

Dr Veselin Vukotić

Transparentnost u ekonomiji Crne Gore

Podgorica, jun 2001.

1. Bazične premise rada

Rad ima za cilj da ukaže na značaj transparentnosti u kreiranju novog ekonomskog sistema u cjelini odnosno u pojedinim djelovima kao što je npr. privatizacija.

Hipoteza od koje se polazi jeste da je transparentnost važna pretpostavka ekonomskog rasta i demokratskog preobražaja. Odnosno, transparentnost postaje sve važnija poluga izgradnje efikasne ekonomije, demokratskog društva i poboljšanja nivoa socijalne pravde.

Bazično, transparentnost povezujem sa informacijama i slobodom.

Kako pojedinac dolazi do informacija o »javnim stvarima«? Da li svi pojedinci imaju isti pristup informacijama? Da li ih svi mogu koristiti za donošenje svojih individualnih odluka?

Kakve su slobode, političke i ekonomske u jednom društvu? Koliko je svaki pojedinac u mogućnosti da realizuje princip slobode izbora? Koliko je u mogućnosti da slobodno izražava svoje stavove i svoje mišljenje a da to njegovo mišljenje nije razlog za represiju od bilo koga kome to mišljenje ne odgovara?

Prema tome, polazim od ključne premise prema kojoj je transparentnost:

1. Integralni dio sistema (ekonomskog i političkog)
2. Način razmišljanja u jednom društvu

Kad kažem da je transparentnost integralni (organski) dio sistema, onda to znači holistički prilaz problemu transparentnosti, odnosno, nivo transparentnosti zavisi od bazičnih pretpostavki na kojima počiva jedan sistem, od konceptualne osnove sistema! Skoro da je nemoguće postići visok nivo transparentnosti u jednoj oblasti, ukoliko ukupan sistem nije postavljen na transparentnim osnovama.

Način razmišljanja, kao izraz socijalnih normi u jednom društvu i kao izraz mentalnog okvira jedne ljudske zajednice, takođe je važan za transparentnost. Da li je socijalno (ne)prihvatljivo da tražite vezu da bi završili neki posao? Da li se neki posao u administraciji može završiti

»shodno dobrom običaju« samo ako »stimulišemo« javne radnike? Da li se ta »stimulacija« sankcioniše od drugih ili se prihvata kao normalna pojava?

Sam pojam transparentnosti se bazično shvata kao prozirnost, vidljivost, dostupnost, mogućnost da se bez prepreka zaviri u sve pore javnog života! To je skener preko koga javnost »kontrolira zdravlje« onih koji donose odluke koje se tiču većeg broja pojedinaca.

U radu se navode i primjeri koji su rezultat autorove informisanosti o ovim pitanjima u Crnoj Gori, odnosno nisu rezultat sistemskog istraživanja, što bi za radove ovakve vrste bilo mnogo relevantnije.

2. Transparentnost i ekonomski razvoj

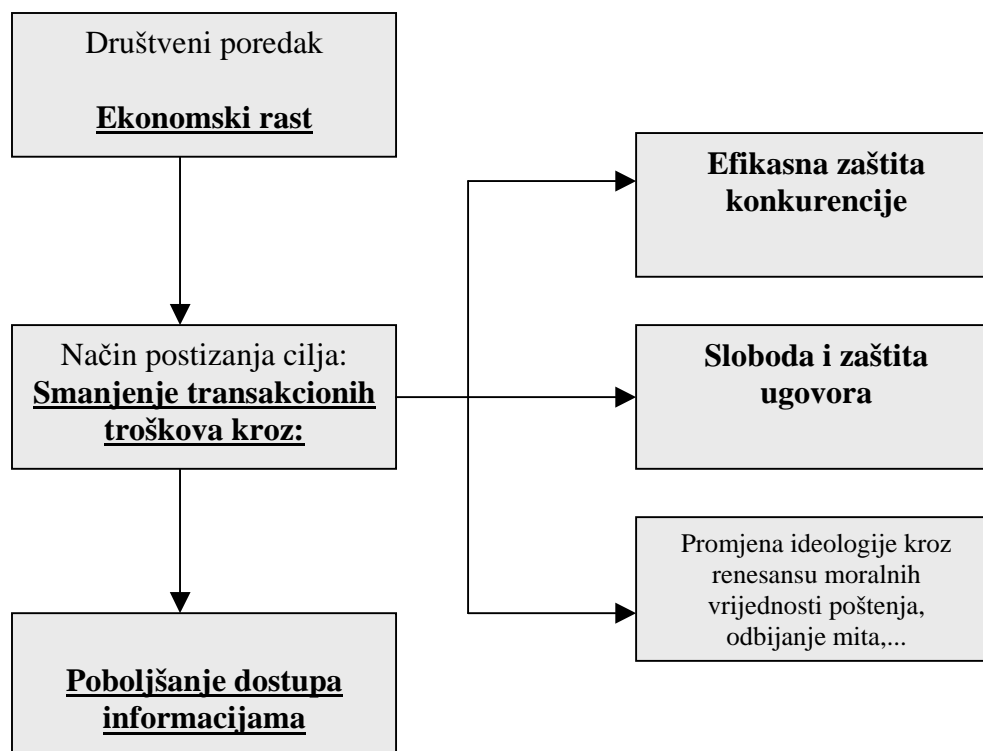
Ekonomisti su vjekovima istraživali barijere ekonomskog rasta. Postoje različite teorije o tome.¹ Prema mom shvatanju, tzv. Nova institucionalna ekonomija, koja u poslednjim decenijama prošlog vijeka i danas biva u trendu, daje neke odgovore koji su relevantni za novije shvatanje transparentnosti. Shodno ovoj teoriji odlučujući faktor koji utiče na bogatstvo jednog društva jeste kvalitet »pravila igre« odnosno institucija, koji se mjeri troškovima uspostavljanja, održavanja i promjene tih pravila igre. Ovi troškovi se zovu **transakcioni troškovi**.² Shodno ovoj teoriji društva koja uspijevaju da minimiziraju transakcione troškove su mnogo efikasnija od onih u kojima su transakcioni troškovi veliki i dostižu i do 50% GDP. Nova institucionalna teorija takođe potencira da skupe informacije i težak i asimetričan prilaz informacijama povećava transakcione troškove. Pri tome, dio informacija ima karakter komercijalnog dobra: one se prodaju i kupuju. Međutim, dio informacija su tzv. javna dobra ili bi trebalo biti javna dobra - što znači besplatan i lak dostup svih zainteresovanih ovim informacijama. Odnosno, ovaj dio informacija trebalo bi da se obezbjeđuje od strane državne administracije građanima besplatno ili uz naplatu samo administrativnih troškova.³

