

# ANALIZA RADA/TRANSPARENTNOSTI NADLEŽNIH ORGANA U OBLASTI PRIVATIZACIJE



SA OSVRTOM NA KAPITALNE PRIVATIZACIJE  
U ČETIRI CRNOGORSKE OPŠTINE

# MCMD

Izdavač: MCMD (Monitorov Centar za Medije i Demokratiju)

Urednica izdanja: Milena Perović - Korać

Autori: Mladen Bojanić, Mila Kasalica

Podgorica, maj 2019.



Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Muzej crnogorske privatizacije - studije slučaja iz četiri opštine (Nikšić, Cetinje, Herceg Novi, Berane)“ koji sprovodi Monitorov centar za medije i demokratiju (MCMD), a kroz program „Smjestimo korupciju u muzej“ Centra za građansko obrazovanje (CGO), koji finansijski podržava Evropska unija i kofinansira Ministarstvo javne uprave.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji isključiva su odgovornost Monitorovog centra za medije i demokratiju (MCMD) i ne odražavaju nužno stavove EU, Ministarstva javne uprave ili CGO-a.



*Centar za građansko obrazovanje*  
*Centre for Civic Education*



Ministarstvo javne uprave

|                                                                      |           |
|----------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>UVODNI OSVRT</b>                                                  | <b>5</b>  |
| <b>SKUPŠTINA CRNE GORE</b>                                           | <b>7</b>  |
| <b>VLADA CRNE GORE</b>                                               | <b>7</b>  |
| <b>REGULATORNA AGENCIJA —<br/>KOMISIJA ZA HARTIJE OD VRIJEDNOSTI</b> | <b>8</b>  |
| <b>CENTRALNA BANKA CRNE GORE</b>                                     | <b>8</b>  |
| <b>CRNOGORSKO PRAVOSUĐE</b>                                          | <b>8</b>  |
| <b>UNIVERZITET -<br/>EKONOMSKI FAKULTET</b>                          | <b>9</b>  |
| <b>PRIVREDNA KOMORA CRNE GORE</b>                                    | <b>9</b>  |
| <b>CRNOGORSKE OPŠTINE</b>                                            | <b>9</b>  |
| <b>STUDIJE SLUČAJA</b>                                               | <b>10</b> |
| <b>ŽELJEZARA NIKŠIĆ</b>                                              | <b>10</b> |
| <b>OBOD CETINJE</b>                                                  | <b>11</b> |
| <b>HTP BOKA AD HERCEG NOVI</b>                                       | <b>12</b> |
| <b>FABRIKA PAPIRA<br/>BERANKA AD BERANE</b>                          | <b>13</b> |
| <b>ZAKLJUČNI OSVRT</b>                                               | <b>14</b> |

## UVODNI OSVRT

**Složenost** ekonomskog bića Crne Gore, kao male otvorene ekonomije, uvijek je zahtijevala jednostavnost, postupnost i principijelnost u pristupu i implementaciji ekonomske politike, van konteksta zakulisnosti i empirijski potvrđene netransparentnosti. Stoga će privatizacija, izvedena u ovom stoljeću, činjenično biti sagledana kroz:

- Regulatorni okvir;
- Rad ključnih institucija;
- Studije slučaja iz četiri crnogorske opštine (Nikšić, Cetinje, Berane, Herceg Novi);

slijedeći premisu da ukupan proces privatizacije u Crnoj Gori nije napravio potrebni i željeni ekonomski i razvojni iskorak, a kao što je bilo politički i administrativno proklamovano.

\*\*\*\*\*

Tri ključna makro-dokumenta su opredijelila tok privatizacije u Crnoj Gori:

- "Zakon o privatizaciji privrede" ("Sl. list RCG", br. 23/96, 6/99, 59/00, 42/04);
- "Agenda ekonomskih reformi" iz 2002. godine;
- "Odluka o planu privatizacije za 2004. godine" ("Sl. list. RCG", br. 24/04);

Prvi dokument je pratio pravce ekonomske politike Vlade Crne Gore. Ustanovio je najvažnije tijelo za strateško promišljanje oko privatizacije: Savjet za privatizaciju, koji je imao ovlaštenja i odgovornosti oko "upravljanja, kontrole i obezbjeđenja sprovođenja privatizacije", uz obavezu da "zastupa interese Republike Crne Gore" (član 2, usvojen 1999. godine).

Operacionalizacija postupka privatizacije je bila uređena članom 18 Zakona: "Kontrolu načina i postupka promjene vlasništva kapitala prodajom akcija vrši Agencija Crne Gore za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja, u skladu sa propisom koji donosi Vlada, na predlog Savjeta. Agencija CG za prestrukturiranje privrede i strana ulaganja vrši stručno-konsultativne poslove za potrebe Savjeta".

U praksi sprovođenja procesa privatizacije uspostavljen je konundrum odgovornosti, a da se postupak kontrole privatizacije sprovede sa ciljem da ne bude sproveden. Samim tim, sa makro-stanovišta, nije se uspjelo da se smanje rizici, da se otklone očigledni konflikti interesa i da se postigne zaštita javnog interesa. Tj., kreirana je intenciono-netransparentna mreža između ministarstava, Savjeta i Agencije, gdje se izgubio kontrolni institut, podjednako postupka kao i rezultata privatizacije.

Dodatno, između niza administrativnih, akademskih i političkih profila, koji su imali duplirane uloge u odlučivanju, odnosno upravljanju insajderskim podacima i informacijama, sprovedeno je lutanje i zagubljenost u nepostojanju suštinske kontrole procesa privatizacije. Zato Zakon o privatizaciji nije uspio da postigne "namjenu sredstava" stečenih privatizacijom, a koji su obavezivali da se: "sredstva ostvarena prodajom državnog kapitala, u skladu sa ovim zakonom, na predlog Savjeta, koriste za programe od interesa za Republiku". Sredstvima privatizacije povećana je javna potrošnja, a investicije u javnu i ostalu važnu razvojnu infrastrukturu su se obezbjeđivale i obezbjeđuju inostranim zaduživanjem.

