

Privatizacija i transparentnost



Transparency International Serbia

PRIVATIZACIJA I TRANSPARENTNOST

Izdavač

Transparency International Serbia
www.transparentnost.org

Urednik

Predrag Jovanović

Priprema za štampu

APP, Beograd

Štampa

Vuletić print, Beograd

Beograd

2001.

Sadržaj

<i>Predgovor</i>	4
<i>Transparentnost u ekonomiji Crne Gore</i>	8
<i>Transparentnost privatizacije u Srbiji</i>	28
<i>Dodatak</i>	39
<i>Kratak prikaz transparentnosti privatizacije u Srbiji</i>	40
<i>Transparentnost privatizacije bugarskog Telekoma</i>	45
<i>Transparentnost aukcije za dozvolu drugom GSM operateru u Bugarskoj</i>	63



Predgovor

U Srbiji se sprema usvajanje novog Zakona o privatizaciji. To će nesumnjivo dovesti do velikih i dalekosežnih promena u našoj zemlji. Radi se o tome da će veliki deo nacionalnog bogatstva preći iz jednih (društvenih i državnih) u druge (privatne) ruke. Osim toga, privatizacija će obuhvatiti ne samo najveća i najuspešnija preduzeća, već i ona koja su ključna za normalno funkcionisanje privrede i život stanovništva, kao što su infrastrukturna preduzeća. Stoga su uslovi pod kojima se zaključuju ugovori o prodaji od dalekosežnog značaja za građane. O tome svedoče brojna iskustva u svetu, pa i naše sa prodajom Telekomu, gde je javnosti obrazloženo da je interes od prodaje i taj da strani partner uloži značajna sredstva u modernizaciju i tehnološko unapređenje za koje država nema para. Građani, u želji da dobiju bolji kvalitet usluga, lako daju "zeleno svetlo" da se odobri prodaja. Kasnije, međutim, novi vlasnik vrlo retko održi obećanje dato pri kupovini i pre svega je zainteresovan za izvlačenje koristi od monopolskog položaja. Neretko se ugovorima specificira da, za određen vremenski period, neće biti dozvoljen ulazak konkurentima ili, pak, država prećutno vodi takvu politiku. Naravno, ovakav tretman omogućava novom vlasniku da drži cene, ne popravljajući kvalitet usluga. Štaviše, kvalitet često pada usled zastarevanja opreme i odsustva ulaganja, a građani imaju štete koje se ogledaju u visokim cenama i lošem kvalitetu usluga (slučaj našeg Telekomu je dovoljno ilustrativan).

Stoga se može reći da, iako privatizacija, u svojoj osnovi, vodi smanjivanju mogućnosti za korupciju, jer oduzima određene resurse iz ruku države, sam proces privatizacije nosi velike mogućnosti za cvetanje korupcije. Jedini način da se to spreči je da javnost ima uvid u to pod kojim se uslovima sklapaju ugovori i da reaguje na pokušaj prikrivanja i manipulacije.

Naravno, građani, u najvećem broju slučajeva, nemaju ni stručnosti ni mogućnosti da takvu proveru vrše. Zbog toga je u razvijenim zemljama i, tokom poslednje decenije, u tranzitornim privredama, prisutna pojava građanskih organizacija koje u ime građana i u njihovom interesu prate važnije privatizacione ugovore, dodeljivanje licenci itd. Ove organizacije angažuju na tim poslovima renomirane stručnjake iz oblasti finansija, prava, inženjere itd. u zavisnosti od slučaja koji se prati. U svom radu ove organizacije tesno saraduju sa medijima preko kojih obaveštavaju javnost o toku pregovora i razvoju događaja.

Političari u zemljama u tranziciji su često, u nameri da pokažu domaćoj i stranoj javnosti da nemaju nameru da nešto kriju, prihvatili ove nevladine organizacije kao posmatrače. Međutim, iskustvo pokazuje da, u slučajevima kada su ovi "posmatrači" pokazali nameru da ozbiljno rade svoj posao, kooperativnost vlade bi naglo splasla. Slučaj bugarskog telekoma koji je dat u prilogu, jasno pokazuje kako razne interesne grupe svim silama nastoje da ometu (spreče) uvid u svoje poslove.

Zbog toga smatramo da je neophodno da javnosti skrenemo pažnju, na samom početku novog talasa privatizacije, na jedan vrlo važan aspekt privatizacije, a to je njena transparentnost, tj. stepen do koga javnost ima uvid u privatizacione ugovore. Dosadašnje iskustvo u brojnim tranzitornim i drugim zemljama upozorava da su akteri privatizacije često pokušavali da iskoriste građanske organizacije kao paravan za svoje poslove. Drugim rečima, da uključivanjem ovih organizacija kao posmatrača ostvare dvostruku korist: s jedne strane političku (pokazujući da su otvoreni za kontrolu i samim tim "pošteni"), a sa druge strane ekonomsku, po osnovu različitih poslovnih aranžmana.

Različiti su oblici u kojima se ostvaruje privatna dobit na štetu građana koji su zainteresovani da konkurencija dovede do snižavanja cena i poboljšavanja kvaliteta robe ili usluge. Firme zainteresovane za kupovinu državnih preduzeća, recimo, nastoje da, podmićivanjem funkcionera, dođu do što povoljnije pozicije u nadmetanju. Na taj način, zainteresovani licitator može da mitom obezbedi sebi mesto na listi onih koji zadovoljavaju kriterijume propisane od strane države ili, pak, da ograniči pristup drugim potencijalnim kupcima koji zadovoljavaju kriterijume.