¹ Dr Mate Babić: "Makroekonomija", MATE, Zagreb, 2000 (jedanaesto izdanje)

² R. Coase: "Priroda firme", CID, Podgorica, 1999.

³ "... dio učesnika u ekonomiji ne proizvode nešto što pojedinci direktno troše. Ali, advokati, bankari, računovođe, službenici, menadžeri, političari su esencijalni dio transakcije u jednom ekonomskom sistemu" (Douglas North)

Sledeći grafik pokazuje način razmišljanja shodno kom je povećanje transparentnosti ekonomskih procesa jedna od bazičnih pretpostavki ekonomskog rasta.⁴



Kakve su posledice nedostatka pravovremenih i objektivnih informacija na ekonomski performanse u jednoj zemlji?

Postoji više posledica, od kojih su, po mom mišljenju, posebno važne:

1. Potiskivanje konkurencije. Ukoliko je određeni broj ljudi i kompanija bliži izvoru informacija od drugih i ukoliko »neprivilegovani« uopšte nemaju dostup informacijama, tada se narušava energija koju proizvodi kompanija. A kako kaže Draker, energija konkurencije proizvodi inovacije i preduzetništvo.⁵ Gdje god postoji sistem licenciranja, kontigenata, kvota, postoji asimetričnost informacija.⁶

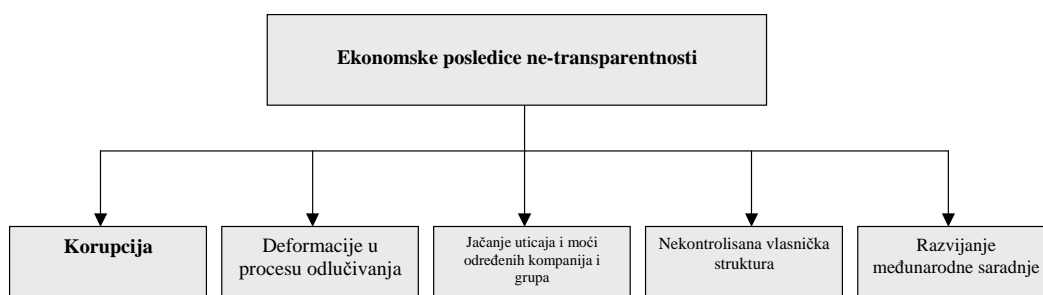
⁴ Emilia Sičanova i drugi: »Transparency in Slovak economy«, CPHR, Bratislava, 1998

⁵ P. Draker "Inovacije i preduzetništvo", Privredni pregled, Beograd, 1992.

⁶ U ispitivanju transparentnosti u Slovačkoj, samo 10% ispitanika - preduzetnika je smatralo da je sistem dozvola u bilo kojoj oblasti optimalan. Čak 96% ispitanika smatra da su informacije koje pruža državna administracija nedovoljne za preduzetnike!

-
2. Sakrivanje stvarne vlasničke strukture je takođe posledica netransparentnosti. Poslovanje pod tuđim imenom narušava primjenu zakona o kompaniji, odnosno proizvodi konflikt interesa u stvarnosti!
 3. Netransparentnost remeti ugled državne administracije i povjerenja u mjeri koju ona proizvodi u različitim oblastima, uključujući i mjere iz domena makroekonomske politike.
 4. Narušava se kvalitet poslovnih odluka, ukoliko postoji informacioni vakuum.
 5. Netransparentna ekonomija stvara uslove za povećanje korupcije. Odnosno, netransparentnost omogućava da pojedinci koriste javne funkcije i javna ovlašćenja u privatne svrhe i za postizanje lične koristi. Korupcija uvijek dovodi do nepredvidljive distribucije bogatstva, odnosno ona povećava pogrešnu alokaciju resursa u jednom društvu.
 6. Netransparentnost povećava zatvaranje društva, zatvaranje ekonomije i ekstra-rentu koju dobijaju oni koji su korisnici takvog zatvaranja. Tako zabrana uvoza vina automatski stvara ekstra dohodak domaćim proizvođačima vina, jer imaju monopol!
 7. Netransparentnost je pogubna za strateške investitore, pogotovu za strane strateške partnere. Tamo gdje ne postoje ili se ne poštuju pravila i opšte prihvaćeni standardi, ozbiljni investitori ne dolaze! Dolazi prljav kapital! Pogrešna je, po mom mišljenju teza da je za nas važno da dođe novac, nije važno iz kojih izvora. Ne! Prljav novac neumitno proizvodi i prljavo društvo, prljave odnose među ljudima, povećanje stepena kriminalizacije i ugrožava ljudske slobode.

Uticaj netransparentnosti na ekonomski razvoj još jasnije pokazuje sledeći dijagram.



Radi lakšeg shvatanja ekonomskih posledica netransparentnosti, naveo bih stavove nekoliko poznatih teoretičara. Odnosno, pokušavam da skrenem pažnju na pitanje da li je transparentnost problem današnjice ili vuče korijene od ranije?