Drugi regulatorni dokument, koji je uticao na netransparentnost procesa privatizacije, kao ključne faze tranzicije, je Agenda ekonomskih reformi, koja je obilježila proces privatizacije u ovom stoljeću. Ovaj skoro zaboravljeni dokument bio je rezultat rada lokalne, politički izabrane, akademske podrške i američke finansijske, diplomatske obaveznosti. Kao deklarativni dokument razvoja, nastavio je kontinuitet (ne?)razvojnog koncepta u ekonomskim stremljenjima Crne Gore, pošto je obavezivao na "odlučnost za ulazak u tržišnu tranziciju" slijedeći fraze: "oporaviti privredu", "sprovesti reforme" i "evropeizirati crnogorsko društvo".

Za potrebe ove analize fokus u vezi Agende... se vezao za jednu "zabludu", koja se u praksi izvođenja privatizacije dokazala kao omiljena ekonomska floskula: suficit platnog bilansa se trebao ostvariti kroz turizam, poljoprivredu i finansijski sektor. Po tvrdnjama autora Agende "kapitalni račun" (capital account inflows) je trebao biti presudan za suficit platnog bilansa.

U praksi realizacije procesa privatizacije crnogorski privatizacioni prihodi, ni u jednoj iteraciji značajnih priliva, nisu se koristili u razvojne svrhe. Da je tako bilo, Fond za razvoj RCG, sadašnji Investiciono-razvojni fond Crne Gore, imao bi značajan portfelj investicionih projekata i već ostvarivao multiplikativni pozitivni efekat na crnogorsku privredu, ali iz efekata privatizacije, a ne na osnovu dugoročnog zaduživanja kod međunarodnih multilateralnih institucija (veza: revizorski izvještaji IRF-a 2015-2017).

Treći regulatorni dokument, koji je opredijelio privatizaciju u prvoj deceniji ovog stoljeća, bila je "Odluka o planu privatizacije za 2004. godine". Samo su privatizacije Pivare Nikšić (1998. godine) i Jugopetrola Kotor (2002. godine) bile okončane. Planskim dokumentom iz 2004. godine sprovedeno je masivno i masovno mijenjanje vlasništva u privredi Crne Gore.

Vrijedno je istaći da su zakonski propisane tri "ključne aktivnosti" privatizacije:

1 Unaprjeđenje sistemskih uslova za razvoj privatne svojine;

2 Unaprjeđenje institucionalnog okvira za privlačenje stranih investicija i podsticanje preduzetništva;

3 Privatizacija pojedinih društava i banaka;

Kroz postupak privatizacije obavljene krajem 2004. godine i početkom 2005. godine, tekući, finansijski uspješno preduzeće, Crnogorski Telekom, ostavilo je neizbrisiv dokaz kako privatizacija u Crnoj Gori nije ispunila zacrtane zakonske odredbe. Revizorski izvještaji kompanije za period 2005-2017. godine, van svake sumnje, uvezali su konsultantske ugovore sa upitnim pravnim tragom, a koji su kasnije postali predmetom razmatranja različitih tužilačkih organa, sa prethodno sprovedenim procesom privatizacije.

Citati iz narednog tabelarnog pregleda (unutar opštih informacija iz revizorskih izvještaja kompanije od 2005-2017. godine) predstavljaju najdrastičniji zvanični dokumentacioni trag, zakonski objelodanjen od strane menadžmenta i uprave privrednog društva, kako je privatizacija u Crnoj Gori bila maksimalno netransparentan postupak, koji se nije bavio zaštitom javnog interesa i bio je odrađen van konteksta dugoročnog ekonomskog razvoja:



| Godina    | Napomena 1 (Opšte informacije)<br>(izvor: revizorski izvještaji Crnogorskog Telekom-a 2005-2017)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2005      | Profesionalna sumnja u ispravnost ugovora o pružanju konsultanih usluga u vezi dva konsultantska ugovora koji su potpisali Telekom Crna Gora A.D. i Monet d.o.o., inicijalno se pojavila među revizorima Društva. Iznos ugovora pod istragom je 2.9 miliona EUR. Za troškove koji se odnose na ugovore sa "Rawleigh Trading" i "Sigma Intercorp", koji iznose <b>EUR 2,880,000</b> , pogledati Napomenu 1." (Napomena 30)-                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 2006      | Ponovljena 2005-godina u napomenama                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 2007      | U februaru 2006. godine, Odbor za reviziju Magyar Telekom, većinskog vlasnika Grupe, <b>pokrenuo je nezavisnu istragu po ovom pitanju</b> . Do danas, nezavisna istraga nije omogućila pronalaženje dovoljnih dokaza koji bi pokazali da je bilo koji od ova dva ugovora pod istragom imao za posledicu koristi za nas ili za naša povezana pravna lica srazmjerna uplatama koje su izvršene u skladu sa tim ugovorima.<br><b>Mađarski nadležni organ za finansijsku kontrolu, Mađarski Nacionalni Odbor za istragu, Američka komisija za novčana sredstva i devizne kurseve i Američki odsjek za pravdu bili su informisani o istrazi.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 2008      | Na osnovu dostupne dokumentacije i ostalih dokaza, White & Case je donio <b>preliminarni zaključak da postoje razlozi da se vjeruje da su četiri konsultantska ugovora iz 2005. godine potpisana u neprimjerene svrhe</b> , zatim je utvrđeno da su određeni zaposleni uklonili dokaze od važnosti za istragu. Interna istraga vezana sa ove i ostale sumnjive ugovore identifikovane od strane nezavisnih istražitelja se nastavlja.<br><b>Godine 2007., Vrhovni državni tužilac Republike Crne Gore obavijestila je odbor direktora Crnogorskog Telekom-a o svom zaključku da ugovori koji su predmet unutrašnje istrage u Crnoj Gori ne sadrže elemente koji se mogu protumačiti kao kriminalne radnje na osnovu kojih bi se u Republici Crnoj Gori mogle podnijeti optužbe.</b><br>Mađarske vlasti su takođe započele svoju istragu vezano za aktivnosti Magyar Telekom-a u Crnoj Gori. Mađarski nacionalni odbor za istragu obavijestio je Magyar Telekom da je istraga okončana 20. maja 2008. godine <b>sa zaključkom da ne postoje kriminalne aktivnosti.</b><br><b>Sjedinjene Države su započele sopstvenu istragu</b> u vezi sa transakcijama koje su predmet naše interne istrage radi utvrđivanja potencijalnih kršenja zakona Sjedinjenih Država. Tokom 2007. godine, vlasti Sjedinjenih Država proširile su obim svoje istrage uključivši naše aktivnosti u vezi sa internom istragom i naša objelodanjivanja u vezi iste.<br><b>Ne možemo sa sigurnošću predvidjeti kada će tekuća unutrašnja istraga koju sprovodi Vlada biti okončana, koji će biti njen krajnji rezultat, kao ni njen uticaj na naše finansijske izvještaje i rezultate poslovanja. Vladine institucije nam mogu nametnuti krivične i građanskopravne sankcije, tj. zahtijevati od nas i naših povezanih lica da platimo novčane kazne, dodatne izmjene naše poslovne prakse i prakse postupanja u skladu sa zakonima.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2009      | Finalni izvještaj sadrži sledeće zaključke i dokaze koji su na raspolaganju Odboru za reviziju i njegovim savjetnicima: Kao što je i ranije navedeno, u slučaju pomenutih ugovora, <b>nema dovoljno dokaza da se utvrdi da su 7 miliona eur troškova vezanih za četiri konsultantska ugovora...napravljeni za legitimne poslovne svrhe</b> kao i da postoji „ <b>potvrđan dokaz da su pomenuti troškovi služili u neispravne svrhe</b> “. Pomenuti ugovori nisu pravilno prikazani u finansijskim izvještajima Magyar Telekom, kao ni njegovih pridruženih lica.<br>Godine 2007., Vrhovni državni tužilac Republike Crne Gore obavijestio je Odbor direktora Crnogorskog Telekom-a o svom zaključku da ugovori koji su predmet unutrašnje istrage u Crnoj Gori ne sadrže elemente koji se mogu protumačiti kao kriminalne radnje na osnovu kojih bi se u Republici Crnoj Gori mogle podnijeti tužbe.<br>Mađarske vlasti su takođe započele svoju istragu vezano za aktivnosti Magyar Telekom-a u Crnoj Gori. Mađarski nacionalni odbor za istragu obavijestio je Magyar Telekom da je istraga okončana 20. maja 2008. godine i da kriminalne aktivnosti nisu identifikovane.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2010      | Istovjetni tekst u napomeni kao 2009. godine                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 2011      | Odbor za reviziju je 2. decembra 2009. godine dostavio Bordu Direktora Mađar Telekom-a „Izvještaj o istrazi Odboru za reviziju Magyar Telekom-a“, od 30. novembra 2009. godine (Finalni Izvještaj). Odbor za reviziju je nagovijestio da smatra da je pripremanjem finalnog izvještaja, a na bazi trenutnih dokaza, <b>White &amp; Case kompletirao svoju nezavisnu unutrašnju istragu</b> . Finalni izvještaj sadrži sledeće zaključke i dokaze koji su na raspolaganju Odboru za reviziju i njegovim savjetnicima:<br><b>1. Informacije</b> koje je sakupio Odbor za reviziju i njegovi savetnici u toku istrage pokazuje grubo nepoštovanje i nedostatak posvećenosti za uspostavljanje saglasnosti na najvišim nivouima Magyar Telekom-a, Crnogorskog Telekom-a i Makedosnog Telekom-a tokom perioda za koji je sprovedena istraga.<br><b>2. Kao što je i ranije navedeno</b> , u slučaju pomenutih ugovora, nema „dovoljno dokaza da se utvrdi da su 7 miliona eur troškova vezanih za četiri konsultantska ugovora...napravljeni za legitimne poslovne svrhe“ kao i da postoji „ <b>potvrđan dokaz da su pomenuti troškovi služili u neispravne svrhe</b> “. Pomenuti ugovori nisu pravilno prikazani u finansijskim izvještajima Magyar Telekom, kao ni njegovih pridruženih lica. Dva ugovora u ukupnom iznosu od EUR 2.88 miliona se odnose na Crnogorski Telekom, samim tim i u kćerke kompanije, dok se druga dva ugovora odnose na druge članice Grupe.<br><b>...Međutim, Vrhovnom Državnom Tužiocu Crne Gore je dostavljena sva nova dokumentacija, svi novi podaci, koji su postali dostupni Crnogorskom Telekomu a povezani su sa slučajem.</b><br>Takođe, <b>Ministarstvo unutrašnjih poslova Makedonije i Kancelarija glanog tužioca Mađarske počeli su istražne ativnosti koje su prethodno bile predmet interne istrage</b> . Ove istražne radnje se nastavljaju i svi relevantni partneri Crnogorskog Telekom-a će nastaviti da sarađuju na ovim istragama.<br><b>DOJ i SEC su takođe počele svoje istražne aktivnosti koje su prethodno bile predmet interne istrage. Tokom 2011. godine Magyar Telekom je zaključio finansijsko poravnanje sa DOJ i SEC kako bi se zatvorila njihova dalja istraga. Ovim poravnanjem je zatvorena istraga koju su DOJ i SEC vodili u vezi sa učešćem Magyar Telekom-a u pomenutom slučaju.</b> |
| 2012-2017 | <b>Sa stanjem na dan 31. decembra 2012(...7). godine gore pomenute istrage nisu imale uticaja na finansijske izvještaje Društva.</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

Sredstva dobijena iz prodaje vlasništva države i fondova iz privatizacije CG Telekom-a, koja su iznosila skoro €110 miliona, nikada nisu poslužila "izgradnji autoputa", odnosno nisu se dostigli i/ili postigli ni "zaštita svojinskih interesa", ni "transparentnost", ni "javnost", kao ni "maksimalna ekonomska korisnost".