Osim toga, potencijalni kupac može mitom da pokuša da dođe do neke važne informacije o firmi za koju je zainteresovan da kupi. Ovo je posebno važno kod privatizacije velikih državnih preduzeća čiju je vrednost teško proceniti ako se ne zna kakav će poreski i regulatorni tretman firma imati posle privatizacije. Insajderi i državni funkcioneri u situaciji su, zahvaljujući svom položaju i informisanosti, da ponude "na prodaju" ove dragocene informacije. Često se, u zemljama Centralne i Istočne Evrope, dešavalo da procenjena vrednost firme bude neprecizna, čak i kada je procenjivač bila strana firma, zbog toga što je procenjivač bio u dosluhu, bilo sa insajderima bilo sa stranim multinacionalnim kompanijama koje su bile zainteresovane za kupovinu. U ekstremnim slučajevima, procena se ni ne vrši, niti ima licitacije, već se firme prodaju, po neobjavljenim cenama, onima koji imaju najjače političke veze.

U Brazilu je poznat slučaj da su se, kod privatizacije velike državne firme, ponuđači sami povukli kada je "procurela" vest da je na tu firmu "bacio oko" čovek tadašnjeg predsednika države de Mello-a. Inace, Fernando de Mello je započeo opsežne tržišne reforme i denacionalizaciju u Brazilu i iskoristio ih za stvaranje svoje lične finansijske imperije. U Grčkoj je otkriveno da je italijanska firma podmitila grčkog premijera da bi došla u posed cementare koju je Grčka država prodavala.

Nepostojanje propisa koji regulišu konflikt interesa (koji nastaje kada državni funkcioner ima interes i u nekoj privatnoj firmi, što mu omogućava da profitira od svoje funkcije), predstavlja izvor velikih manipulacija. Na primer, u Argentini je nekoliko članova tima koji su učestvovali u izradi programa privatizacije autoputeva bilo zaposleno u firmi koja je na kraju pobedila na licitaciji i postala vlasnik tih autoputeva. U Venecueli je američka konsultantska firma organizovala privatizaciju nacionalnog avioprevoznika, iako je, u isto vreme, imala tesne poslovne odnose se španskom nacionalnom kompanijom Iberija. Da li slučajno ili ne, tek Iberija je učestvovala na potpunijoj licitaciji i pobedila. U Rusiji se često dešavalo da banka koja organizuje licitaciju postane i njen pobednik, odnosno vlasnik denacionalizovane firme.

Korumpirani funkcioneri mogu da javnosti prezentiraju lažne podatke da kompanija ne posluje dobro, a da prave informacije o njenoj stvarnoj vrednosti "prodaju" zainteresovanom kupcu. Isto tako, ako

zainteresovani investitor dobije pouzdanu informaciju od nadležnih funkcionera da firma, kada se privatizuje, neće podlegati oštrijoj regulativi i nadzoru od strane države, on će biti spreman da plati za informaciju, jer će mu povlašćeni položaj firme na tržištu omogućiti da ostvari ekstraprofit.

Privatizovana firma vredeće znatno više ako zadrži monopolsku poziciju i posle prelaska u privatne ruke. Iako je interes društva da se stvore konkurentni uslovi u grani u kojoj posluje privatizovana firma (što bi se pozitivno odrazilo na pad cena i rast kvaliteta proizvoda/usluga), interes državnih funkcionera i kupca je suprotan - da se monopolski položaj održi. Razlog je jasan - u tom slučaju, firma više vredi i deo koji dele prodavac i kupac je, samim tim, veći. Stoga je ustaljena praksa u zemljama Centralne i Istočne Evrope i u Latin-skoj Americi da država deklarativno obeća liberalizaciju tržišta, a da u stvarnosti, monopol faktički ostane i posle privatizacije i da, potom, dođe do još veće koncentracije na tržištu. Tako je u Argentini, nakon privatizacija telefonije, ne samo održan monopolski položaj privatizovane firme na tržištu, već je i ojačan zahvaljujući slaboj regulativi u oblasti telefonskog saobraćaja.

Otvaranje rasprave na ovu temu svakako je prvi korak u zaštiti javnog interesa (građana) od privatnog u procesu privatizacije. Efikasnost sa kojom će se ovaj interes štiti zavisi od zainteresovanosti i pritiska javnosti da se u procesu privatizacije njihov interes poštuje.

Predrag Jovanović

Beograd, jun 2001.



Prof. dr Veselin Vukotić*

Transparentnost u ekonomiji Crne Gore

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,

* Ekonomski fakultet Podgorica, Institut za strateške studije prognoze Podgorica i Institut društvenih nauka Beograd.

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 "kontrolise 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

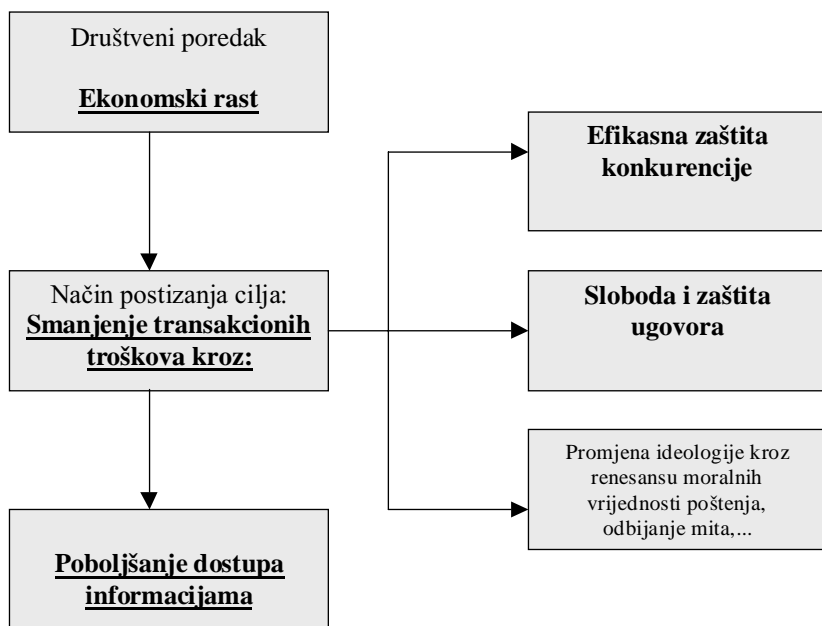
¹ Dr Mate Babić: "Makroekonomija", MATE, Zagreb, 2000 (jedanaesto izdanje)