Kao jedan od prvobitnih oblika borbe za transparentnost jeste sloboda govora.⁷ Kako to navodi J. Stiglitz, klasično zalaganje za slobodu govora je rođeno u John Miltons Aeropagitica (1644). Jeremy Bentham je bazirao njegov pravni i ustavni sistem na motivu »ličnog interesa korigovanog širokom javnošću«. On je uzimao javnost kao način provjere prihvatljivosti ličnog interesa. John Stuart Mill u njegovoj poznatoj knjizi »O slobodi« (1859) ističe da »javnost i sloboda rasprave« povećavaju ličnu slobodu.

Walter Bagehot u The Economist stalno naglašava da moderna **ekonomija informacija** naglašava da kad se znanje jednom učini javnim, onda ono postaje javno dobro i ne može se ponovo učiniti privatnim. Po njemu nema slobodnog izbora bez pravovremenih i objektivnih informacija. Za Stiglitz transparentnost i otvorenost su pretpostavke demokratije, jer samo informisani pojedinac može biti učesnik u demokratiji. Zato Stiglitz i kaže da informacije koje su date od javnih radnika pripadaju javnosti! Javnost je njihov vlasnik! Stiglitz ovo povezuje sa pravom intelektualne svojine. Informacije koje se »proizvode« od strane javnih radnika su intelektualna svojina javnosti ništa manje nego što su to patenti i inovacije kad su u pitanju preduzetnici. Zaista, moderna društva prepoznaju značaj informacija za upravljanje u takvim društvima. Sa više informacija javnost stvara dodatnu vrijednost u svakoj aktivnosti! Otuda i teorija javnog izbora sve više djeluje na ekonomiju.⁸

⁷ Vidi: Joseph Stiglitz: "On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The role of transparency in Public Life", Oxford, 1999

⁸ Vidi: Miroslav Prokopijević: "Konstitucionalna ekonomija", Beograd, 2000

Ovu malu digresiju, kroz navođenje nekoliko teorijskih stavova, uradio sam iz razloga da pojačam uvodnu tezu da je transparentnost konstitucionalni pristup ekonomskog i političkog sistema, dio njegove suštine, a ne kozmetički pokušaj da se transparentnost »uvodi« u sistem!

Što su uzroci ne-transparentnosti?

Netransparentnost je uzrokovana, s jedne strane defektima u formalnom (institucionalnom) okviru a sa druge strane, pokazuje se da i kultura, način razmišljanja i tradicija kao neformalni elementi, takođe mogu biti uzrok netransparentnosti.

Zakon često daje teorijsku mogućnost svakom građaninu da ima dostup do informacija. U praksi, najčešće se taj prilaz informacijama, njihova dostupnost reducira, odnosno, državna administracija kreira niz barijera tom slobodom prilazu informacijama. Isto tako, i informacije koje su dostupne često nisu pravovremene i objektivne. Povećati efikasnost praktičnog dostupa informacijama traži vrijeme. To je proces! Traži dekade. Ne može se to uraditi za par nedelja! Ali to traži da se startuje odmah! Istina, iskustvo nekih zemalja pokazuje da borba za veću transparentnost može biti cijena u relativno kratkom roku (Hong-Kong, Singapur).

Ako se ima u vidu upravo ovaj element, povećanje transparentnosti nije moguće bez civilnih (građanskih) inicijativa koje reprezentuju i pokreću političari i nevladine organizacije (NGO). Javnost u cjelini nije tako dobro organizovana da može zaštititi svoje interese, posebno u situacijama u kojima državna administracija tradicionalno ne obezbjeđuje relevantne informacije.

Isto tako važan element je u kulturi, tradiciji i načinu razmišljanja.⁹ Odnosno, važan je taj mentalni sklop! Nije lako povećati transparentnost u sredini gdje je »makar mala prevara« opšteprihvaćena!

⁹ Vidi: "Transparency in Slovenian Economy", 1999

3. Osvrt na problem transparentnosti u Crnoj Gori, s posebnim osvrtom na proces privatizacije

Jedan od osnovnih ciljeva promjene ekonomskog i političkog sistema u Crnoj Gori jeste povećanje transparentnosti, odnosno sve veće otvaranje nekadašnje »crne kutije« koja je bila osnova logike državne administracije u svim socijalističkim zemljama. Netransparentnost je bila karakteristika ranijeg sistema. Ogledala se na pojavnim nivou, između ostalog, kroz veliku upotrebu tzv. zaštićenih informacija (»državna tajna«), donošenje odluka van procedure (neformalni skupovi), naglašen strah da nešto može da procuri izvan određenih krugova ljudi i institucija, personalni dogovori umjesto odlučivanja unutar i između institucija, velika regulacija ekonomskog života (cijene, kvote, kurs,...), specijalni telefoni, kontrolisani mediji, strah od stranaca u komunikaciji sa njima,...

Kad kažemo povećanje transparentnosti tada prije svega mislimo upravo na promjenu starog načina ponašanja i mišljenja, koje dijelom odslikavaju gore navedeni praktični slučajevi.

Nije teško zaključiti da je snaga inercije ranijeg sistema velika te da nije za očekivati brzu promjenu.

Ipak, važno je da se u Crnoj Gori krenulo u pravcu povećanja transparentnosti i otvorenosti. Važno je da se u svim oblastima ekonomske reforme naglasak upravo stavlja na transparentnost i otvorenost!

Transparentnost je važna za svako društvo, a za male zajednice kao što je Crna Gora, posebno. Zapravo u takvim zajednicama ukoliko ne postoji transparentnost, sloboda i njihova zaštita, onda je »pritisak po glavi« mnogo veći nego u većim zajednicama i teže se je boriti protiv njega. Kad su u pitanju manje zajednice uspostavljanje institucionalnih odnosa umjesto personalnih odluka (što i jeste važna komponenta transparentnosti) je teže uspostaviti jer u malim zajednicama »svako svakog poznaje«.

