

# Корупција у процесу приватизације у Србији

ДАНИЛО ШУКОВИЋ



## 1. Увод

Корупција је велики проблем Србије. Она кочи привредни развој и онемогућава изградњу демократских институција, негира европске вредности, подрива социјалну стабилност и нарушава поверење јавности. Индекс перцепције корупције износио је 1,3 после демократских промена крајем 2000. године. У међувремену овај индекс је повећан и последње три године износи 3,5 што значи да је корупција у Србији и даље ендемска појава која је захватила све делове друштва, због чега се наша земља сврстава у високо корумпиране, где се корупција отела контроли. Посебно забрињава чињеница да је овај индекс последње три године на истом нивоу, што значи да у борби против корупције у Србији нема резултата.

Корупција слаби и разара државу, због чега је њено сузбијање до границе прихватљивости према стандардима света у коме живимо, услов за нашу интеграцију у модерни свет, преваходно Европску унију.

Приватизација државне односно друштвене имовине, предузета крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века, виђена је као лек за многе проблеме, и то не само у земљама у транзицији и у земљама у развоју, већ и у многим развијеним земљама. Приватизација је, посматрано на дужи рок, као један од важних циљева имала сузбијање корупције. Но, сам процес приватизације, посебно у земљама у транзицији, допринео је ширењу корупције. Упркос напорима за обуздавање корупције, приватизациони процеси у свакој земљи били су рањиви када је корупција у питању. У земљама у транзицији и у земљама у развоју, приватизација има циљ, поред осталог, да привуче стране директне инвестиције и да обезбеди трансфер технологије. Корупција ове циљеве онемогућава.

Рањивост процеса приватизације критично зависи од избора модела и метода приватизације, квалитета правног и економског система, постојања делотворне и функционалне легислативе, судства и административних институција, постојања јасне и транспарентне приватизационе политике и стратегије, ефикасне екстерне и интерне ревизије и парламентарног контролног система. Посебно важан фактор је транспарентност вршења власти, то јест отворено и транспарентно административно доношење одлука које онемогућава манипулацију, фалсификате и коруптивно понашање ради стицања личне користи.

Како се одвијала приватизација код нас и колико је била коруптивна су питања којима ћемо се бавити у овом раду. Претходно ћемо указати на сложеност феномена корупције, као и на веома штетне последице корупције на економију и друштво у целини.

## 2. Корупција и њене последице

Корупција је веома сложен феномен и због тога и нема прецизне и свеобухватне дефиниције. Обично се под овим појмом подразумева подмићивање државних службеника, но то је исувише поједностављен поглед на корупцију. Светска банка је дала једну веома кратку дефиницију, која се иначе најчешће употребљава. По њој, „корупција је злоупотреба јавног овлашћења ради стицања приватне користи“.

Корупција је, међутим, много више од дослуха јавних службеника и пословног света ради стицања нелегалне или неморалне добити. Корупција има и многе друге димензије, које нису подложне правним санкцијама и нису увек и на сваком месту доступне испитивању јавног мњења. Такав пример су рецимо лицемерни говори политичара када се људима саопштава само оно што желе да чују, а ствари не називају правим именом само због што бољих изборних резултата. На овај начин се корумпирају и деградирају појединци, друштва и демократски систем. Корупција је и када се заборави да учешће у политици захтева припремање, несебичност, спремност да се служи другима и доследност у ономе шта се ради и оном шта се говори.

Но без обзира на тешкоће у дефинисању корупције, њене последице су врло неповољне. Корупција смањује пореске приходе, увећава расходе јавних служби и погрешно преусперава ресурсе у приватном сектору. Утврђена је негативна корелација између корупције и привредног развоја. Корупција је један од најкомплекснијих изазова са којима се суочава отворено друштво. У земљама Балкана и бившег Совјетског Савеза корупција се испољава у посебном виду, који је Светска банка описала као феномен „заробљавања државе“. Овај феномен се појављује када криминалне групе и олигарси продру у државне послове или када корумпирани државни службеници користе своје положаје за финасирање уносних пословних подухвата. На дуже време ове појаве, ако не би биле осујећене, довеле би до тоталног разарања друштва.

Држава која се демократизује а при томе не донесе **и примени** законе који уређују

сукоб интереса, транспарентност финансијских токова и санкционишу подмићивање, ризикује да јој нове, младе институције буду подривене жељом за брзим богаћењем. Земља, која почне да либерализује економију без сличне реформе државе, ризикује да њени званичници бесправно прибаве за себе велике материјалне користи.