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



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 obezbeđuje od strane državne administracije građanima besplatno ili uz naplatu samo administrativnih troškova.³

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



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

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)

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.⁴ Gdje god postoji sistem licenciranja, kontigenata, kvota, postoji asimetričnost informacija.⁵
- 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.

⁴ P. Draker "Inovacije i preduzetništvo", Privredni pregled, Beograd, 1992.

⁵ 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!

Ekonomске posledice ne-transparentnosti

```
graph TD; A[Ekonomске posledice ne-transparentnosti] --> B[Korupcija]; A --> C[Deformacije u procesu odlučivanja]; A --> D[Jačanje uticaja i moći određenih kompanija i grupa]; A --> E[Nekontrolisana vlasnička struktura]; A --> F[Ograničavanje međunarodne saradnje];
```

Korupcija

Deformacije u
procesu odlučivanja

Jačanje uticaja i moći
određenih kompanija i
grupa

Nekontrolisana vlasnička
struktura

Ograničavanje
međunarodne saradnje

Uticaj netransparentnosti na ekonomski razvoj još jasnije pokazuje dijagram na prethodnoj strani.

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.⁶ 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.⁷

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!

⁶Vidi: Joseph Stiglitz: "On Liberty, the Right to Know and Public Discourse: The role of transparency in Public Life", Oxford, 1999

⁷Vidi: Miroslav Prokopijević: "Konstitucionalna ekonomija", Beograd, 2000



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 dati rezultat i 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 obezbeđuje relevantne informacije.

Isto tako važan element je u kulturi, tradiciji i načinu razmišljanja.⁸ Odnosno, važan je taj mentalni sklop! Nije lako povećati transparentnost u sredini gdje je "makar mala prevara" opšteprihvaćena!

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

⁸ Vidi: "Transparency in Slovenian Economy", 1999

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 "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 doživljavam kao zaštitu slobede pojedinca!

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

3.1. 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 jednokratlan čin već proces koji neminovno prati nastajanje novog sistema odnosno novih institucija.

U nastavku dajem kraći osvrt na neke oblasti sistema.

3.2. 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. Insajdersku 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 firme.

U Crnoj Gori, mjereno sistemom iskorišćenosti prava na interne 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 kapitala, ali to neće biti slučaj u manje razvijenim zemljama u kojima je kupovna moć veoma niska. Tako u ovom slučaju se može desiti da je tenderska prodaja transparentnija.

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. Crnogorakoop, Mašinopromet)⁹.
- (2)** Cijena na aukciji je objavljivana 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 dovodila 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.

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

⁹ 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 dokazati da li se radilo o namjeri ili o aljkavoj dokumentaciji.



Odnosno, transparentnost aukcije je ugrožena u svim slučajevima kada:

- (a)** firma nije sređena i nema urednu dokumentaciju;
- (b)** kada se ne obezbijedi potpuniji informativni memorandum i da na uvid javnosti;
- (c)** crnogorsko iskustvo pokazuje, baš zbog toga što je proces aukcija sproveden maksimalno po propisanim pravilima, i što na taj način otkriva suštinske felere modela aukcije, da na aukciji treba prodavati 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

Ovo je bio dominantan oblik privatizacije do 1999. godine, odnosno donošenja Zakona o privatizaciji. Radi se o prodaji 51% akcija preduzeća, odnosno 35% akcija na period od 5 godina menadžmentu preduzeća sa pravom upravljanja do 51% za period vraćanja kredita. Oba ova modela pratio je program razvoja firme.

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 objavljeni, 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 transak-

cije 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 "Trebese" je takođe prisutan u javnosti. Problem je da radnici kao manjinski akcionari nijesu bili upoznati sa ugovorom, a uz to data su im, odeđena obećanja u vezi sa visinom plata, koja kasnije nijesu ispoštovana. Teško je reći da postupak nije bio dovoljno transparentan, 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 komisija 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 čitavog 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 objavljivanja tendera, te da je postupak koji je provela tenderska komisija bio transparentan i u skladu 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 pisma, objavljuje i tender za izbor finansijskih savjetnika, mada se manje - više u večni 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 nijesu dostavile završnu ponudu i da im se da šansa da ponovo mogu podnijeti ponudu. 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 podnjele ponude da su blagovremeno znale da će postojati oditovani bilans! Kao što se i očekivalo, ove dvije firme nijesu podnjele ponudu, ali su izrazile zadovoljstvo transparentnošću tendera.

