој се Влади сугерише да „подржи перманентан рад комисије за надзор над трговинским судовима“. Министарство се у начелу не противи овој препоруци, већ указује да је она „у супротности са елементарним концептом поделе власти“, јер се „њеном реализацијом врши директан утицај Владе Србије на независност судства“. Затим, неприхватљива је и препорука која се односи на „увођење контроле над одлукама које доносе консултантске фирме“, јер консултантске фирме, најпре, не доносе одлуке, већ само дају препоруке Агенцији, а надзор над квалитетом њиховог рада се врши преко других механизма.³²⁾ Препорука у којој се предлаже „да закон предвиди обавезујуће норме за предузетничко понашање купаца предузећа у приватизацији“ тек је неприхватљива. У том смислу, Министарство сматра „да је време, у коме држава организује текуће привређивање појединачних привредних субјеката и законски их санкционише уколико стварају губитке, више декада иза нас“.

У групи препорука које су начелно прихватљиве, али захтевају додатну разраду, јесу оне које се тичу: веће контроле приватизационог процеса од стране Народне скупштине; уређења овог процеса законским нормама, а не уредбама; законског дефинисања добара од општег интереса; и забране приватизације средствима off-shore компанија. Министарство сматра да у погледу ових препорука треба објаснити следеће ствари: „да ли је неопходно да се разматрање приватизације, коју врши ресорни одбор Скупштине, врши и на пленарној седници (квартално), с обзиром на то да се седнице Одбора одржавају једном месечно“; „да ли је тачан став да поједине уредбе заиста садрже законске одредбе“; да ли баш Закон о приватизацији, а не други ресорни закони, треба да дефинише и регулише области и добра од општег интереса; и, да ли би одредба о капиталу off-shore компанија била у складу са међународноправним нормама, „имајући у виду да су off-shore компаније

31. За Савет се каже: да не прави разлику „између предузећа која су приватизована по закону из 1997. године и ранијим законима и оних по Закону из 2001. године“; да „не уочава чињеницу да се стечај обавља по сасвим другој законској регулативи и да га обављају сасвим друге институције у односу на приватизацију“; да „недовољно познаје регулативу и праксу приватизације, с обзиром на то да су санкције предвиђене и у пракси се користе на дневној бази“, иако се у Извештају тврдило да оне не постоје. *Op. cit.*, стр. III.

32. „Да би се извршила контрола квалитета услуге која се пружа, није неопходно дати веће надлежности индивидуалним корисницима консултантских услуга, већ организација тржишне привреде познаје централизовану контролу (нпр. преко струковних удружења, комора, инспекција итд. па до редовних судова), а највећа санкција за несавесне пружаоце услуга, јесте да губе своје позиције на том тржишту и пропадају. Осим тога ови консултанци су сходно потписаном уговору, одговорни Агенцији за савесно и професионално обављање консултантских услуга. У контексту изложеног, јасно је да у професионалном смислу ни Министарство ни Агенција немају капацитет да могу контролисати квалитет рада консултаната“. *Op. cit.*, стр. II.

сасвим легални облик пословања, без обзира на створену репутацију у нашој јавности“.

За Министарство су прихватљиве следеће препоруке: 1. да се преиспитају приватизације у којима постоји сумња да је повређен закон; 2. да се предвиде механизми контроле капитала да би се искључила могућност прања новца; 3. да се испитају случајеви где се као купци јављају државни функционери; 4. да Влада РС инсистира на доношењу нових, односно измени постојећих закона и то закона о ПДВ-у, антимонополског закона, закона о спречавању прања новца, Закона о концесијама, Закона о стечају, закона о денационализацији.³³⁾

Закључци

У јавности је створен утисак да је размена оптужби на релацији Савет-ресорно министарство била много жешћа но што је то стварно био случај. На овакав закључак посебно указује спремност Министарства да прихвати неке од најважнијих препорука из Извештаја Савета. Независно од тога, за сâм текст Извештаја се може изрећи општа оцена да је конфузан, каткада и стручно неутемељен, премда га и одговор Министарства повремено прати у термилошкој непрецизности³⁴⁾ и концепцијској недоследности.³⁵⁾ С друге стране, иако су бројне критике и јавно раширене сумње у погледу коруптивног понашања појединих актера у досадашњем току приватизације на ваљан начин оспорене од стране Министарства, ипак треба приметити да се поједини аргументи Савета не могу одбацити само зато што су упућени на „погрешну адресу“ – трговинским судовима, стечајним управницима, Управи за спречавање прања новца итд. У целини узевши, Извештај Савета не подржава толико тезу о високом степену политичке корупције у приватизацији, колико доводи у питање *политички кредибилитет* ове неопходне реформске мере.

33. *Op. cit.* стр. II.

34. Најилустративнији пример термилошке збрке пружа дискусија на тему регулисања ове области владиним уредбама. Најпре Савет изриче потпуно нетачну квалификацију, по којој „Влада доноси уредбе о поступку приватизације са законском снагом“. Оно што је, заправо, ово тело имало на уму јесте тврдња да је материја три владине уредбе таква да ју је требало регулисати правним актом више правне снаге, односно законом. На другој страни, одбацујући изречени приговор Савета, Министарство се пита: „Како је могуће да постоји уредба са законском снагом“. Упоредна уставноправна анализа упутила би, међутим, ауторе овога питања на решење по којем се на владу преноси овлашћење да, у појединим ситуацијама, уредбом уређује и материју из надлежности законодавца (нпр. у Француској). Самим тим, таква уредба има исту правну снагу као и закон. Но, без обзира на ове теоријске мањкавости двају текстова, ова дискусија ипак погађа суштину ствари, утолико што отвара питање да ли је постојећим уредбама узурпирана законодавна садржина.