Citati iz zvaničnih, javno dostupnih revizorskih izvještaja godišnjih finansijskih izvještaja Crnogorskog Telekom-a dodatno predstavljaju konkretni dokumentacioni trag za eventualna pravovremena i pravilna reagovanja nadležnih pravosudnih institucija. Osim tekućeg suđenja dvojici menadžera ondašnjih kompanija, koje su od tada spojene, ni jedan postupak u Crnoj Gori nije nikada pokrenut, a da se utvrdi činjenično ponašanje ključnih državnih institucija i političkih i akademskih i ostalih najvažnijih operativnih profila, koji su donosili ključne odluke u vezi ukupne privatizacije.

\*\*\*\*\*

Mnogo puta pominjana teza od strane inostranih eksperata, koji su u svojim sredinama imali iskustva iz privatizacionih procesa, je da su: "razvijene i nezavisne institucije uslov uspješne privatizacije". Takođe, teza da "privatizacija u zemljama niskog stepena vladavine prava i slabih institucija može donijeti više problema nego koristi", potvrdila se u mnogim zemljama, koje su u proces transformacije vlasništva i privatizacije privrede ušle prije nego Crna Gora.

Crna Gora je u ovom stoljeću ušla u transformaciju vlasništva uz najvažniju neoliberalnu mantru:

"Privatizacija, privatizacija, privatizacija!". Ova rečenica-poklič čikaškog ekonomiste Milтона Fridmana, nametnuta je kao dogma, kojom su donosioci odluka o transformaciji vlasništva i privatizaciji privrede blokirali svaki pokušaj preispitivanja, promišljanja ili kritičkog osvrta na privatizacione procese u Crnoj Gori. Svaka kritika načina i modela privatizacije, od strane vlasti u Crnoj Gori, i politički u moći posvećene akademije, proglašavala se jeresom, nedobronamjernim komentarom ili retrogradnim stavovima.

Zato se ukupan postupak privatizacije ne može sagledati bez odgovora na sljedeća opredjeljujuća pitanja:

- Da li su naše institucije mogle biti dobar oslonac privatizacionom procesu?

- Da li je njihovo djelovanje bilo u korist zaštite javnog interesa?

- Da li su imale dovoljno profesionalnog integriteta da ovaj, nesumljivo važan, proces kreiraju, sprovedu i nadgledaju, rukovodeći se interesima većine građana Crne Gore?

- Da li je javnost bila dovoljno upoznata sa nadležnostima, djelovanjem i odlukama najvažnijih institucija, koje su opredjeljivale sprovođenje privatizacije?

- Da li se mogao i morao bolje planirati, sprovoditi i nadzirati cijeli proces od strane nadležnih institucija?

Zato je potrebno da se navedu glavne karakteristike i ovlašćenja državnih institucija koje su, svaka na svoj način, imale značajnu ulogu u privatizacionom procesu.



## SKUPŠTINA CRNE GORE

Skupština Crne Gore, kao Ustavom definisano najvažnije zakonodavno tijelo, u skladu sa svojim ovlaštenjima i obavezama, usvajala je zakone, koji su: a) determinisali skoro kompletan proces privatizacije, kao i b) birali izvršne organe procesa privatizacije.

Ako se ove dvije skupštinske aktivnosti mogu objektivno preispitivati po pitanju forme i suštine, nema dileme da je treća skupštinska uloga: nadzor nad procesom privatizacije, u cjelosti bila zanemarena, odnosno svedena na najmanju moguću mjeru. Gotovo da ne postoje primjeri kad je Skupština Crne Gore bila u prilici da na vrijeme razmatra pitanja iz ove oblasti. To se nije uspjelo ni kroz tijelo, koje je načelno bilo konstituisano članom 18a Zakona o privatizaciji, a kao što slijedi: "Skupština Crne Goore obrazuje komisiju za praćenje i kontrolu postupka privatizacije."

Takvo stanje je, prevashodno, bilo posljedica sljedećeg organizacionog mehanizma unutar Skupštine CG: uz plenarna zasjedanja, Skupština je bila u prilici da se privatizacijom bavi kroz rad njenih radnih tijela: Odbora za ekonomiju, finansije i budžet i Komisije za praćenje i kontrolu privatizacije. Iako je poslaničkim dogovorom, predsjedavanje ovim tijelima povjereno opozicionim poslanicima, većina članova u Odboru je bila iz vlasti, dok je u Komisiji bio podjednak broj poslanika opozicije i vlasti. To je za rezultat imalo da su zaključci sa sjednica navedenih radnih tijela bili svedeni na nabranje aktivnosti i propusta, bez jasnih odrednica po pitanju preispitivanja zakonitosti i odgovornosti, odnosno ostvarivanja pravilne i korisne kontrolne funkcije Skupštine Crne Gore.

Dodatno, u praksi, čak se ni na tako koncipirane deklarativne zaključke, koji su imali više formu preporuka nego konkretnih obavezujućih dokumenata, izvršna vlast nije mnogo obazirala, što je u konačnici ostavilo dubok negativan trag na privatizacioni proces, po pitanjima: funkcionalnosti, kao i transparentnosti.

Tokom godina, izvršna vlast je pribjegla primjetno skandaloznim rješenjima o proglašenju državnim tajnom svih zanimljivih dokumenata, koja su mogla pomoći u sagledavanju odgovornosti institucija i pojedinaca. Takav odbrambeni-činovnički korak u javnoj saradnji sa najvažnijom političkom institucijom građana Crne Gore, potvrdio je očiglednu namjeru sprovodioca procesa privatizacije da se spriječi otkrivanje istine o detaljima, koji su nepovoljni po izvršioce procesa privatizacije, izvršnu vlast.