Uz to, tradicija u Crnoj Gori jeste korišćenje privatnih veza u rešavanju ličnih problema. To se manifestuje u visokom vrednovanju pojedinaca koji su spremni »da učine« tj. da nešto urade mimo reda, procedure, pravila.

Odnosno, »učinjenost« je jedan od kriterijuma kojim se definiše »dobar čovjek«!

Kako afirmisati neučinjenost (veću transparentnost) u tradicionalnoj sredini u kojoj je učinjenost (netransparentnost) pozitivna vrijednost? To je poseban problem koji se može riješiti samo gradnjom novih institucija, većom informisanošću javnosti, učešćem NGO i posebno, demokratizacijom političke sfere.

Važno je takođe razbiti iluziju da je netransparentnost sinonim za korupciju i mito! Kao što smo vidjeli, to je samo jedna, svakako teška, posledica! Postoji još niz posledica, koje se tiču najobičnijih životnih stvari a koji su u korpusu elemenata ljudskih prava. Npr. da li policajac ima pravo da mi oduzme dozvolu ili kola, bez obzira na prekršaj, ili je to isključivo pravo sudije? Kolika je transparentnost državnih medija koje ne obavještavaju o »nezgodnim« događajima i drugim mišljenjima? Oštar pogled policajca i njegovo bahato ponašanje, takođe su rezultat netransparentnosti, kao i ponašanje državnih službenika koji piju kafu dok se red ispred šaltera povećava! Da li je narušen princip transparentnosti kada ljudi sa specijalnim legitimacijama prave saobraćajne prekršaje i za to se ne kažnjavaju jer pripadaju »privilegovanom sloju«? Namjerno sam naveo nekoliko svakodnevnih i »bezazlenih« slučajeva! Upravo, oni otkrivaju filozofiju netransparentnosti u jednom sistemu!

Ili političke partije. Sve partije se zalažu za transparentnost onih drugih, kako partija tako i građana, državnih institucija, tijela i sl. Međutim, malo je dokaza da i one same u svom radu poštuju transparentnost! Npr. da li je bilo koja partija objavila zvanični oditing njihovog finansijskog poslovanja? Ko su osnovni donatori te partije? Da li su javno objavljeni kriterijumi izbora kandidata za pojedine funkcije? Kako su i u kojoj proceduri izabrani predsjednici i organi partije?

Moja poenta je upravo u tome da transparentnost traži holistički pristup te da važi za sve segmente društva (politiku koliko i za ekonomiju, za opoziciju koliko za poziciju, za državne službenike koliko za obične građane, za poznate ličnosti koliko i za nepoznate ljude i sl.) Shvatam da je elementarno shvatanje transparentnosti način kako da se izbjegnu posledice ovog principa na pojedine grupe i njihove interese. Odnosno, transparentnost ne smije biti samo sredstvo borbe protiv drugih, već i sredstvo za promjenu sopstvenog ponašanja.

Tranparenstnost doživljam kao zaštitu slobede pojedinica!

U tome vidim jednu od neuralgičnih tačaka povećanja transparentnosti i u Crnoj Gori i u Srbiji.

Novi ekonomski sistem i princip transparentnosti

Novi ekonomski sistem koji se gradi u Crnoj Gori polazi od sledećih ključnih postulata:

1. Omogućavanje privatne svojine u svim sferama za koje postoji privatni interes
2. Sloboda ugovaranja
3. Zaštita privatne svojine i zaštita ugovora, uključujući i međunarodne sudove u prvoj instanci
4. Otvorenost privrede (ukidanje svih ograničenja uvoza i izvoza) i nacionalni tretman stranaca
5. Reduciranje i veća profesionalizacija državnog aparata

U osnovi ovako koncipiranog ekonomskog sistema transparentnost je esencijalni dio. Ne može se realizovati niti jedan od navedenih postulata u njihovoj potpunosti i na praktičnom nivou bez poštovanja principa transparentnosti. Da li može biti slobode ugovora ukoliko nisu objema stranama poznate sve neophodne i relevantne informacije? Zar veća otvorenost privrede suštinski ne traži veći dostup informacijama? Manji i profesionalniji državni aparat takođe nije moguć bez veće transparentnosti.

Riječju, suština novog ekonomskog sistema je takva da, ukoliko se istinski na praktičnom nivou želi realizovati, uključuje visoki nivo transparentnosti.

Zato se može i reći da je (dijelom) tranzicija prelaz iz jednog netransparentnog sistema u drugi transparentni ekonomski sistem! Zapravo, nije moguće zadržati netransparentnost karakterističnu za planski i socijalistički sistem u novom tržišnom sistemu. Netransparentnost razbija logiku tržišta, potiskuje konkurenciju kao energiju tržišta i privatne svojine!

Sa aspekta ugrađenih principa novog ekonomskog sistema u Crnoj Gori, da se zaključiti da je transparentnost visoko vrednovana.

Ipak, povećanje transparentnosti nije jednokratni čin već proces koji neminovno prati nastajanje novog sistema odnosno novih institucija.

U nastavku dajem kraći osvrt na neke oblasti sistema.

Privatizacija

U javnosti se kreira mišljenje da je transparentnost kao princip isključivo vezan za privatizaciju. Bez obzira što se ovaj pristup odnosi i na sve ostale oblasti, ovakvo mišljenje javnosti samo po sebi je dodatni zahtjev za transparentnošću privatizacije.

Kad je u pitanju proces privatizacije u Crnoj Gori, tada se mogu izdvojiti dvije faze. Prva od početka privatizacije do 1999. godine i druga od 1999. (kada je donesen novi zakon o privatizaciji).

Na transparentnost privatizacije može da utiče više elemenata. Ja navodim:

1. Metod privatizacije i transparentnost
2. Organizacija i odlučivanje u procesu privatizacije
3. Efikasnost državne administracije
4. Znanje i komunikacija sa potencijalnim kupcem.
5. Jasnost procedura.
6. Kontrola kontrolora.
7. Javnost i privatizacija.