Последице корупције су тешко сагледиве. Постоје бројни покушаји да се последице корупције квантификују, наравно реч је о чисто економским ефектима. Овде ћемо навести два примера, један се односи на утицај корупције на директне стране инвестиције, а други на пример конкретне процене штете, која је настала у случају једног узимања мита у Енглеској.

У једној студији<sup>1</sup> професор Шанг Јин Веј (Shang-Jin Wei), професор Кенеди школе за јавну управу Универзитета у Харварду, испитао је улагања 14 земаља традиционалних извозника капитала у 45 земаља примаоца капитала и добио изненађујуће резултате. Он је поредио стање корупције са маргиналним пореским стопама и закључио да на скали од 1 до 10, повећање нивоа корупције за један поен, доводи до смањења директних страних инвестиција за 16 процената или отприлике за еквивалент повећања маргиналне пореске стопе за 3 процента. Другим речима, погоршање стања корупције у земљи домаћина нивоа Сингапура (са рангом од приближно 0) до нивоа Мексика (са рангом 6,75) изазива повећање маргиналне пореске стопе за странце од 21 проценат.

То је без сумње, довољно да потпуно угаси наде једне земље да ће имати прилив директних страних инвестиција. Према томе корупција се може посматрати као додатан, мада неформалан порез, који терети приватни сектор, порез на који су страни инвеститори врло осетљиви. Значи, да би једна земља, што наравно важи и за наш случај, привукла оптималан ниво директних страних инвестиција, она мора да смањи корупцију и тиме елиминише неформални порез на инвестиције.

<sup>1</sup> Наведено према Transparency International, Антикорупцијски приручник – Супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета, Београд, 2004, стр. 6.

Transparency International Енглеске<sup>2</sup> је извршио процену штете коју је Енглеској нанео један државни службеник у Министарству одбране, који је осуђен на четири године затвора због узимања мита од најмање 2,25 милиона УСА долара. Анализа је показала да је овај службеник нанео привреди и друштву Велике Британије штету од 200 милиона УСА долара. У обрачун је укључена штета због губитка радних места у фабрикама Велике Британије које су изгубиле наруџбину, губитак профита који је водио смањењу вредности предузећа у спровођењу приватизације, губитак високоспецијализованих стручњака, плаћање виших цена него што је било неопходно и слично.

Као што видимо корупција наноси велике штете привреди и слаби њену конкурентност. Поред поменутих покушаја квантификације негативних ефеката корупције треба имати у виду и већ добро познати прорачун Паола Маура који је, применом регресионе анализе, установио да опадање индекса корупције за 2,4 (на скали од 1 до 10) повећава национални производ по становнику за 4 процентна поена.

Но, без обзира на бројне покушаје квантификације ефеката корупције, методолошки је веома тешко обухватити бројне њене последице. Када се поред тога има у виду да је корупцију посебно тешко открити и доказати, тада мистерија око корупције постаје потпуна. Но, без обзира на комплексност овог феномена више није спорно да корупција носи са собом економску неефикасност, односно нерационалну алокацију ресурса. Добит која се постиже корупцијом, по правилу се не преноси на нове инвестиције, пошто се непоштено стечени новац користи за неконтролисану потрошњу или се пребацује на стране банковне рачуне. Такви трансфери представљају одлив капитала из домаће економије. Пошто је за износ мита повећана цена робе, потражња опада, структура производње постаје произвољна, а потрошња се смањује. Тако корупција снижава општи ниво благостања.

<sup>2</sup> Исти извор, страна 15.

### 3. Претпоставке за ефикасну борбу против корупције у приватизацији

За успешност борбе против корупције у приватизацији нужно је постићи и неколико општих претпоставки. Прва, и извесно најважнија, је политичка воља. Показало се да је недостатак политичке воље највећа препрека у борби против корупције, и то не само код нас, већ и у већини земаља у транзицији. Политичка воља у Србији се своди на пуку реторику (види Студију изводљивости ЕУ за Србију и Црну Гору, април 2005).

Међутим, да би се сузбила корупција, мора постојати одлучност владе на том плану. У Србији не само да није постојала политичка воља, него је успостављена нераскидива спрега политичких партија, извршне власти, тајкуна, криминала и судства, која и данас траје, а која је контролисала приватизационе процесе и омогућила да огромни национални ресурси шпекулативним операцијама послуже за приватне интересе, због чега је приватизација, као процес који треба да обезбеди добре власнике и предузетнике пропала, што је резултирало економским крахом уместо опоравком привреде.

Одсуство политичке воље за успешну борбу против корупције код нас је резултат и чињенице да се политичка функција махом доживљава као пречица за прибављање личног богатства, као средство личне, а не јавне користи, као средство богаћења једне породице или клана, уместо друштва у целини.