Ovaj slučaj, kao i transparentost u slučaju izbora finansijskog savjetnika za "Plantaže", kao i prodaja hotela "As", "Maestar1", 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 obaviti 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 razloga 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 leri 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 davane su, od strane mnogih političara negativne informacije pune insinucija. Diskusije u javnosti bile su više motivisane političkom borbom nego borbom za uspostavljanje transparentnog postupka. U žaru političkih borbi potpuno su se izgubili startni 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 bagatelu" i da se tačno zna koji su ga "političari i domaći biznismeni kupili". Skolnost "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 oblasti privatizacije u sistem unaprijed 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 administra-



cija 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 snaga 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 radu 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 Crna Gora je među stranim savjetnicima i potencijalnim investitorima dobila imidž transparentne privatizacije i posebno povećala povjerenje. Postepeno se to dešava i sa domaćom javnošću, koja je pod velikim uticajem politike. Međutim, transparentnost je kao plamen svijee, 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. Transparentnost 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 izvršenej se objavljuje mjesečno (a ne na krju godien kao ranije), što povećava informisanost javnosti i smanjuje diskreciono pravo Ministarstva i Vlade.



Ovo je krupan korak ka povećanju ukupne transparentnosti, jer se smanjuje tajnovitost i diskreciona prava. Pretpostavka za ovo je čvrsta valuta, što Crna Gora ima preko DEM. U uslovima inflacije, nemoguće je obezbijediti transparentost 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 kako da npr. država kupuje papir, kompjutere, školske stolice, lijekove, turističke usluge.

Sve nabavke iznad 50.000 DEM podliježu tenderskoj proceduri. Na taj način se stvaraju uslovi da se izbjegne tzv. IMT sistem ("ima li mene tu"), koji je nužana posledica prva na donošenje diskrecionih odluka koje su imali mnogi državni službnici.

3.5. Odnos javnog i privatnog sektora

Urađen je Zakon kojim se regulišu odnosi između javnog sektora (javna uprava, 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 institucije (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 jevrejsko pravilo da je povjerenje važna stvar, 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.

Literatura

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



Dr Danilo Šuković*

Transparentnost privatizacije u Srbiji

1. Uvod

Pred nama je četvrti pokušaj privatizacije u Srbiji. Posle Zakona o društvenom kapitalu iz '89, Zakona o uslovima i postupku pretvaranja društvene svojine u druge oblike svojine iz '91, i Zakona o svojinskoj transformaciji iz '97, ovih dana je ušao u proceduru usvajanja Zakon o privatizaciji kao četvrti projekat privatizacije u Srbiji.

U uzroke neuspeha prethodnih pokušaja privatizacije ovde nećemo ulaziti, ali ćemo ukazati na neka polazišta važna za realizaciju novog pristupa privatizaciji u nas.

Privatizacija, pa i tranzicija u celini u suštini predstavljaju veliku preraspodelu bogatstva i moći. Zato privatizacija može da bude loša ili manje loša. Iluzija je da je bilo šta moguće sprovesti na perfektan način. Država treba da propiše pravila u okviru kojih bi prepustila privatizaciju preduzećima. Ona bi trebalo samo da kontroliše da li se prilikom odluka između više opcija, preduzeća drže dogovorenih pravila. Za našu situaciju, s obzirom na opredeljenje za model većinske obavezne prodaje, važno je i upozorenje da strani kapital nije rešenje svih problema. Prvo zbog toga što će ga biti malo, ali čak i kada bi ga bilo izuzetno mnogo, to ne bi bilo rešenje svih problema koji nas očekuju kroz sve četiri faze tranzicione operacije: privatizaciju, makroekonomsku stabilizaciju, mikroekonomsko prestrukturiranje i izgradnju institucija tržišta.

Da li će zakasnela privatizacija u Srbiji biti više ili manje uspešna zavisi u velikoj meri i od transparentnosti novog modela privatizacije,

* Institut društvenih nauka Beograd

odnosno od opsega potencijalnih opasnosti za korupciju koje predstojeća privatizacija krije u sebi. Pre nego što pokušamo da damo odgovor na pitanje da li je novi model privatizacije dovoljno transparentan i efikasan, osvrnućemo se na međuzavisnost pojedinih metoda privatizacije i korupcije sagledane na bazi dosadašnjih iskustava u privatizaciji postkomunističkih zemalja. Pored toga ukazaćemo i na celishodnost nekih rešenja u novom modelu privatizacije sa stanovišta pravednosti i ravnopravnosti.

2. Privatizacija i korupcija

Od mnoštva varijabli koje su u direktnoj vezi sa korupcijom, privatizacija je jedna od najinteresantnijih, tim pre što i sam pojam privatizacije mnoge asocira na korupciju.

Kako korupcija svoje korene vuče iz neograničene moći države, to privatizacija kao i celokupan proces ekonomskih reformi, koji u suštini znače razvlašćivanje države i oduzimanje najznačajnijih resursa iz njenih ruku, treba u osnovi da dovede do smanjenja korupcije.

U zemljama u tranziciji, globalno posmatrano, došlo je do porasta korupcije sa realizacijom privatizacije. No, to ne znači i da je taj porast neminovno prouzrokovan samim procesom privatizacije. Pre bi se moglo reći da je privatizacija bila samo sredstvo za korupciju koja je inače stalna.

Donedavno postojala su jaka uveravanja da u zemljama u tranziciji, posebno u zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza i Istočne Evrope, privatizacija i liberalizacija tržišta evidentno povećavaju korupciju. Isticana je teza da reforme u ovim zemljama najviše pogoduju interesima potkupljive elite. Zbog toga je, u slučaju kada legalne institucije nisu još razvijene, savetovana maksimalna opreznost u iniciranju ekonomskih reformi.