(1) Metod privatizacije i transparentnost: Svaki metod privatizacije, po svojoj suštini nema istu mjeru transparentnosti. Insaiddersku privatizaciju možemo smatrati transparentnom samo sa aspekta onih koji u njoj imaju pravo da učestvuju. Ostali slojevi, odnosno javnost, koliko god da je izvan ovog procesa direktno, ne dobija nikakve informacije. Sve se odvija lokalno, unutar firm.

U Crnoj Gori, mjereno sistemom iskorišćenosti prava na imterne dionice i shvatajući transparentnost kao jednak pristup informacijama, može se zaključiti da je ovaj proces obavljen transparentno. Isto tako, ovaj proces je u potpunosti čisto odvijan i bez bilo kakvih žalbi. Na ovaj način je privatizovano oko 15% ukupnog kapitala u Crnoj Gori.

Aukcija je model koji je, po prirodi, jedan od najtransparentnijih metoda privatizacije. Aukcija podrazumjeva javnu prodaju najpovoljnijem ponuđaču, u poređenju sa drugim metodom može se kazati da je javna ponuda akcija više transparentan od javnog nadmetanja putem tendera. Međutim, ovo je slučaj samo u zemljama gdje dobro funkcioniše tržište

kapital, ali to neće biti slučaj u manje razvijenim zemljama u kojima je kupovna moć veoma niska.

Iskustvo iz Crne Gore ukazuje upravo to da je teško obezbijediti transparentnost tamo gdje ne funkcioniše tržište kapitala. Nedovoljna transparentnost se ogleda u nekoliko vidova, iako se ne radi o velikom broju slučajeva:

- (1) Ne daju se prave informacije o firmama i bilo je pokušaja da se pojedini djelovi preduzeća ne prikažu kao dio imovine, odnosno da se ne prikažu dugovi preduzeća, zavisno od toga ko namjerava da kupi firmu (npr. Crnagorakoop, Mašinopromet)¹⁰.
- (2) Cijena na aukciji je objavljivanja i ukoliko se niko ne javi, u slijedećoj rundi (iako najmanje mjesec dana poslije) cijena je 20% bila niža. Tako su pojedini kupci, »dobro obavješteni« čekali trenutak kada da se jave.
- (3) Dozvoljavanje prodaje akcija na aukciji i da cijena klizi do određene najniže granice (sada je to 5% od procjenjene vrijednosti) takođe može biti nedovoljno transparentna, ukoliko nije pripremljen informacioni memorandum, odnosno ukoliko čitavoj javnosti (ne samo onoj koja je direktno i latentno zainteresovana) nisu dostupni pokazatelji o firmi. Tako je npr. otvoren spor u vezi sa prodajom »Južnog Jadrana« iz Herceg Novog, koja je, istina izvedena potpuno legalno, u jasnoj proceduri, na bazi objavljenog oglasa u novinama i na Web site-u. Firma procjenjene vrijednosti od oko 4 miliona DEM je prodana za 5% vrijednosti. Formalno je sve u redu! Potpuno su ispoštovna pravila aukcijske prodaje! Ipak, Sindikat je zatražio obnovu postupka, a ima prigovora iz javnosti, da informacije nijesu bile potpune!
- (4) Sama tehnika aukcije katkada može da obori cijenu (najmanje dva učesnika) koja mogu biti u dogovoru! Ipak, u Crnoj Gori su češće bili slučajevi da je više inačenje nego konkurencija dovela do visoke cijene npr. 1 m² prostora u Podgorici je prodat po blizu 5,000 DEM, što je skoro dva puta skuplje od uobičajene cijene u toj zoni grada. Slično je bilo i sa prodajim određenih restorana u Budvi.

¹⁰ Tako su dugovi namjerno sakriveni, firma se kupi, a potom se traži priznavanje dugova. Postupak izgleda logičan. Ali ako se postavi pitanje da li su tu informaciju svi znali prije aukcije. Svakako teško je a posteriori dokzati da li se rdilo o namjeri ili o aljkavoj dokumentaciji.

Crnogorsko iskustvo, pokazuje da ni aukcija, u uslovima kada ne funkcioniše tržište kapitala, nemože biti potpuno transparentna, ma koliko da se poštuje tehnika koja je propisana.

Odnosno, transparentnost aukcije je ugrožena u svim slučajevima kada:

- (a) firma nije sređena i nema urednu dokumentaciju;
- (b) kada se ne onezbijedi potpuniji informativni memorandum i da na uvid javnosti;
- (c) crnogorsko iskustvo pokazuje, baš zbog toga što je proces aukcij sproveden maksimalno po propisanim pravilima, i što na taj način otkriva suštinske felere modela aukcije da na aukciji treba podavati samo imovinu, ali ne i akcije kompanija. Akcije treba prodavati preko berze, uz učešće brokerskih firmi i shodno odredbama Zakona o hartijama od vrijednosti. Obzirom na ta pravila, transparentnost se povećava, mada ni tada ne može biti idealna.

Prodaja kontrolnog paketa akcija i prodaja idealnog dijela preduzeća

Opet se javlja problem oskudne tražnje.

Zapravo, na ovaj način je favorizovan postojeći menadžment u firmama. Iako su ovi oblici privatizacije, posebno kontrolnog paketa, bili uredno objavljivani, ipak su to bili modeli koji su prilagođavani i preferirali postojeći menadžment (osobina kod kupovine idealnog dijela preduzeća).

Rijetko je postojala konkurencija programa.

Nakon završene privatizacije do izražaja su dolazila i dolaze dva problema:

- (1) Neredovnost plaćanja rata kredita.
- (2) Nesprovođenje programa razvoja firme.

Oba ova slučaja imaju veze sa transparentnošću, jer se u oba slučaja mijenjaju početni uslovi privatizacije. Odnosno, može se postaviti pitanje da su neki drugi investitori znali da je moguće mijenjati uslove transakcije nakon njenog završetka, možda bi i oni bili uporniji da oni budu kupci?