За успешност борбе против корупције битно је да се њена стратегија заснива на три кључна елемента, односно стуба, и то:

- законодавству и репресији,
- превенцији, која подразумева елиминацију могућности за корупцију коју дозвољавају актуелне процедуре и системи. Уколико би се антикорупцијско деловање свело само на репресију то би имало за резултат само отклањање штетних последица појединих случајева, док би узроци, поводи и околности које усло-

вљавају настанак корупције остали не-такнути, и

- едукацији грађана и развоју антикорупцијске културе.

Сва три стуба треба да се примењују истовремено и координирано. Тиме се постиже да се међусобно подржавају и да је њихово заједничко дејство јаче.

Битна претпоставка за успех у борби против корупције је подршка јавности. Не ради се само о подршци институцијама да воде борбу против корупције, већ је неопходна и спремност грађана да се укључе у антикорупцијске процесе. За промену става грађана о корупцији нужна је промена менталитета, што је дугорочан процес, али је нужен да би борба против корупције била успешна.

За борбу против корупције потребно је обезбедити и одговарајуће ресурсе. Земље које су постигле успех у борби против корупције издвајају специјално за ову намену око 0,5 процената од укупних буџетских средстава.

За успешност борбе против корупције је веома важна и истрајност. Борба против корупције дуго траје и упорност је важан услов за успех. Нема примера да је дошло до опуштања а да је постигнут успех. Када се деси опуштеност, корупција се, као коров, поново враћа.

## 4. Корупција у приватизацији привреде Србије

Данас, када је приватизација друштвених предузећа практично окончана<sup>3</sup>, и када је евидентно да је овај процес праћен великом корупцијом, покушаћемо да укажемо на основне слабости приватизације у нас које су резултирале недопустивим нивоом корупције. Указаћемо на слабости модела приватизације, на велики институционални вакуум који је пратио процес приватизације, на нетранспарентност поступака и процедура приватизације, као и на околност да није вршена контрола порекла новца којим су ку-

пована предузећа, то јест да је прљави новац без икаквих ограничења коришћен у приватизацији наших предузећа.

Као што је познато модел приватизације по Закону о приватизацији који је донет јуна 2001. године се засниво на методи продаје предузећа путем аукције или тендера. Да би се једно предузеће приватизовало неопходно је 70% друштвеног капитала продати. Уколико нема купца за 70% друштвеног капитала, предузеће се не може приватизовати. Да би се овакав модел реализовао нужан услов је био да постоји реална тражња у релативно кратком року за куповину око 4000 предузећа, колико је било преостало за приватизацију по новом моделу. Чврсто се веровало да то неће бити проблем и да ће Србија после демократских промена брзо постати врло атрактивна за страна улагања.

Међутим, страни стратешки инвеститори нису показали прави интерес за приватизацију у Србији, једноставно због тога што није био креиран атрактиван амбијент за прилив нових инвестиција. **Питање креирања амбијента је заправо питање увођења чврстог буџетског ограничења и спровођења институционалних реформи.** Само оне земље у транзицији које су у старту иницирале решавање ових кључних проблема функционисања тржишне привреде, могле су рачунати на успех. Код нас је у почетку преовладало уверење да ће економска стабилизација и либерализација створити повољан економски амбијент који ће омогућити брзу приватизацију а потом и економски опоравак. Међутим, како су институционалне реформе кључна фаза транзиције, то и очекивани сценарио није могао бити реализован. Приватизација је брзо застала и веома оптимистички рок од четири године, за које је приватизација друштвених предузећа требало да буде завршена, је постао нереалан, па је неколико пута морао бити продужаван.

Приватизација у Србији се, поготово на самом старту, вршила у условима великог институционалног вакуума. Овде ћемо навести само неколико кључних закона којих није било на почетку приватизације, а неких нема још ни сада, а који су од посебне важности за успешност приватизације. Закон о

<sup>3</sup> Од друштвених предузећа преостало је још око 200 до 300 предузећа која нису приватизована било због раскида уговора са новим власником било због спорних имовинско правних односа.

реституцији није још донет. Без овог закона нема чак ни јасног сигнала да се приватизација стварно жели и да ће се својинска права гарантовати. Ако желите слободну тржишну привреду са доминантном приватном својином, тада је логично да прво извршите повраћај или на неки начин надокнадите бесправно одузету приватну својину. Због тога сада Европска унија као један од кључних услова за наставак процеса придруживања Србије ЕУ поставља управо доношење Закона о реституцији. Закон о привредним друштвима је донет тек 2004. године. Наравно да се страни, или било који инвеститор, не може одлучити да купи предузеће када нема основних правила игре која овај Закон одређује. Закон о ликвидацији и стечају донет је тек 2005. године. Да је овај закон донет благовремено и доследно примењиван, приватизација многих, неефикасних или боље речено пропалих предузећа, би се применом овог закона извршила. Закон о инвестиционим фондовима је такође донет са великим закашњењем, а без њега нема ефикасног финансијског тржишта, које је од посебне важности за успешност и транспарентност приватизације.