Što su reforme više odmicale, to su njihovi rezultati kao i dalja istraživanja sve više opovrgavala ovakve teze i na površinu je izašlo sasvim drugo stanovište. **Loše postavljene i neuspešno implementirane tržišne reforme mogu zaista pojačati korupciju.** Međutim, dobro postavljene i uspešno realizovane reforme ne mogu imati takve posledice.



Metodi privatizacije sadrže različite postupke koji mogu da stimulišu ili da spreče državne službenike i druge učesnike u privatizaciji da se upuste u proces korupcije.

Vaučerska privatizacija u teoriji ima najmanji potencijal za ozbiljnu korupciju. Transakcije kroz vaučersku privatizaciju zahtevaju detaljna pravila i procedure koje isključuju administrativnu diskreciju u većoj meri. Važne su informacije o procesu koje su obično široko dostupne, ali su informacije o preduzeću po pravilu veoma oskudne.

Programom masovne vaučerske privatizacije obično upravljaju nezavisne specijalizovane agencije. Iako nijedan metod privatizacije nije imun na korupciju, tipičan program masovne vaučerske privatizacije ima osobinu, više nego bilo koji drugi, da ograniči moć političara i birokratije. Zbog toga se ovaj metod privatizacije smatra najmanje podložnim korupciji.

Likvidacija preduzeća nije često primenjivan metod privatizacije iako je likvidacija po pravilu redovno brz proces. Prelomni momenat u postupku likvidacije je donošenje odluke za likvidaciju preduzeća kao i određivanje cena imovine po kojima će se izvršiti likvidacija. Ove odluke su manje značajne od složenih odluka o kojima treba pregovarati kada je u pitanju prodaja preduzeća. Prodaja imovine preduzeća koje se likvidira vrši se putem efikasnih i transparentnih licitacija, gde su sve potrebne informacije dostupne.

Zbog toga što se pojedinačne odluke o likvidaciji i većina pregovora o cenama realizuju van državne sfere, likvidacija ima potencijal da postane jedan od najpoštenijih metoda privatizacije.

Prodaja preduzeća je metod privatizacije koji se po pravilu sporo realizuje. O specifičnim transakcijama se pregovara pojedinačno, što povećava administrativnu diskreciju. No, kako je za prodaju preduzeća neophodna tehnička stručnost, ove poslove često obavljaju specijalizovane agencije, pa se tako umanjuje administrativna diskrecija, pa time i potencijalna korupcija. Ukoliko je prikupljanje ponuda javno, onda se i informacije o samom preduzeću i procesu iznose javno, dok država obično izveštava o rezultatima obavljenih transakcija. Tamo gde nema javnih ponuda, pristup javnosti informacijama je nedostupan i predstavlja "crnu rupu", koja je veoma pogodna za operacije korupcije.

Model menadžment bajout (*management and employee buy-outs*), koji nije do sada bio predviđen kao mogućnost privatizacije u Srbiji, dosta je široko bio zastupljen u mnogim zemljama u tranziciji. Radi se o mogućnosti da zaposleni, prvenstveno menadžment, preuzmu preduzeće u zakup sa mogućnošću otkupa u određenom roku.

Ovaj model je spor i u velikoj meri zavisi od državne diskrecije i po pravilu ne postoje objektivni i precizni kriteriji za njegovu realizaciju. Zbog toga je ovaj metod privatizacije veoma pogodan za pojavu velike korupcije, što se i dogodilo u mnogim zemljama Istočne i Centralne Evrope.

Spontana privatizacija nastaje naročito u uslovima kada nema brze i transparentne privatizacije. Opseg privatizovane imovine kroz spontanu privatizaciju se ne miže tačno utvrditi, iako je nesporno da je ogroman.

Ovaj metod je naravno potpuno netransparentan. Spontana privatizacija predstavlja u stvari esenciju korupcije jer se radi o čistoj krađi javne imovine od strane bilo političara, bilo direktora preduzeća koji su u vezi sa nomenklaturom.

Mogućnosti za spontanu privatizaciju su do sada bile jako izražene i u našim uslovima. Sporo odvijanje, odugovlačenje, pa i potpuno zaustavljanje privatizacije u više navrata stvarali su povoljne uslove za spontanu privatizaciju. Ukoliko bi novi model privatizacije zapao u krizu realizacije, jednostavno zbog nepostojanja mogućnosti za tako masovnu prodaju preduzeća, onda je realna bojazan da bi spontana privatizacija mogla biti i dalje dominantan oblik privatizacije u nas. Kakve bi to posledice imalo na korupciju suviše je i govoriti.

Da bi međuzavisnot korupcije i privatizacije bila potpunije sagledana potrebno je ukazati i kako brzina privatizacije, administrativna diskrecija i transparentnost utiču na korupciju.

Kako **brzina privatizacije** utiče na korupciju? Za sve transakcije u robnonovčanim tokovima potrebno je vreme. da bi se izvršilo i neregularno plaćanje potrebno je vreme za pregovaranje, čak i ako je okruženje netransparentno. Zato ako je privatizacija brza, tada veliki broj objekata prolazi kroz proces privatizacije u kratkom vremenu. Tada ima manje vremena za obavljanje transakcija korupcije. Štaviše, brzina se



ne može postići bez smanjivanja administrativne diskrecije, čime se sasecaju osnovni podsticaji korupcije. Dakle, brzina privatizacije značajno eliminiše korupciju, baš kao što je odugovlačenje i spor proces podstiču.