## VLADA CRNE GORE

Vlada CG je imala krucijalnu ulogu u procesu privatizacija, pa se odnos Vlade i Skupštine CG, u praksi sprovođenja procesa privatizacije, u potpunosti izokrenuo u odnosu na ustavne i zakonske odredbe.

Najreprezentativniji primjer je bilo donošenje "Uredbe o osnivanju privatizacionih fondova i menadžment kompanija" ("Sl.list RCG", br. 8/99, 18/00, 49/01, 0/02). Tako značajno pitanje nije bilo intenciono regulisano

zakonom usvojenim u Skupštini CG, već se pribjeglo kvazi-zakonskom rješenju. To je značilo da je izostala (ili, namjerno spriječena) skupštinska rasprava; nametnuto je vladino rješenje; dok se javnost nije transparentno upoznala sa namjerom donosioca odluka i ciljevima, koje se trebaju postići. Formalno, fondovi su bili na tržištu kapitala, ali su u suštini ostali zarobljeni naredbodavnošću, posebno ako je izvršna vlast tražila rješenja, koja nisu štitila ni javni interes ni manjinske interese, niti jačala tržište (pr. CG Telekom; EPCG).



Vlada CG je nametala zakone, predlagala kadrove za razne institucije, a Skupština CG, gotovo bez izuzetka, sve to usvajala. Vlada je determinisala kada i u kojoj mjeri se trebaju objaviti pojedini privatizacioni ugovori, pa je transparentnost njenog rada zavisila od Vladine potrebe da neki dokument podijele sa javnošću, a slijedeći diplomatske i inostrane pritiske (pr. CG Telekom; objavljivanje više od dvije hiljade stranica od strane g-dina Lukšića, premijera Vlade CG, nakon objavljivanja odluke američkog suda o poravnanju Matav-a (ogranka Deutsche Telekom-a, matične kuće CG Telekom-a) zbog kršenja zakona SAD-a (XI južni okružni sud Nju Jorka; dokument ekstenzije comp22213-ex.pdf; predat kod sudije Sullivan-a, zaveden pod brojem 11 CIV 9645, sa svim taksama plaćenim 29/12/2011).

Glavna uloga u privatizacionom procesu pripala je Savjetu za privatizaciju, tijelu koje je u stvarnosti bilo tijelo Vlade CG. Savjet je donosio godišnje planove privatizacije; formirao je razne komisije za implementaciju i nadzor pojedinih privatizacionih ugovora, ali je u praksi realizacije to značilo da se Savjet ponaša kao sistem, koji odgovara samom sebi. Skrivajući personalnu odgovornost iza kolektivnog načina odlučivanja, više puta je izbjegnuto pokretanje personalne odgovornosti za očigledne nezakonite aktivnosti (pr. Telekom CG, EPCG).

Rad članova Savjeta za privatizaciju iza sebe je ostavio gorak ukus interesne solidarnosti, što je predstavljalo ondašnju verziju nedavno proklamovane "dobrovoljne interesnosti" (predsjednik CG, februar 2019. godine). Agencija za prestrukturiranje i strana ulaganja, kao operativna verzija Savjeta i Vlade, ostala je prepoznata kao praktikant sličnih modela poslovanja, koji su presudno bili bez ikakve odgovornosti.

Takav uvriježeni način rada, dalek od javnog interesa, značajno je ograničavao mogućnost objektivne, ozbiljne i odgovorne analize, koji je posebno bio ograničavajući za rad medija i rad civilnog sektora.

## REGULATORNA AGENCIJA — KOMISIJA ZA HARTIJE OD VRIJEDNOSTI

Nekadašnja Komisija za hartije vrijednosti, a sadašnja Komisija za tržište kapitala, klasični je primjer “zarobljene institucije”. Od starta organizacije, Komisija za HoV kadrovski je popunjena po mjeri ličnih (politici posvećenih akademaca) i partijskih interesa. Samo je 2002. godine, nakon izbora, napravljena kratka pauza.

U praksi rada izostala je KHOV-a adekvatna reakcija na učinjene zloupotrebe na tržištu u mnogim transakcijama, sprovedenim da ne da budu primjer investicione poslovnosti. To je potvrdilo da je ova regulatorna agencija, umjesto konstantne brige za male akcionare/ investitore i zdravlje tržišta finansijskih instrumenata, učinila sve kako bi zadovoljila interese krupnog kapitala i/ili lica bliskih vladajućim krugovima.

Takav nadzor, tj. odsustvo konstruktivne regulacije, rezultiralo je u gubitku povjerenja javnosti, koje je posljedično vodilo ka urušavanju tržišta kapitala, koje danas sa fondovima, kao sistemski instituti, predstavljaju sistemski izgubljeno ulaganje i tekući bespotrebni trošak.

## CENTRALNA BANKA CRNE GORE

Zakonom o privatizaciji bile su obuhvaćene i banke. Netransparentnost tih procesa je pravdana specifičnim uslovima, koji vladaju na tržištu banaka. Javnost nikad

nije saznala kako su pojedinci mogli dobiti saglasnost za upravljačka/ menadžerska mjesta u privatizovanim bankama, iako nisu ispunjavali osnovne zakonske uslove.

CB CG se postavila kao neprikosnoveni “tumač i zaštitnik” zakona, čak i kad je bilo očigledno da stvarnost demantuje da institucija radi u korist tržišta i ekonomskog razvoja Crne Gore. Guverneri Centralne banke CG, u bilo kojoj iteraciji, zauzeli su uporediv diskreциони odnos prema ovlašćenjima i odgovornostima, osim kad su trebali da odgovaraju za svoja činjenja u ime institucije.

## CRNOGORSKO PRAVOSUĐE

Kompletno pravosuđe Crne Gore (tužilaštvo i sudstvo) je u pristupu predmetima iz procesa privatizacije primijenilo metodologiju da se, u najvećoj mogućoj mjeri, nisu mnogo upuštali u istrage i procesuiranje odgovornih. Poslovično neefikasno i netransparentno, pokazali su primjetnu nezainteresovanost za privatizacioni proces.