За креирање повољног амбијента за приватизацију није довољно благовремено доношење поменутих и још многих других закона, већ исто тако и њихова ефикасна примена, то јест, деловање правне државе. Како ни овај услов није испуњен, то се негативно одразило и на раст изворно новог приватног сектора, то јест на оснивање и експанзију нових приватних предузећа. Ако се осврнемо на искуства других земаља у транзицији, видећемо да тамо где нови приватни сектор није већ на старту реформи био у експанзији, тамо ни приватизација

старих државних предузећа није могла бити успешна.<sup>4</sup>

Јан Виниецки успешност реформи, односно приватизације у Пољској види управо у томе што је на старту реформи подстакнут брз раст новог приватног сектора. Како до таквог тока реформи није дошло и у Русији, то је она имала много више проблема са приватизацијом, па и економским опоравком. Неизграђеност амбијента за нове инвестиције одражава се и на ниво предузетништва. Тако је касних 90-их година број предузетника на 1000 становника у Пољској износио чак 59, док је у Русији у истом периоду износио само 6.

У чему је значај приватизације? Пошто се социјализам у источноевропским земљама урушио превасходно због економске неефикасности, за економски опоравак ових земаља приватизација је виђена као неизбежни лек. На светском тржишту, где је притисак глобализационих промена све јачи, држава, односно друштвена својина у нашем случају, показале су се као незаобилазна препрека привредном развоју. Социјалистичке земље нису могле да издрже економску утакмицу коју је диктирало глобализационо тржиште, на коме висок степен ефикасности диктира моћна приватна својина. У судару, приватно-државно и тржиште-план, победили су приватна својина и отворена тржишна привреда.

Тако су постсоцијалистичке земље као неизбежни задатак себи поставиле трансформацију државне, односно друштвене својине у приватну и изградњу система отворене тр-



<sup>4</sup> Jan Viniecki: „Crucal relationship between the privatized sektor and the generic private sektor inm post-communist privatization“. Communist and Post-communist Studies, Volume 33, Jssme 4. December 2000, pages 505–515.

жишне привреде. Но, треба истаћи и то да је процес глобализације наметнуо приватизацију и капиталистичким земљама, без обзира што је код њих приватна својина била доминантна. Значајно учешће државног сектора у овим земљама неповољно је утицало на њихову конкурентност. Приватизацијом доброг дела државне својине многе од ових земаља су успеле, не само да повећају ефикасност ових предузећа већ и да, приходима од продаје државних предузећа, санирају велике буџетске дефиците, који су делом и настали због неуспешних државних предузећа. Тако је крајем осамдесетих и почетком деведесетих година прошлог века приватизација постала општи светски тренд како се не би изгубила утакмица на глобалном светском тржишту, које је промовисало све оштрије критеријуме у све суровијој утакмици.

Из данашње перспективе мало је познато да је Србија у самом старту била врло успешна у приватизацији своје привреде. Користећи веома повољне погодности које је савезни Закон о друштвеном капиталу из 1989, као и републички Закон из 1991. године, дао запосленима, приватизација у Србији је нагло кренула и велики број предузећа је ушао у процес приватизације.

Велики ентузијазам предузећа у Србији да се што пре приватизују заснивао се на чињеници да је модел приватизације подразумевао највећим делом, како бесплатну поделу акција запосленим тако и куповину под повољним условима. Запослени су приватизацијом по овоме Закону видели шансу да делимично наплате свој минули рад, као и да поседовањем акција утичу на будуће промене у свом предузећу, као и да задрже било какав утицај на сигурност свог радног места. Колико су њихова очекивања била реална, наравно, тешко је проценити, али су свакако бар на краћи рок пружала извесну наду да будућност неће бити сувише неизвесна и бесперспективна, поготово када се то посматра у односу на претходни период када је радно место доносило бројне бенефиције које често нису биле покривене одговарајућим радним ангажманом.

По распаду СФРЈ Србија је 1991. године донела нови Закон о претварању друштвене својине у приватну, који се заснивао на ис-

том моделу инсајдерске приватизације, као и Закон о друштвеном капиталу из децембра 1989. Предузећа у Србији су наставила са поделом својих акција запосленима до 70%, а 30% је одлазило у државне фондове. Политички проблеми су и овај други талас приватизације нагло зауставили, да би 1995. године био донет посебан Закон где су практично све приватизације биле поништене под изговором да је хиперинфлација, заустављена тек 24. јануара 2004. чувеним Програмом гувернера Аврамовића, обезвредила отплате акционара који су купили акције својих предузећа.