Nivo administrativne diskrecije je takođe od velikog uticaja na korupciju. Svaka tačka u procesu privatizacije koja zahteva zvanični potpis predstavlja potencijalnu mogućnost za korupciju. Ako je odluka za dobijanje tog potpisa diskreciona i subjektivna, onda su uslovi za korupciju veći. Zato je u cilju suzbijanja potencijalne korupcije potrebno nastojati da se iz administrativnih ruku u najvećoj mogućoj meri otklone mogućnosti odlučivanja. Tamo gde je mešanje zvaničnika neizbežno treba koristiti jednostavna transparentna i nediskreciona pravila.

Transparentnost procesa privatizacije je od posebnog značaja za suzbijanje korupcije. Zloupotreba informacija kao i drugi oblici nedopuštenog ponašanja olakšani su tajnošću i nedostatkom transparentnosti. Za transparentnu privatizaciju važan je kvalitet tri tipa informacija.

Prvi tip informacija se odnosi na sam zakonski okvir privatizacije. Da bi se izbegla korupcija, potrebno je postići maksimalnu transparentnost ovih informacija. To se postiže **tako što se od pravila privatizacije stvara javna igra**.¹ Time se drastično smanjuju mogućnosti da korumpirani službenici uzimaju mito time što čine izuzetke i krše zakonske standarde.

Drugi važan blok informacija odnosi se na procenjenu vrednost preduzeća koje se privatizuje. Ove informacije su od posebnog značaja u strategijama privatizacije "od slučaja do slučaja", kao što su prodaja pojedinih preduzeća. Transparentnost informacija o proceni umanjuje eventualne korupcionaške poduhvate.

Treći tip informacija od značaja za transparentnost privatizacije odnosi se na podatke o preduzeću (pored onih o proceni kapitala). Ove su informacije najčešće najmanje transparentne zbog knjigovodstvenih sistema koji nisu prilagođeni potrebama tržišne privrede.

¹ Vidi: D. Kaufman, P. Siegelbaum: "Privatization and corruption in transition economies", Journal of International Affaires, Winter 1997.

Posebno treba istaći da je bitan aspekt transparentnosti sposobnost informisanja o rezultatima transakcija privatizacije. Samo kroz poznavanje rezultata treća strana može da proceni da li je nešto pogrešno u privatizacionim transakcijama.

Kao što vidimo pojedine metode privatizacije nose sa sobom različite opasnosti od korupcije. Uz to nivo korupcije umnogome zavisi od transparentnosti privatizacionog okvira i procesa privatizacije, stepena administrativne diskrecije i brzine privatizacije.

Da li će novi Zakon o privatizaciji podstaći u većoj ili manjoj meri korupciju pokušaćemo da odgovorimo analizirajući pojedine metode i procese koji su iz prethodno iznetih razloga posebnog značaja i od kojih zavisi da li će buduća privatizacija biti opterećena većom ili manjom korupcijom.

3. Transparentnost i efikasnost novog modela privatizacije u Srbiji

Pred nama je očigledno veliki zaokret u privatizaciji koja je, u prethodnom dvanaestogodišnjem periodu bila neuspešna. Kakva je transparentnost novog projekta privatizacije u Srbiji i kakvi su izgledi za njegov uspeh pokušaćemo da ukažemo analizirajući neke od ključnih odredbi novog Zakona o privatizaciji.²

Novi pristup privatizacije u Srbiji počiva na dvema ključnim polugama, prvo, to je dominantni model većinske obavezne prodaje društvenog ili državnog kapitala svakog preduzeća koje se privatizuje, i drugo, promovisanje Vlade u centralni organ odlučivanja u procesu privatizacije i preuzimanje u tom smislu velikih diskrecionih ovlašćenja.

3.1. Model većinske obavezne prodaje

U predlogu novog Zakona predviđa se prodaja do 70% kapitala koji se privatizuje. Ovo je ključna odredba kojom se celokupni model privatizacije opredeljuje kao prodaja i maksimalno se udaljava od prethodna tri projekta privatizacije u Srbiji, koja su se zasnivala na modelu pretežno insajderske privatizacije.

² Predlog zakona o privatizaciji, Politika, 17. maj 2001.



Privatizacija putem prodaje može biti vrlo transparentna ako se zasniva na tenderu ili aukciji, što novi Zakon i predviđa. Problem nastaje ukoliko se prodaja ne može izvršiti ovim metodama zbog nepostojanja kvalitetne tražnje. U tom slučaju prodaja velikog broja preduzeća moći će da se izvrši direktnom pogodbom ili će ona ostati neprodana tj. neprivatizovana.

Direktna prodaja je najviše podložna korupciji iz prostog razloga što je tu stepen transparentnosti najniži, dok je istovremeno visok nivo administrativne diskrecije.

Pitanje je dakle da li postoji opasnost da se privatizacija putem prodaje pokaže neuspešnom jednostavno zbog nedovoljne tražnje za kapitalom naših preduzeća. Pored opaski koje nam je na ovu temu pre nekoliko godina uputio nobelovac Milton Fridman³, treba imati u vidu i okolnost da je vreme određeno za prodaju preduzeća po novom Zakonu dosta kratko.⁴ Velika ponuda u kratkom roku će nepovoljno uticati na cene prodaje. Za mnoga preduzeća verovatno neće biti nikakve tražnje.

Zakonodavac je očigledno precenio zainteresovanost potencijalnih investitora, posebno stranih. Direktne strane investicije, po pravilu, u značajnijem obimu dolaze u neku zemlju tek u kasnijim fazama reformi kad se ustalio sistem otvorene tržišne privrede i kada se stabilizuje i politički sistem. Mi smo, nažalost, još daleko od ovih uslova, pa zbog toga nije realno očekivati da će odmah po donošenju novog Zakona o privatizaciji investitori pohitati da pokupuju sve što se kupiti može. Realno je očekivati veliki oprez na početku i postepeno povećanje direktnih stranih investicija u narednom periodu.