35. Примера ради, пребацује се Савету да на себе преузима надлежности Уставног суда, када се упушта у оцене о уставној неутемељености Закона о приватизацији (Министарство за привреду и приватизацију, *Арђуменџима на неосноване криџике, op. cit.*, стр. III), а онда се екстензивно доказује супротно (стр. IV).

У том погледу, први проблем који треба апострофирати, а недовољно је истакнут у Извештају, тиче се нерегулисаног статуса национализоване имовине. Оправдани револт „старих“ власника имовине, која је била објект последњег таласа приватизације, резултирао је изјавом новог министра привреде „да ће бити стопиране оне приватизације чији су предмет само национализовани објекти и у којима је ситуација јасна“. Ова мера би била праћена доношењем посебног закона о реституцији.³⁶⁾ Следећи проблем приватизационог процеса везан је за социјалне аспекте, на које је јавност сваке транзиционе економије посебно осетљива.³⁷⁾ Отуда је неопходна најригорознија постприватизациона контрола спровођења преузетих социјалних програма и остваривања радничких права, па чак и у оним случајевима у којима јавно изнете примедбе немају формалноправни карактер приговора. Ово стога што је српској приватизацији преко потребан што шири политички консензус и демократска легитимација. То првенствено значи да права и обавезе свих субјеката у процесу приватизације треба уредити законским нормама, а не уредбама.³⁸⁾ Такође, то подразумева и већу контролу приватизације од стране скупштине³⁹⁾, али и доношење читавог сета већ помињаних законских прописа, којима би се у потпуности заокружио регулаторни оквир за овај темељни транзициони поступак. Напоследку, морају се ојачати институционални механизми надзора, како би се у што већој мери предупредила могућност разних облика злоупотребе, а посебно политичке корупције (сукоб интереса, уплив „прљавог новца“

36. *Приватизација се насипавља*, Глас јавности, 15. март 2004., стр. 7; Кредibilitет досадашњег тока приватизације би додатно могао бити подривен евентуалним одлукама Европског суда за људска права у оним случајевима у којима су грађани Србије исцрпили сва правна средства пред домаћим органима, у покушају да поврате национализовану имовину.
37. Офе каже да се посткомунистичке економије суочавају са три проблема трансформације: својина се мора приватизовати, цене се морају либерализовати, а буџет се мора стабилизирати, зарад неутралисања инфлаторних притисака. Овим трансформацијама одговарају три трошковна аспекта: „Очекивања да ће приватизација смањити производне трошкове, док ће деловање тржишта смањити трошкове трансакција ... али стабилизација, ако се стриктно примени, не доводи до уштеде у трошковима, већ до повећања трошкова посебне врсте, односно 'трошкова транзиције' (укључујући и огромну девалвацију и физичког и људског капитала...) и тиме ствара политички отпор увођењу тржишта и приватизацији“. Клаус Офе, *Модерност и држава*, Филип Вишњић, Београд, 1999., стр. 321-322.
38. У правној теорији, одређивање прецизне линије разграничења закона и подзаконских општих аката у материјалном смислу, јесте једно од тежих питања. Један од најприхватљивијих критеријума разликовања јесте онај по којем једино закон може да одређује права и обавезе субјеката, док би подзаконски општи акти имали да уређују само начин остваривања ових права и обавеза. Ово мерило се заснива на улози и значају закона у демократији, будући да је он, поред устава, једини непосредан израз народне воље (види, Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошуткић, *Увод у право*, Сл. лист СЦГ, Београд, 2003., стр. 305). Ако се поменути критеријум примени на постојеће уредбе о приватизацији (*Уредба о продаји капиталала и имовине јавном аукцијом*, Сл. гласник РС бр. 45/2001, 45/2002 и 19/2003, *Уредба о продаји капиталала и имовине јавним тендером*, Сл. гласник РС бр. 45/2001, 59/2003 и 110/2003 и *Уредба о методологији за процену вредности капиталала и имовине*, Сл. гласник РС бр. 45/2001 и 45/2002), с доста основа се може тврдити да оне залазе у материју закона.

итд.). Тек тада ће бити могуће говорити о политичком кредибилитету приватизационог процеса у Србији.

Miodrag A. Jovanović
Law Faculty, University of Belgrade, Belgrade

Political Corruption and Privatization

Summary

This paper deals with the interrelation of two phenomena – political corruption and privatization. Namely, a number of recent empirical researches have supported the contention that the process of privatization is one of the main sources of political corruption in transition economies of Eastern Europe. Taking this fact as the starting point, the author proceeds with the clarification of terminological indeterminacies regarding the notion of political corruption. In the central part of the paper, he discusses the key arguments presented in the dispute between the Anticorruption Council and the former Ministry of Economy and Privatization. After the critical assessment of these positions, the author comes with the conclusion that the Serbian privatization is not predominantly undermined with the instances of political corruption as it is with the lack of political credibility. Consequently, he makes several proposals that can contribute to the democratic legitimacy and the wider social acceptability of this process.

Key words: *transition, political corruption, privatization, Anticorruption Council, Ministry of Economy and Privatization, political credibility.*

39. Околност да до јануара 2004., када је написан одговор Министарства, ниједан поступак приватизације није оспорен од стране надлежног скупштинског одбора, свакако се не може третирати као чврст доказ за непостојање било каквих неправилности, како то имплицира текст Министарства. На крају крајева, и сам Одбор за приватизацију се недавно огласио са оценом да би требало да уследи ревизија тендерске приватизације ХИ „Жупа“. Види, *Частили куйца са 200.000 евра*, Глас јавности, 22. март 2004., стр. 8.