Заправо режим из деведесетих година прошлог века ни по коју цену није желео приватизацију, јер су друштвена и државна предузећа била материјална основа његовог опстанка. Притисци опозиције, а и спољног фактора били су слаби да би приморали режим да стварно спроведе приватизацију.

Декларативно тадашња власт је стално најављивала озбиљне транзиционе промене и приватизацију као кључну фазу реформи, али у пракси од тога готово ништа није било. Чак је 1997. године донет Закон о својинској трансформацији, по коме је требало да се настави приватизација. И овај Закон је почивао на моделу инсајдерске приватизације, али су сада у расподелу капитала предузећа, поред запослених у предузећу које се приватизује и државе којој је припадало 40% друштвеног капитала, учествовали и запослени у ванпривреди, али не и други незапослени грађани. Они су били двоструко обесправљени, прво што нису били запослени па су остали без свих привилегија које доноси запосленост. Довољно се подсетити права на стан, као и сигурности радног места „једном запослен увек запослен“. И друго, нису могли учествовати у расподелу друштвеног капитала.

Но, примена овог Закона веома је брзо запала у ћорсокак, и практично је заустављена у кратком року. Да би се то постигло примењена је веома проста схема. Пошто је за валоризацију права запослених била нужна примена девизног курса, а како су тада постојала два девизна курса, један официјелни који је често неколико пута био потцењен и други реални који се формирао на тржишту, по коме би запослени добили

знатно веће вредности, држава је инсистирала на официјелном курсу и тако тотално обезвредила права запослених, чиме су они били потпуно демотивисани за приватизацију предузећа. Тако је приватизација у Србији поново заустављена.

После демократских промена била су општа очекивања да ће Србија најзад ући у суштинске економске реформе које ће обезбедити не само приватну својину и слободно тржиште, као две основне полуге економског система, него и брз економски опоравак као продукт целокупних транзиционих промена. Но, то се, гледајући из садашње перспективе, не само није десило, већ је ток будућих транзиционих промена постао тотално неизван.

Приватизација је схваћена као кључна транзициона промена, у духу већ пропалог и напушеног Вашингтонског консензуса, по коме је једино важно све и брзо приватизовати, а све остало ће доћи само по себи. Због тога су две преостале фазе, реструктурирање и изградња институција, тотално запостављене. Како искуства других земаља у транзицији говоре да је за успех економске транзиције од кључног значаја изградња институција, то су наше реформе само због овог пропуста биле унапред осуђене на неуспех. Других пропуста је наравно било пуно, али овај је свакако одлучујући.

Закон о приватизацији, донет јуна 2001, био је основни реформски закон. Веома се брзо показало да он не може обезбедити успешну приватизацију. За то је постојало више разлога. Овде ћемо указати на неке од њих. Модел приватизације се заснива искључиво на методу продаје. Да би се једно друштвено предузеће приватизовало неопходно је да неко купи 70% друштвеног капитала. Ако нема заинтересованих за куповину друштвеног капитала, предузеће се не може приватизовати. С обзиром да су за праве инвеститоре од кључне важности ефикасне и поуздане институције, то је очекивана тражња угледних страних инвеститора изостала.

Малобројни страни инвеститори који су се ипак одлучили да се упусте у тржишну утакмицу за неким од наших атрактивних предузећа, брзо су схватили да или морају

бити увучени у корупцију, или морају напустити наше тржиште. Познати су случајеви угледне француске компаније Danpone, или немачког WATZ-а који су практично протерани у покушају да инвестирају, купујући наша предузећа. Такође добро је познат случај познате шведске компаније ИКЕА, која читаву деценију покушава да реализује инвестициони пројекат у Србији, али то не успева. Њени представници као главни разлог за то истичу немогућност куповине локације на транспарентан начин, а како они не желе да улазе у нетранспарентне трансакције, то не могу ни да реализују своје инвестиције.

С аспекта корупције посебно треба истаћи проблем дугог задржавања предузећа у поступку приватизације. Наиме, брзина процеса приватизације је од велике важности за успешност приватизације и за спречавање корупције. Како брзина приватизације утиче на корупцију? За све трансакције у робно-новчаним токовима потребно је време, да би се извршило и нерегуларно плаћање потребно је време за преговарање, чак и ако је окружење нетранспарентно. Зато ако је приватизација брза, тада велики број објеката пролази кроз процес приватизације у кратком времену. Тада има мање времена за обављање трансакција корупције. Штавише, брзина се не може постићи без смањивања административне дискреције, чиме се сасецају основни подстицаји корупције. Дакле, брзина приватизације значајно елиминише корупцију, баш као што је одуговлачење и спор процес подстичу.