U rijetkim slučajevima, koji su se eventualno pod pritiskom domaće i/ili inostrane javnosti pokretali, istražne radnje su trajale i traju neopravdano dugo, s ciljem da se nikad ne dođe do odluke, odnosno suđenja. Npr., tekuće suđenje dvojici direktora CG Telekom-a; ili, zastara u vezi kampa na Zlatici; ili, krah tužbe u postupku privatizacije Jugopetrol-a Kotor.

Posebnu ulogu jačanja netransparentnosti je ostvario Privredni sud, kao poseban segment pravosuđa zadužen za privredne sporove. Umjesto pravovremene zaštite vlasnika kompanija, nezavisno od činjenice da li se radi o državi ili privatnim vlasnicima, odnosno zaštite praksi





dobrog privrednog poslovanja, Privredni sud CG je sebi nametnuo glavnu ulogu za vođenje stečajnih postupaka. Do danas, transparentnost stečajnih postupka je na dnu ljestvice, u većini, ionako netransparentnog procesa sudskog odlučivanja oko privrednih parnica u zemlji.

Tako da se jednostavno može potvrditi da se javnost Crne Gore, sa pravom, pitala i pita u čijem interesu i u koje svrhe se dešavala neprofesionalnost, i/ili nedovoljna strukovna obučenost, u radu CG pravosuđa.

## UNIVERZITET - EKONOMSKI FAKULTET

U prvoj fazi privatizacije tokom ovog stoljeća, naša akademija je bila posebni ohrabriivač i saučesnik političara u netransparentnim radnjama. Tekuće, predstavljaju edukaciono-nezasluženu podršku esnafskim privredničkim komorama u sprječavanju svake objektivne analize i kritičkog sagledavanja, što je potpuno suprotno radu moderne akademije.

Još sažetije, UCG- Ekonomski fakultet je bio nezaobilazni "začin" ukupnog procesa privatizacije, koji ukupni postupak nije učinio pristojno-argumentovano potkovanim. Tako je crnogorski Ekonomski fakultet izabrao da bude i ostao je odbrambeni mehanizam zakulisanih privilegija.

## PRIVREDNA KOMORA CRNE GORE

PK CG je (ne?)udruženje privrednika, najzaštićenije od strane zvanične politike Crne Gore. Zbog takve ničim zaslužene pozicije, osim nasljednog "prava" iz ranijeg sistema privređivanja, tokom dvije decenije sprovođenja



procesa privatizacije, ostali su i dalje su glavni učesnici zabašurivanja stvarnih rezultata privatizacije.

## CRNOGORSKE OPŠTINE

Prezentovana konkretizacija neispunjenja regulatornog okvira u vezi privatizacije bila je najvidljivija u nekvalitetnoj primjeni na lokalnom nivou. Opštine CG su imale svoje učesnike u tijelima koje su odlučivali o privatizaciji, ali su njihove role bile svedene na puko prisustvo. Takva pozicija značila je da opštine nisu mogle da utiču na bilo koju odluku, dok su se efekti netransparentnosti odrazili na sniženi kvalitet življenja građana-nki na lokalnom nivou u Crnoj Gori.

To dokumentuju naredne studije slučaja, uzorci crnogorskog procesa privatizacije koji pričaju svoju sažetu tužnu priču o tome da mantra "privatizacija-privatizacija-privatizacija" je imala svoju realizaciju u nasilnom nestajanju srednje klase u Crnoj Gori, a da je rad najvažnijih institucija sistema Crne Gore to zdušno ostvario, suprotno zakonskim odredbama.

## STUDIJE SLUČAJA



**Sve do sada** navedeno je djelić ukupnog procesa privatizacije, koji kroz primjere četiri kompanije iz crnogorskih opština, konfirmira koliko su netransparentnost i nezaštita javnog interesa obilježili privatizaciju u Crnoj Gori:

- HTP Boka Herceg Novi
- Željezara Nikšić;
- Fabrika papira Beranka iz Berana;
- Obod Cetinje;

## ŽELJEZARA NIKŠIĆ

### *Javni interes tokom prodaje*

Privatizacija Željezare Nikšić je sprovedena kroz četiri neuspješna postupka prodaje:

1. 2002. godine- kompanija Rusmont-stil; rezultat: Željezara ostavljena u većim dugovima od preuzetih, koje preuzimaju poreski obveznici na sebe, odlukom Vlade CG (preuzimanje 75 miliona eura dospjelih obaveza);
2. 2005. godine: kompanija Midlend resorsis; rezultat: nakon nepune dvije godine, i ovaj investitor odustaje od obećanja i planova;
3. 2006. godine Vlada traži "treću sreću" koju nalazi uz kompaniju Montenegro Speciality Steels (MNSS); tada je prodat većinski paket akcija Željezare Nikšić za €5,2 miliona; MNSS, svojim menadžerskim i privrednim praksama, uz odsustvo kontrole sprovođenja privatizacije od strane Vlade CG (Savjeta i Agencije), uvodi Željezaru u stečaj 2011. godine; rezultat: u međuvremenu, dugovi su narasli na €193 miliona;

Ovaj privatizacioni ugovor je obilježen još jednim pravnim apсурdom; Vlada Crne Gore, koja nije neuka institucija, 2009. godine potpisuje nezakoniti protokol sa inostranim investitorom, kojim se kupac i prodavac oslobađaju svakog vida odgovornosti, pa i kršenja prethodnog ugovora, prevare ili bilo koje druge štetne radnje.