Tenderska prodaja. Do 1999. godine nisu postojala jasna tenderska pravila. To je, vjerovatno, jedan od razloga da se mnogo govorilo o netransparentnosti određenih procedura u Crnoj Gori. Posebno je istican primjer prodaje 33% Instituta dr Simo Milošević iz Igala. Iako je i u ovoj privatizaciji postojao strani finansijski savjetnik (EPIC iz Beča) i kompanija prodana po procjenjenoj vrijednosti, sam postupak je okarakterisan kao nedovoljno transparentan (suviše kratki rokovi, neprecizan informativni memorandum), a kao način plaćanja prihvaćena je kompenzacija, što je izazvao posebne sumnje i rasprave u Skupštini.

Slučaj »Trebjese« je takođe prisutan u javnosti. Problem je da radnici kao manjinski akcionari niejsu bili upoznati sa ugovorom, a uz to data su im, odedena obećanja u vezi sa visinom plata, koja kasnije nijesu ispoštovana. Teško je reći da postupk nije bio dovoljno transparentn, ali očigledno da nije bio dovoljno javan.

Vezano za tendersku prodaju posebne diskusije krajem 1999., izazvao je izbor finansijskih savjetnika za prodaju »Telekoma«. Zapravo, postavilo se pitanje da li je tenderska komisjaj postupila pravilno i u skladu sa tenderskim pravilima kada je izbor finansijskih savjetnika vršila na bazi pozivnog tendera, koji je bio upućen u 33 kompanije iz čitvog svijeta, od čega su interes iskazale samo 6 ili je trebalo objaviti tender u štampi? Međunarodna ekspertiza je pokazala da se izbor finansijskih savjetnika može vršiti na bazi pozivnog tendera, a da se prodaja kompanija vrši putem objavljivanaj tendera, te da je postupak koji je provela tenderska komisija bio transparentan i u skaldu sa Uredbom o tenderskoj prodaji i međunarodnim standardima. No bez obzira na ispravnost odluke tenderske komisije, javnost je skoro tri mjeseca imala na tapetu ovaj slučaj. Zapravo, radilo se o pokušaju određene grupe ljudi koji su željeli privatizaciju crnogorskog Telekoma na srpski način, da sruše na startu ovu privatizaciju. Interesantno je da je žalba bila samo na izbor finansijskog savjetnika za Telekom, ali ne i za Elektroprivredu, iako su izabrani na isti način.

No, bez obzira ko je bio u pravu, ovo je sve uticalo negativno na imidž privatizacije i od tada se, pored pozivnog pisam, objavljuje i tender za izbor finansijskih savjetnika, mada se manje - više u većni zemalja taj izbor vrši po pozivu, jer je činjenica da se tim poslom u svijetu bavi samo određeni broj firmi.

Objavljivanje tendera za Duvanski kombinat je dobar primjer principa transparentnosti. Zapravo, nakon objavljivanja tendera interes su ispoljile 3 kompanije, ali je ponudu podnijela samo jedna kompanija od tri. Nakon, due - dilligenca, tražen je oditovani bilans za 2000. godinu, što nije bila obaveza shodno uslovima tendera. Međutim, bilo je jasno da će potencijalni kupac odustati, ukoliko se njegov zahtjev ne prihvati, Tenderska komisija je prihvatila uslov za oditovanje bilansa, ali uz uslov da se o tome obavijeste druge dvije firme koje nije dostavile završnu ponudu i da im se da šansa da ponovo mogu podnijeti ponud. Razlog je bio: promjena pravila tendera (oditovanje bilansa) koja je mogla da favorizuje jednog kupca, odnosno pošlo se od pretpostavke da bi dvije preostale firme podnijele ponude da su blagovremeno znale da će postojati oditovani bilans! Kao što se i očekivalo, ove dvije firme nijesu podnijele ponudu, ali su izrazile zadovoljstvo transparentnošću tendera.

Ovaj slučaj, kao i transparentost u slučaju izbora finansijskog savjetnika za »Plantaže« i turističku privredu, kao i prodaja hotela »As«, »Maestar«, i način objavljivanja Batch sale tendera za 17 kompanija, uticale su na povećanje imidža o transparentnosti privatizacije u Crnoj Gori. To se može smatrati jednim od velikih rezultata privatizacije nakon 1999. godine.

(2) Organizacija i odlučivanje u procesu privatizacije. Nejasna procedura i izmješana ovlašćenja organa uvijek dovodi do netransparentnosti!

Poznat je slučaj sa prodajom hotela »Mogren« iz Budve i menadžemnt ugovora sa firmom ACCOR.

Upravni odbor HTP »Budvanska rivijera« je bez blagovremene saglasnosti Savjeta za privatizaciju raspisao oglas za prodaju hotela »Mogren«, što se trebalo objaviti u veoma kratkom roku i bez adekvatnih informacija o hotelu (npr. da je hotel u režimu zakupa do 2005 godine). Pristigla je jedna ponuda i ponuđen iznos novca (blizu 8 miliona DEM) je bio oko 25% iznad procjenjene vrijednosti. Ipak, postupak je poništen od strane Savjeta za privatizaciju, upravo iz razlog da se nijesu poštovala pravila tenderske procedure, bez obzira na visoku cijenu. Uvijek bi se postavilo pitanje: a da li bi ta cijena mogla biti veća da je prodaja pripremana po tenderskim pravilima? Vjerovatno bi bila manja, ali bi sumnja uvijek ostala!