Многа предузећа су се налазила у „процесу приватизације“ 3–5 година, пошто нису могла да нађу купца, односно „стратешког партнера“. У том периоду ишчекивања, предузећа се практично девастирају, и процена је да би и најуспешније предузеће, ако би било у поступку приватизације 2–3 године, практично пропало. Ради се о томе да менаџмент предузећа, наравно у спрези са политикратском бирократијом, просто речено пљачка имовину предузећа закључујући штетне уговоре, путем којих се средства предузећа преливају другим корисницима. Мотив за овакво поступање је или чисто материјална корист из сопственог интереса од бесправно присвојене вредности, или

драстично обарање вредности предузећа, како би се циљном „стратешком партнеру“ продало по што нижој цени. У таквим условима настају идеалне погодности за „спонтану приватизацију“, која се несметано одвија, а која је иначе синоним чисте корупције. Заправо ради се о обичној крађи друштвене или државне имовине, било од политичара или од директора, који су обично у чврстој спрези.

Притужби радника, синдиката, малих акционара на овакве поступке менаџмента предузећа, наравно има пуно. То што практично ниједан случај није процесуиран, говори о неефикасности и слабости институција, а не да корупције и криминала није било, или да их нема.

Спора приватизација, односно дуго задржавање предузећа у друштвеном власништву погубно утиче на њихову пословну ефикасност. На појаву корупције у приватизацији код нас утицала је и нетранспарентност поступака и процедура тендерске и аукцијске продаје предузећа, по којима се врши приватизација код нас.

Транспарентност процеса приватизације је од посебног значаја за сузбијање корупције. Злоупотреба информација као и други облици недопуштеног понашања олакшани су тајношћу и недостатком транспарентности. За транспарентну приватизацију важан је квалитет три типа информација.

Први тип информација се односи на сам законски оквир приватизације. Да би се избегла корупција, потребно је постићи максималну транспарентност свих информација. То се постиже тако што се од правила приватизације ствара јавна игра<sup>5</sup>. Тиме се драстично смањују могућности да корумпирани службеници узимају мито тиме што чине изузетке и крше законске стандарде.



Други важан блок информација односи се на процењену вредност предузећа које се приватизује. Ове информације су од посебног значаја у стратегијама приватизације „од случаја до случаја“, као што су продаја појединих предузећа. Транспарентност информација о процени умањује евентуалне корупционашке подухвате.

Трећи тип информација од значаја за транспарентност приватизације односи се на податке о предузећу (поред оних о процени капитала). Ове су информације најчешће најмање транспарентне због књиговодствених система који нису прилагођени потребама тржишне привреде.

Посебно треба истаћи да је битан аспект транспарентности способност информисања о резултатима трансакција приватизације. Само кроз познавање резултата, трећа страна може да процени да ли је нешто погрешно у приватизационим трансакцијама.

Познато је да све методе приватизације нису једнако подложне корупцији. Метод продаје, по којем се врши наша приватизација, спада у поступке приватизације где се може избећи већа корупција ако се обезбеди транспарентност процедура аукција и тендера и ако се процес не одвија сувише дуго. Међутим, приватизација путем аукције, што је и наш случај, обично је оптерећена специфичним примерима корупције који су извес-

<sup>5</sup> Види: D. Kaufman, P. Siegelbaum: „Privatization and corruption in transition economies“, Journal of International Affairs, Winter 1997.



но присутни и у нашем случају. Ради се о следећим примерима:

- Уцењивање потенцијалних понуђача на то да се спрече да учествују на аукцији или да на аукцији не подижу цену;
- Изнуђивање накнаде за неучествовање у продаји од озбиљних инвеститора од стране шпекуланата који обећавају да ће се у замену уздржати од учешћа у надметању или од нуђења веће цене;
- Куповина предузећа на аукцији без намере да се изврши обавеза плаћања до одређеног датума. За то време „купац“ отима имовину предузећа или је користи у друге сврхе пре него што резултат аукције буде проглашен ништавним;
- Знатно потцењивање вредности имовине и сл.

Нетранспарентност приватизације у нас огледа се и у томе што Агенција за приватизацију, односно њен директор, има велика дискрециона овлашћења. Он самостално одлучује да ли ће се неко предузеће продати путем аукције или тендера, да ли ће се неком предузећу извршити „отпуст дуга“, да ли ће неко предузеће бити реструктурирано пре приватизације, како ће се извршити пондерисање критерија у тендерској процедури и сл. Заправо рад Агенције карактеришу нетранспарентне процедуре и арбитражно одлучивање.