³ Ovim povodom nobelovac Milton Friedman kaže da se u zemlji kao što je Jugoslavija u kojoj nema novca, ne sme insistirati na metodu prodaje, jer će se tada kao kupci javiti gotovo isključivo stranci. Ali u tom slučaju se moraju ponuditi veoma niske cene, i postoji opasnost rasporodaje kapitala u besce-nje. Nijedan strani investitor neće doći u Jugoslaviju zato da bi zemlji pomogao: on će doći da bi imao koristi od toga, i zato bi Jugoslavija bila prisiljena prodavati po izvanredno niskim cenama, i to svoja najbolja preduzeća. To će stvoriti izuzetno teške probleme kasnije, jer će se "porodični nakit" prodati po najnižoj ceni i to strancima. Zato insistiranje na isključivoj primeni metoda prodaje stvara više problema nego koristi, jer znači subvencionisanje, kroz niske cene, stranih investitora.

⁴ Samo 18 meseci od donošenja zakona za ona preduzeća koja žele da 30% kapitala podele zaposlenima, a sva će želeti jer je to maksimalni nivo.

U prilog ovoj tezi zar nam dovoljno ne govori i poslednje iskustvo sa privatizacijom Beočinske fabrike cementa. Iako se radi o dragulju naše privrede, prodaja se ne može tako brzo realizovati jer mnogi odnosi i prava u našem društvu nisu dovoljno definisani. Posebno su nejasni odnosi na relaciji društveno preduzeće i država. Tim problemom je opterećen i ovaj novi Zakon o privatizaciji.

Za ilustraciju ovog problema poslužićemo se jednim hipotetičkim primerom koji se odnosi na rešenje iz novog Zakona o privatizaciji. Pretpostavimo da preduzeće "X", odnosno njegov menadžment, napravi aranžman sa potencijalnim strateškim partnerom o prodaji paketa akcija ili dela preduzeća. U istom trenutku može da se javi država, odnosno Agencija ili ministarstvo⁵ i da ono pokrene inicijativu za privatizaciju preduzeća "X" jer je, pretpostavimo, postiglo dogovor sa drugim strateškim partnerom.

Ko će rešiti sukob interesa u ovom slučaju i kako će potencijalni strateški partner biti siguran da pregovore vodi sa stvarno nadležnim za prodaju preduzeća "X" i ko će mu dati garancije da mu eventualno dogovoreni aranžman sutra neko ne ospori. Zbog toga privatizacioni okvir treba da bude maksimalno transparentan i jasan da se od pravila privatizacije stvori javna igra.

3.2. Uloga države u privatizaciji

Kao što smo konstatovali novim Zakonom o privatizaciji država je sebe promovisala u centralni organ odlučivanja i preuzela velika diskreciona ovlašćenja. Odredbom da se postupak privatizacije u nekom preduzeću može pokrenuti i inicijativom Agencije ili ministarstva, praktično se podržavljuje cela privreda. Njome se unosi maksimalni nivo administrativne diskrecije i dovodi u pitanje transparentnost procesa privatizacije. Ako država oceni da neko preduzeće treba privatizovati ona to može da uradi nezavisno od volje i interesa samog preduzeća. Pravnici bi verovatno ovo ocenili kao protivustavnu radnju. No, za mene je isto tako važno pitanje diskriminacije. Uslovi očigledno nisu za sve isti jer država može jedno preduzeće da privatizuje a drugo ne. Uplitanje države

⁵ Agencija ili ministarstvo to mogu da urade koristeći odredbe člana 16. stav 5.: "Postupak privatizacije može se pokrenuti inicijativom Agencije ili ministarstva nadležnog za privatizaciju".



u privredni život ovde je otišlo najdalje i teško se može uklopiti u bilo kakvu strategiju slobodne tržišne privrede.

Da bi bila uspešnija u privatizaciji država je sebi postavila za zadatak da neka preduzeća (po njenom izboru) "prestruktuiru u procesu privatizacije", i tako ponovo daje sebi previše nadležnosti. Ona odlučuje da li neko preduzeće treba prestrukturirati i kako ga treba prestrukturirati.

Uplitanje države u privatizaciju velikih ekonomski devastiranih preduzeća može biti racionalno samo za grupu od 10 do 20 preduzeća (Zastava, Sartid i sl.), koja bi bila unapred određena prilikom donošenja Zakona o privatizaciji. Za ova preduzeća država bi bila ovlašćena da ih privatizuje na način kako oceni da je najcelishodnije, bilo prodajom, bilo prestrukturiranjem pre prodaje ili čak likvidacijom ako to najmanje košta.

Na prekomernu involviranost države u proces privatizacije upućuje i odredba da će privatizaciju preduzeća sa društvenim kapitalom koja se ne privatizuju u propisanom roku izvršiti Agencija. To praktično znači da će sva preduzeća, kod kojih ne uspe prodaja većinskog dela kapitala kao i ona koja uopšte nisu krenula u privatizaciju, privatizovati Agencija. S obzirom na već iznete rezerve o mogućnosti prodaje velikog broja preduzeća u kratkom roku, velika je verovatnoća da će ogroman broj preduzeća ostati u nadležnosti Agencije da ih privatizuje. Pored prekomernog i nepotrebnog uplitanja države u sam proces privatizacije pojavice se i problem nedovoljne transparentnosti i prekomerne administrativne diskrecije. Ako Agencija bude "zatrpana" projektima privatizacije stotine preduzeća tada će pritisci svake vrste na državne službenike pa i političare biti nesagledivih razmera. Preterani pritisci obično smer događaja preokreću, hteli mi to ili ne, u drugom pravcu od regularnih i transparentnih tokova i proces teraju tamo gde su korupcija i razne druge devijacije neizbežni.