Na raspisani tender za menadžment kontrakt za šest hotela na crnogorskom primorju javila se poznata francuska firma ACCOR. Ugovor sa ACCOR-om je pregovaran skoro godinu dana. Pregovaračka ekipa crnogorske Vlade je bila pojačana i sa dva međunarodna pravna savjetnika: Denton Hall Lupicinio iz Madrida i »Mark W. Harrison« iz Londona. Nakon potpisivanja ugovora, koji je prošao kompletnu proceduru, UO »Budvanske rivijere« i Sindikat su bili protiv. Osnovni razlog je bio strah što će biti sa radnicima, sa ostalim dijelom kompanije i sl. Aranžman je još u leru i problem je Vladi Crne Gore kako da obezbijedi novac za rekonstrukciju hotela prije nego što bi ih ACCOR uključio u njihovu mrežu od oko 3.600 hotela u svijetu (sa oko 350.000 soba).

U ocjeni ovih slučajeva javnost je bila pod jakim političkim nabojem i davani su, od strane mnogih političara negativne informacije pune insinucija. Diskusija u javnosti bile su više motivisane političkom borbom nego borbom za uspostavljanje transparentnog postupka. U žaru političkih borbi potpuno su se izgubili strateški problemi. Tako se na kraju rasprave više uopšte i nije govorilo da se radi o greškama u proceduri, već o tome da je hotel prodat » za bagatel« i da se tačno zna koji su ga »političari i domaći biznismeni kupili«. Sklonost »mitologiji« i ovdje je došla do izražaja! Ali to nas skupo košta, jer stranac ozbiljno doživljava izjave ljudi koji pokrivaju ozbiljna mjesta u državnoj hijerarhiji.

Interesantno je da nijedan političar, pozicioni i opozicioni, u odluci Savjeta za privatizaciju da npr. poništi odluku o prodaji »Mogrena« zbog netransparentnosti, nije vidio ništa pozitivno niti istakao snagu institucionalnog okvira koji već postoji u Crnoj Gori i koja tjera sve inicijative u obalsti privatizacije u sistem unaoprijed poznatih pravila.

- (3) **Efikasnost državne administracije.** Dio informacija za obavljanje privatizacije uvijek treba da pruže i različiti državni organi. Ukoliko se pod transparentnošću podrazumjeva i davanje svih potrebnih informacija potencijalnom investitoru, odnosno informacija koje on traži u fazi due diligenca, onda neefikasnost državne administracije kreira netransparentne uslove. Tako je npr. prilikom prodaje hotela "Albatros" trebalo više nedjelja da se dođe do informacija o profilu kanalizacije i vodovoda u dijelu od glavnog voda do hotela! Ili, za najobičniji podatak vezan za režim korištenja zemljišta, način i visinu plaćanja poreza i sl., lokalnoj ili republičkoj administraciji je potrebno mnogo više vremena nego što potencijalni kupac može da finasijski podnese!

Povećanje transparentnosti sa stanovišta ove dimenzije znači da državna administracija shvati da potencijalni kupac nije tu radi nje (administracije) već da ona treba da mu pruži brzu uslugu i da shvati da trošak vremena prizvodi realni trošak novca kod onih koji novac zarađuju na tržištu. To nije slučaj sa našom administracijom (ne samo sa njom), jer je ona još daleko od logike da novac zarađuju prodajući usluge, a ne nametanjem poreza i dažbina, odnosno da "država mora da ima novca kako god da radi, jer je ona izraz višeg interesa". (Ona nam je data od Boga, a ne da je u funkciji našeg interesa).

(4) Znanje i komunikacija sa potencijalnim kupcem. Proces privatizacije jedne firme, bez obzira na metod nije lak i jednostavan, koliko god se to mnogim ljudima bez iskustva u ovoj oblasti čini. Preduzeće se ne može prodavati logikom prodaje zelene salate na zelenoj pijaci: uđete ujutro u baštu, uberete salatu i odnesete na pijacu. Svako preduzeće je u svojoj nevidljivoj suštini izraz različitih interesa, iza kojih stoje različiti ljudi i institucije. Npr. zaposelni, sindikat, manjinski vlasnici, država, političari, lokalna vlast, menadžeri, bivši vlasnici, potencijalni kupci. Promjenom svojine neminovno dolazi do nove konfiguracije odnosa sng a između različitih interesnih grupa.

Da bi se došlo do nove interesne ravnoteže, potrebno je i veliko znanje, kako da se ovaj težak i osjetljiv posao uradi sa što manje konflikta i troškova.

Uz to, u privatizaciji i načinu komuniciranja sa potencijalnim kupcem već postoje pisani i nepisani standardi na međunarodnom nivou, kojih ako se ne pridržavate, opet rušite transparentnost ..

Znači, znanje svih učesnika u privatizaciji (tijela za privatizaciju, preduzeće, državna administracija, sudovi, novinari, ...) utiče na njenu transparentnost.

(5) Jasnost procedure. Vrlo je važno da se uspostavi institucionalni put donošenja odluka i njihovih provjera (kontrola) koji je potpuno jasan unaprijed.

(6) Kontrola kontrolora. Potrebno je da odluke koje donosi najveći organ u privatizaciji (U Crnoj Gori Savjet za privatizaciju, odnosno Vlada) budu

kontrolisane od veće instance. To je Skupština Crne Gore, odnosno njena parlamentarna komisija.

(7) Javnost privatizacije. Tu je bilo dosta prigovora. Međutim problem kod javnosti je npr. sklapanje ugovora, gdje je granica između javne informacije i poslovne tajne. Određeni kupci insistiraju da se neki elementi ugovora ne mogu javno objavljivati, iako mogu biti dostupni svim pojedincima i organima koji su za tu oblast nadležni. Na pitanje zašto kupac ne želi da javnost zna sve elemente (iza kojeg uvijek stoji pomisao da je nešto mutno) zapravo može da stoji poslovna tajna, odnosno želja da konkurencija ne dozna neke parametre. Najveći problem je kada se pomiješaju javnost i transparentnost, što je bio slučaj sa prodajom "Trebjese", jer transparentnost znači i zaštitu interesa. U cilju povećanja javnosti Savjet za privatizaciju je uradio dokument: Izvještaj o rdu u 2000. godini, koji sadrži 19 poddokumenta (knjiga) i koji se odnosi na rad svih organa i komisija u oblasti privatizacije i sadrži sve zpisnike, odluke, dnevne redove, informacione memorandume i sl. i koji teži oko 23 kg. Sav materijal je prebačen na CD i javno podjeljen svim novinarima i svim zainteresovanim pojedincima i partijama. To je bio veoma važan potez, koji je odagnao mnoge sumnje.