Искуства земаља у транзицији неспорно указују да лоше постављене и неуспешно имплементирани тржишне реформе могу заиста појачати корупцију, и супротно, добро постављене и успешно реализоване реформе не могу имати такве последице.

Са аспекта борбе против корупције приватизацију у Србији карактерише и веома поражавајућа чињеница да је у потпуности изостала контрола прања новца, због чега прети велика опасност да се легализује било страни, било домаћи прљави новац. Опасност од инфилтрације прљавог новца не састоји се само у томе што ће у наше привредне токове доћи капитал стечен криминалним радњама, што је само по себи недопустиво, већ и у томе што се „власници“ прљавог новца „прљаво“ понашају када свој новац легализују. Како су код нас и без тога

институције веома слабе и како је потребно много напора како би успоставили владавину закона, прљави капитал, односно његови власници би ове процесе посебно отежали, ако не и у потпуности зауставили.

У извештају о прању новца и предикатним кривичним делима у Србији за 2000–2005.<sup>6</sup> године констатује се следеће:

„Закон о приватизацији и накнадна упутства која је припремила Агенција чине се неодређеним када се ради о утврђивању онога ко има право да учествује у приватизацијама, а то је кључни аспект када се посматра приватизација из угла прања новца. Процедуре су отворене за физичка лица и посреднике, а са изузетком највећих фирми, тражене информације су минималне, нарочито када се ради о утврђивању идентитета крајњег корисника. Надамо се да је у пракси Агенција строжија када установљава идентитет потенцијалних купаца (и њихових крајњих корисника). Међутим, судећи по мишљењима која су изнели учесници фокус група чини се да детаљан *due diligence* о идентитету подносилаца понуда није главна брига. У том контексту, такође је интересантно колико и узнемирујуће да се помене следеће: као јавна агенција која се финансира бар делом из буџета Републике Србије, Агенција је била стављена на листу обвезника у складу са претходним законом о прању новца из 2001, члан 5, мада се чини да Агенција никада у потпуности није извршавала те обавезе. Тренутно, та одредба о обавезама јавних агенција и институција је елиминисана из Закона о спречавању прање новца из 2005. године. Такође је брисана из дефиниције прања новца у новом Кривичном закону Републике Србије. Чини се прилично чудним да Србија допушта тако велики пропуст у тренутку када се чини да је веома упорна да затвори сваки, па и најмањи улаз за пераче новца.<sup>7</sup>

Агенција за приватизацију ни када је имала обавезу није се бавила питањем ко има право да учествује у приватизацијама, од-

<sup>6</sup> Аутори: Petrus Van Duyne i Stefano Donati: OEBS i UNICRI, Београд, октобар 2006.

<sup>7</sup> OEBS i UNICRI – Извештај о прању новца и предикатним кривичним делима у Србији за 2000–2005, стр. 46

носно вероватно је у потпуности запоставила проблем прања новца. Сада када јој је та обавеза и формално укинута извесно се тим питањем неће ни бавити. Како друге државне институције нису до сада оспориле ниједну куповину предузећа због сумње у нелегално порекло уложених средстава, то вероватно прљавом капиталу у нашој приватизацији за сада нема никаквих баријера.

## 5. Уместо закључка

Дакле, нема контроле порекла новца, нема транспарентних аукција и тендера, нема контроле приватизације, поред тога чак је изостала масовна едукација становништва о њиховим правима и обавезама у процесу приватизације, мада је Светска банка одобрила позамашна средства за ову намену. Поред свих ових пропуста који су неминовно водили неуспешној приватизацији и великој корупцији, продају предузећа је пратила обавеза купца предузећа да реализује инвестициони и социјални програм, чиме је цео процес приватизације постао не само компликованији, већ и са додатним дискреционим овлашћењем Агенције како ће вредновати три критерија: цену, инвестициони програм и социјални програм.

Због увођења ова два додатна критеријума, који су у основи економски потпуно неоправдани, дошли смо у ситуацију да су предузећа куповали не они инвеститори који су понудили највећу цену, него они који су обећали повољније инвестиционе и социјалне програме, а које су касније избегли да испуне. Бесмисленост инвестиционих и социјалних програма огледа се, не само у томе што масовно нису реализовани, већ и због тог што нема економског смисла приватном власнику наметати обавезу инвестирања. Сваки инвеститор ће, зависно од економске коњуктеуре и свог интереса, донети одлуку о ангажовању капитала, и зато нема никаквог смисла да му држава намеће обавезу да инвестира. Његова обавеза је да плати праву цену за предузеће које купује, а држави да му обезбеди одговарајућу инфраструктуру и добру правну регулативу. Ако постоје ови услови он ће инвестирати све до нивоа за који

процени да му тржиште дозвољава, сви други критерији су непотребни и контрапродуктивни.