Ove ugovorne odredbe objektivno se može tumačiti kao krah crnogorskih institucija, tako da ostaje neshvatljiva inertnost crnogorskog tužilaštva, koje bi trebalo da mjerodavno procesuiraju istaknutu očiglednu zloupotrebu ovlašćenja;

4. Sredinom 2012.godine, imovinu Željezare iz stečaja je, za €15,1 mil, kupio turski proizvođač Toščelik; rezultat: privatizacija kroz stečaj, u suštini, nije privatizacija kompanije već prodaja imovine kompanije iz stečaja, s ciljem da se u ograničenom obimu podmire prethodni povjerioci;

Prateći rezultat: nekoliko hiljada zaposlenih u nekada velikom privrednom gigantu, sada je svega par stotina (2018-311), kojima su uslovi rada i poštovanje radnih učinaka neveliki;

Dodatni finansijski rezultat: Toščelik DOO godinama negativno posluje; npr., na kraju 2018. godine kapital je bio u negativnom predznaku od €38 mil, dok su dugoročne obaveze dostigle skoro €50 miliona (veza: BS i BU 2018. godine);

Predstavljena skraćena hronologija privatizacionog lutanja Vlade Crne Gore, nadležnih tijela (Savjeta i Agencija), čak i uz objektivno sagledavanje napornih uslova sa svjetskog tržišta čelika, ne može umanjiti impresiju da se javni interes, odnosno interes građana Nikšića, a samim tim ni svih učesnika ove privatizacije, ni u jednoj iteraciji, nije pravilno sagledao i zaštitio.

### *Transparentnost tokom privatizacije*

Transparentost privatizacije Željezare Nikšić je u svakodnevici prisutnosti u medijima imala značajno pokriće. Tome su prije svega doprinijeli zaposleni i sindikalne vođe Željezare Nikšić. Međutim, u krajnjem skoru, to ostaje nedovoljna utjeha, jer nije doprinijela konkretnom privrednom uspjehu bilo kojeg strateškog investitora, pošto je njihov izbor uvijek bio značajno zakulisani i slabšan. Tj., prvo, izabrani strateški ino-investitori su se bavili Željezom dok su imali državne subvencije od poreskih obveznika.

## OBOD CETINJE

Poslije toga, u većini, su odlazili, ili kroz štrajkove ili uz prijetnje da će pokretati sudske arbitraže. Ili su, kao što opet potvrđuje tekući investitor, zaduživali Željezaru, do finansijske (po)uništenosti.

Drugo, zloupotreba transparentnosti je najpotpunije dokazana plaćanjem državne garancije u iznosu od €33 miliona (izvor: DRI izvještaj 2010-2011 državne garancije). Ni jedna od državnih institucija nije se zapitala, niti provjerila za koje namjene su utrošena novčana sredstva dobijena po osnovu kredita, za koji je država garantovala. Vlada CG godinama nastavila je da zavarava javnost da će se sredstva protestirane garancije (ili dio sredstava) naplatiti iz stečajne mase, već odavno mrtve Željezare, dok je svima jasno da od naplate nema ništa.

### *Proces kontrole realizacije privatizacije*

Citat predsjednika opštine Nikšić, tokom proslave 60-godišnjice, jasno prikazuje kako su se nadležne institucije uopšte bav(il)e kontrolom privatizacije: "Željezara je bila nucleus ekonomskog razvoja Crne Gore. Ali došla su ta smuta vremena i desilo se što se desilo. Mogu da zahvalim kompaniji Toščelik što je došla, pokrenula proizvodnju i dala zamah, a mi u opštini i u Crnoj Gori očekujemo sve bolje rezultate." (Vijesti, 08.12.2016. godine)

Ni danas kao ni decenijama unazad niko u ime poreskih obveznika Crne Gore ne kontroliše privatizaciju bilo kojeg privatizovanog privrednog društva u Crnoj Gori. Po pozivu, u najvećem obimu zaposlenih, pojavljuju se inspeksijske kontrole, koje, u većini, ne štite radnike i zakone, nego izigravaju kulise da se na kratki rok proda maska eventualnog prisustva u provjeri privatizacionog postupka u Željezari Nikšić.

### *Javni interes tokom prodaje/ Transparentnost tokom privatizacije/ Proces kontrole realizacije privatizacije*

Obod Cetinje je privredni gigant bivše Jugoslavije, koji je umro sa tadašnjom državom. Nije stigao do privatizacije u Crnoj Gori, jer su dešavanja izazvana pogrešnim političkim odlukama, s kraja 80-tih i početka 90-tih prethodnog stoljeća, koštala Obod i jugoslovenskog i inostranog tržišta.

Zakulisano pokretanje bar dijela proizvodnje, iz više pokušaja, nije se moglo realno realizovati, jer su takvi projekti bili odrađivani da budu maska za ušutkivanje zaposlenih pred kakve izbore, dok ni u jednom trenutku nisu predstavljali ozbiljne investicione projekte, kojima je cilj da se restrukturira proizvodna baza i eventualno angažuje određeni broj zaposlenih.

Zaposleni Obod-a su decenijama bili netransparentni trošak budžeta Crne Gore, jer su imali snagu da blokiraju saobraćajnice prema crnogorskom primorju, ukoliko ne bi dobili slabašne mjesečne apanaže. Prije nekoliko godina, posljednje grupe zaposlenih su isplaćene, kroz šemu otkupa radnog staža i otpremnina, koja je opet odrađena van javnog stava oko trošenja budžetskih sredstava.

Sadašnji rijetki oglasi prodaje nekog dijela imovine, iako je to u najboljem slučaju unaprijed neuspješna prodaja, odražaju se tako da ostaju da budu simboli ekonomske praznine, koja zjapi iz sala sa cetinjskog polja, da podsjeti na ekonomski kolaps ozbiljne ekonomije u Crnoj Gori u posljednje tri decenije.





## HTP BOKA AD HERCEG NOVI

### *Javni interes tokom prodaje*

Kompanija HTP Boka Herceg Novi u januaru 2007. godine prodana je privatnoj kompaniji Vektra Montenegro iz Podgorice, koja je predstavljena kao domaći strateški investitor. Javni tender je zahtijevao program investiranja u kompaniju. Kupac je ponudio €22.2 miliona za kupovinu i €50 miliona investicija. Dodatno, strateški investitor se obavezao da godišnje ulaže €200 hiljada u hercegnovsku opštinu. Takođe, prihvatio je socijalni program, koji je propisivao da nema otpuštanja radnika u periodu od pet godina, od dana sklapanja kupoprodajnog ugovora. Ipak, najzanimljiviji dio ovog ugovora su poslovnoj-logici-suprostavljene odredbe, koje obavezuju prodavca (državu) da kupcu vrati 70% kupoprodajne cijene, u slučaju da kupac uđe u stečaj.