Karakteristika Crne Gore u domenu transparentnosti je unapređenje ovog procesa, polazeći od principa priznavanje greške i učenja na greškama. U ovoj fazi privatizacije u Crnoj Gori je među stranim savjetnicima i potencijalnim investitorima dobila imidž transparentne privatizacije i posebno povećala njihovo povjerenje u ovaj proces. Postepeno se to dešava i sa domaćom javnošću, koja je pod velikim uticajem politike. Međutim, transparentnost je kao plamen svijeće, koji je osjetljiv i na najmanje udare vjetra. A u ekonomskom sistemu koji još svojom cjelinom ne generiše transparentnost, tih vjetrova ima sa svake strane.

3.3 Transparenost budžeta

Donošenjem organskog Zakona o budžetu, znatno se povećava transparentnost budžeta. Zapravo, uvodi se obaveza striktnog poštovanja rashodne strane budžeta, odnosno oduzimanje bilo kakvog diskretnog prava Ministarstva finansija i Vlade u pogledu »prilagođavanja rashodnih stavki novim okolnostima« (kako se na kraju godine pravdaju promjene u odnosu na planiranu strukturu rashoda).

Isto tako, Budžet Crne Gore, odnosno njegovo izvršenje se objavljuje mjesečno (a ne na kraju godišnjice kao ranije), što povećava informisanost javnosti i smanjuje diskreciono pravo Ministarstva i Vlade.

Ovo je krupan korak ka povećanju ukupne transparentnosti, jer se smanjuju tajnovnost i diskretna prava. Pretpostavka za ovo je čvrsta valuta, što Crna Gora ima preko DEM. U uslovima inflacije, nemoguće je obezbijediti transparentnost budžeta, jer se postavlja pitanje kako obezbijediti transparentnu podjelu inflacionih gubitaka i inflacionih dobitaka, odnosno kako izvršiti realnu kontrolu budžeta.

3.4. Javne nabavke

Uz dosta bure Vlada Crne Gore je usvojila predlog Zakona o javnim nabavkama. Zapravo uvedena je obaveza i jasna procedura kao da npr. država kupuje papir, kompjutere, školske stolice, lijekove, turističke usluge.

Sve nabavke iznad 50.000 DEM podliježu tenderskoj proceduri. Na taj način se stavljaju uslovi da se izbjegne tzv. IMT sistem (»ima li mene tu«), koji je nužna posljedica prva na donošenje diskretnih odluka koje su imali mnogi državni službenici.

3.5. Odnos javnog i privatnog sektora

Urađen je Zakon kojim se regulišu odnosi između javnog sektora (javna prava, državni organi na svim nivoima) i privatnog sektora u pogledu investicija, zakupa, lizinga, franšizinga, koncesija, BOT sistema. Npr. izdavanje parking prostor od strane opštine privatnom licu, gradnja škole, davanje koncesije!

Ovo je vrlo važan Zakon za ukupnu transparentnost, jer na cjelovit, transparentan način uređuje oblast aranžmana između javnog i privatnog sektora, i što je važno, uspostavlja jasne mehanizme kojima javnost može da kontroliše svaku transakciju u ovom domenu.

4. Umjesto zaključka

Teza koja se iznosi u ovom radu jeste da karakter ekonomskog i političkog sistema i njeogva institucionalna realizacija generiše ili suzbija transparentnost!

Transparentnost može biti garantivana samo uređenim pravilima, procedurama i institucijama; njihovj doslednoj primjeni i maksimalnoj kontroli od strane najšire javnosti!

Transparentnost nije samo po sebi imanentna ni jednom pojedincu niti bilo kojoj političkoj partiji. Nju mogu obezbijediti samo institucije, jer su institucij (zakoni, pravila, običaji, moralne norme, tradicija) pametnije i poštenije od svakog pojedinca.

Pogrešna je i predstava da je transparentnost vezana samo za korupciju. Ne! Ona uključuje korupciju, ali je mnogo šira od nje. Ona uključuje sve što se tiče dostupnosti informacijama, njihovoj relevantnosti, poštovanja pravila igre i procedura, kao i kontrolu. Kod transparentnosti, kao nigdje drugdje važi jevrjesko pravilo da je povjerenje važna stavr, ali je kontrola sto puta važnija!

Najkraće, transparentnost smatram kao princip zaštite interesa svih učesnika u igri, bez obzira na njihovu konfliktnost.

Transparentnost uspostavlja novu interesnu ravnotežu uz najmanje troškove.

Stalno povećanje transparentnoti u privatizaciji i ekonomskom sistemu Crne Gore svjedoči o povećanju zrelosti institucionalnog i pravnog okvira i nivoa zaštite ekonomskih i pravnih sloboda. Ipak, to je proces koji nikada ne može dostići maksimum!

Literatura

1. Joseph Stiglitz: *The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, UK, 1999.
2. Gil Mehner, Daniel Kaufman: *Transparencz, Liberalization and Financial Crisis*, The World Bank, 1999.
3. Emilia Sičakova i drugi: *Transparency in the Slovak Economz*, CPHR, Bratislava, 1998.
4. Anatolij Chubajis: *Privatizacija po ruski*, Moskava, 2001.
5. Sklad za razvoj Slovenije: *Izvještaj o privatizaciji*, Ljubljana, 1999.
6. Savjet za privatizaciju: *Izvještaj o radu za 2000. godinu*, Podgorica, 2001.