Социјални програм је такође излишан. Слабост старог система је управо била у томе што је социјалну функцију пренела на предузећа, па привреда између осталог, и због тога није могла бити конкурентна. Социјалну функцију треба препустити држави, а економску оставити предузећима. Када се свему овоме дода да страни инвеститори нису показали велико интересовање за приватизацију друштвених предузећа у Србији, и да је изостала права конкуренција, онда је неизбежан епилог морала бити велика корупција, спора и неуспешна приватизација.

Слабост приватизације у Србији огледа се највише у томе да приватизована предузећа нису добила праве власнике који су дошли са чистом намером да купљено предузеће реструктурирају и економски опораве, што је заправо главни и једини циљ приватизације. Уместо куповине предузећа да би се наставила његова делатност, или да би се организовала чак и нека друга делатност ако то тржишне и технолошке могућности дозвољавају, предузећа су купована из чисто шпекулативних разлога, да би се опрао прљави новац, да би се по багателној цени

дошло до пословног простора на атрактивној локацији, или да би се без надокнаде стекло право коришћења над државним земљиштем са нескривеним намерама да га касније присвоје са минималном или чак без икакве накнаде.

Због поменутих слабости у приватизацији друштвених предузећа и изостанка реструктурирања јавног сектора, изостао је економски опоравак српске привреде, и посебно реалног сектора. Приватизација је као основни циљ требала да има избор правих власника

приватизованих предузећа, који би обезбедили не само нове инвестиције, већ који би обезбедили увођење нове технологије, модерни менаџмент, савремену организацију, што би све створило услове да се запуштена и нерационална друштвена предузећа реформишу у модерне компаније које су конкурентне на светском тржишту. Уместо тога добили смо власнике са прљавим капиталом и без интереса да се уопште баве економским опоравком ових предузећа. То је имало за последицу тотални крах реалног сектора. ●

### Литература

- Alberto Ades, Rafael Di Tella: „Rents, Competition and Corruption“, *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 4, Sep. 1999.
- Alberto Alesina and Beatrice Weder: „Do Corruption Governments Receive Less Foreign Aid?“, *The American Economic Review*, Vol. 92, Vol. 4, September 2002.
- Daron Acemoglu, Therry Verdier: „The Choice between Market Failures and Corruption“, *The American Economic Review*, Vol. 9.1. (Mar., 2000.)
- Harry G. Broadman and Francesca Reonardini: „Corruption and Policy: Back to the Roots“, *Policy Reforme*, 2002, Vol. 5 (1).
- Jonathan Hopkin, University of Birmingham, „States markets and corruption: a rivew of some recent literature“, *Review of International Political Economy* 9: 3, August, 2002.
- Институт друштвених наука – Центар за економска истраживања, зборник радова: „Систем и корупција“, Београд, 2000.
- Jochn Weils: „Time to rethink privatization in transition economy“, *finance and Development*, Washington, Jun 1999. Vol. 36.
- Jan Winiecki: „Crucial relatinonship between the privatized sector and generic private sector in post-communist privatizacion“, *Communist and Post-communist Studies*, Volume 33, Issue 4., December 2000. Page 505–515.
- Daniel Kaufmann and Paul Siegelbaum: „Privatization and Corruption in Transition Economies“, *Journal of International Affairs*, Winter 1996, 50 no. 2, The Trustees of Columbia University in the City of New York.
- ОЕБС, Најуспешнији поступци за борбу против корупције, Vienna, Аустрија;
- ОЕБС и UNICRI – Извештај о прању новца и предикатним кривичним делима у Србији за 2000–2005, Београд
- Paulo Mauro: „Corruption and Growth“, *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1995.
- Anthony Ogus: „Corruption and Regulatory Structures, Law and policy, Vol. 26, No. 3 & 4, July & October, 2004.
- Friedrich Ebert Stiftung: „Отворено о корупцији три године после“, зборник радова, аутор пројекта Радојка Николић, Београд, 2005.
- Савет за борбу против корупције Владе Републике Србије: „Корупција, власт, држава“, приредили Верица Бараћ и Иван Златић, Београд, 2005.
- Данило Шуковић: „Приватизација и корупција“, у Зборнику „Систем и корупција“, Институт друштвених наука, Центар за економска истраживања, Београд, 2000.
- Данило Шуковић: „Транспарентност и ефикасност приватизације у Србији“, *Transparency Interenational*, Београд, 2002.
- Transparency International: „Антикорупцијски приручник – супротстављање корупцији кроз систем друштвеног интегритета“, Београд, 2004.