Danas, dvanaest godina nakon privatizacije, kompanija HTP Boka Herceg Novi ne funkcioniše; ugovorom predviđene investicije se nisu realizovale; stečaj kupca je ovih dana najavljen od Poreske uprave CG, pa je neizbježan. Ostaje da se vidi da li će Vlada, u skladu sa kontroverznom normom iz privatizacionog ugovora, odnosno svi građani Crne Gore, platiti račun od €15-tak mil za katastrofalno loše odrađenu privatizaciju.

### *Transparentnost tokom privatizacije*

Javnost CG je ostala uskraćena za brojna pitanja opozicionih poslanika, medija i civilnog sektora o potrebi, namjeri i ciljevima privatizacije, odnosno razlozima

blagonaklonosti države prema kupcu većinskog paketa akcija HTP Boka.

Institucije nadležne za ispitivanje ovog slučaja nikad se nisu zainteresovale da detaljnije ispitaju čime je kupac zavrijedio zaštitu države, od njega kao kupca. Posebno ako se uzme u obzir činjenica da je predmetni kupac, sa više od dvije trećine vlasništva nad privatizovanom kompanijom iz hotelske industrije, imao punu kontrolu nad radom i poslovanjem predmetne kompanije. Pride, nadležne institucije nije zabrinula ni činjenica da je istekao rok važenja bankarskih garancija kupca.

### *Proces kontrole realizacije privatizacije*

Iskustveno-tradicionalna nezainteresovanost Vlade i Savjeta za kontrolu privatizacije, koji su kreirali i vodili ovaj proces privatizacije, ali i pravosudnih organa, ostaje kao gotovo nestvarna sistemska definicija, prilikom sagledavanja kontrole privatizacije, pa je zato izvjesno da opisani proces privatizacije neće biti sagledan ni kao opomena ni kao poziv institucijama da detaljno provjere ovaj slučaj privatizacije.



## FABRIKA PAPIRA BERANKA AD BERANE

### *Javni interes tokom prodaje*

Najveći povjerilac Fabrike papira, kompanija Tigo impeks iz Beograda je, kroz postupak stečaja (prodaje dijela imovine stečajnog dužnika), postala vlasnik imovine "privatizovane" kompanije. Država je pomogla novom vlasniku reprogramom poreskih obaveza i kreditom od strane Fonda za razvoj i Zavoda za zapošljavanje. Slijedeći već pomenutu iskustveno-tradicionalnu nezainteresovanost, nadležne institucije nisu pratile realizaciju datih sredstava.

Privatizovana fabrika je radila, čak i ovako podržana od javne administracije, svega par mjeseci. Mada rastu sumnje u nezakonitost ovog postupka privatizacije putem stečaja, odgovornost za činjenje u ime poreskih obveznika, odnosno u ime zaštite javnog interesa, izostala je i izostaje.

### *Transparentnost tokom privatizacije*

Već petnaest godina traju međusobne optužbe između vlasnika, povjerioca, zaposlenih, nadležnih inspekcija, dok i dalje ostaju javnosti nedostupne informacije o tome da li su pozajmice vraćene, tj. da li je dug plaćen. Dodatno, ekološka i inspekcije rada su podnosile prijave zbog nesavjesnog rada. Do danas nije javno dostupna informacija, koji su korisni efekti ostvareni nakon paljenja "crvenih lampica".

### *Proces kontrole realizacije privatizacije*

S jedne strane, cijena kupovine dijela ili cjelokupne imovine stečajnog dužnika, kao ključna osnova za odlučivanje, može da bude varljiva kategorija. S druge strane, institucije države su morale da se pozabave dešavanjima, koja su nastupila nakon kupoprodaje, ako su već sprovela privatizaciju kroz stečaj.

Nadležne državne i pravosudne institucije koje bi, u skladu sa svojim ovlaštenjima, trebale da ispituju sve navode o neuspješnosti ove privatizacije, nastavljaju da budu pasivni posmatrači, odnosno nastavlja se jasna, mada nikad formalno uspostavljena, praksa da se privatizacija, koja stigne do pravosudnih organa, uzima kao relevantan pravni podatak ukoliko je politički isplativa za targetiranje u političke svrhe.

## ZAKLJUČNI OSVRT

Objektivno, a slijedeći analizu, može se istaći: kontrola privatizacije propisana važećom regulativom, u praksi, bila je i ostaje "mrtva" obaveza za nadležne organe u Crnoj Gori. I, bez ikakvih dilema, može se zaključiti da crnogorske institucije nisu odgovorile osnovnim zadacima u sprovođenju procesa privatizacije.

Zato crnogorske institucije nisu mogle biti dobar oslonac privatizacionom procesu, dok je konundrum preplitanja ovlašćenja i odgovornosti poslužio jačanju

opravdanja i otklonu od javnog interesa. Stoga, može se tumačiti da su osnovni razlozi propasti i razvojnog nedoprinosu privatizacionih procesa u Crnoj Gori sljedeći:

- Netransparentnost je korišćena u cilju zamagljivanja slike i izbjegavanja personalne odgovornosti donosioca odluka oko privatizacije;

- Institucije su, u većini, djelovale suprotno svojim zakonskim obavezama, odnosno nisu štatile državni/ javni interes;

- Profesionalni integritet u planiranju, sprovođenju i nadzoru

procesa privatizacije, u cjelosti, bio je podjednako nevažan i nedostatan;

- Znači, privredi i građanima Crne Gore učinjena je nenodoknativa šteta, koja danas sistemski rezultira u obavezujućem inostranom zaduživanju u vezi izgradnje najvažnijih infrastrukturnih projekata.