U prilog tezi o prekomernom uplitanju države u proces privatizacije i samim tim i o visokom stepenu administrativne diskrecije kao jednom od najvećih uzročnika korupcije, navašćemo neka rešenja iz postupka tenderske prodaje preduzeća. Za bilo koje preduzeće koje se prodaje putem tendera Agencija za privatizaciju po novom Zakonu određuje tendersku komisiju i finansijskog savetnika. Da bi otklonila svaku mogućnost da bilo ko sem nje, pa ni finansijski savetnik, utiče na odluku o rezultatima tendera, Agencija je preuzela na sebe pravo da ona daje

predlog tenderskoj komisiji kako će rangirati ponude, odnosno izvršiti izbor.

Dakle, preduzeće ne može birati tendersku komisiju, ono ne može birati ni svog finasijskog savetnika koji bi štitiio njegove interese. I da paradoks bude veći ni finasijski savetnik koga je odredila Agencija ne može dati predlog tenderskoj komisiji o izboru strateškog partnera iako mu je to zapravo osnovni zadatak. I sa stanovišta transparentnosti i efikasnosti privatizacije bolje bi bilo da preduzeće i njegov finasnij-ski savetnik imaju više slobode u realizaciji tendera a da kontrola procesa ostane u funkciji države, odnosno Agencije.

Na transparentnost novog pristupa privatizaciji u Srbiji nepovoljno utiče i odredba: "U slučaju da subjekat privatizacije ne postupi po odluci Agencije, dalji postupak privatizacije sprovodi Agencija u skladu sa Zakonom". Za neizvršenje odredbi Zakona postoje sankcije a proces privatizacije treba da ostane u preduzeću a ne da ga preuzima država.

Iz dosadašnjih razmatranja videli smo da se preduzeća zbog prekomernog uplitanja države u proces privatizacije, mogu naći u neravnopravnom položaju. Pored preduzeća u nejednakim uslovima su i građani i to kako zaposleni u preduzećima koja se privatizuju, tako i ostali koji imaju pravo na vaučere.

Naravno da je pitanje pravednosti uvek težak problem, međutim očigledno primere nepravde treba otkloniti. Primera radi pravo na sticanje besplatnih akcija nemaju lica koja su to pravo ostvarila po osnovu Zakona o svojinskoj transformaciji iz '97. To znači ako je neko po prethodnom Zakonu iskoristio samo 1% svojih prava na besplatne akcije dovodi se u isti položaj kao neko ko je realizovao 100% svojih prava na besplatne i 100% na akcije sa popustom. Nema razloga da građani koji su svoja prava delimično iskoristili, da ostatak prava ne realizuju po novom Zakonu.

Razmere nepravdičnosti postaju još veće ako se imaju u vidu prava, bez obzira što se nije radilo o čistom poklonu, koja su zaposleni u nekim preduzećima ostvarili u procesu privatizacije po zakonima iz '89 i '91 godine. Disproporcije u ostvarenim pravima u privatizaciji zbog toga mogu biti zaista velike.



4. Umesto zaključka

S obzirom da se novi Zakon o privatizaciji zasniva na modelu prodaje to će i transparentnost procesa pa i nivo korupcije direktno biti u zavisnosti, koliko će se preduzeća prodati putem tendera i aukcija kao vrlo transparentnih metoda. Ukoliko manji deo društvenog i državnog kapitala bude prodat putem tendera i aukcija a veći direktnom pogodbom, zašto cenimo da je realnija pretpostavka zbog nedovoljne tražnje pa i kratkog roka, to će i transparentnost biti slabija i korupcija veća.

Izlaz iz ove situacije biće verovatno iznuden promenom utvrđene proporcije prodaja - besplatna podela u korist besplatne podele građanima i zaposlenim na račun smanjenja dela obavezne prodaje.

Verovatno u želji da privatizaciju "forsira maksimalno", država se malo zaboravila pa je sebi priuštila suviše nadležnosti i oplaščenja. To nije dobro ni za državu ni za privredu. Naravno transparentnost je time smanjena a rizik od korupcije znatno povećan.

Ako želi transparentnu i efikasnu privatizaciju država bi zaista morala da svoju ulogu ograniči na određivanje pravila u okviru kojih bi preduzeća imala maksimalnu slobodu dok bi država vršila kontrolu da se utvrđena pravila u celosti poštuju. Pored toga ona treba da populariše privatizacioni okvir čineći ga maksimalno transparentnim i da edukuje preduzeća i građane da svi postanu aktivni učesnici u toj velikoj društvenoj igri.

Ukoliko bi se u novi Zakon o privatizaciji u naznačenom smislu ugradile sugestije onda bi predstojeća reforma imala šansu da ponese epitet dobro postavljene i uspešno implementirane, čime bi i korupcija bila izbegnuta u najvećoj meri.

Treba istrajati na donošenju pravnih propisa koji su jasni i koji ne ostavljaju prostor za diskreciona ovlašćenja, u tom smislu najbolja je sugestija da zakonodavac treba da razmišlja kao filozof a da govori kao seljak.

Dodatak



Kratak prikaz transparentnosti privatizacije u Srbiji

Slučaj Beočinske fabrike cementa

Lica:

Aleksandar Vlahović, ministar za privatizaciju i, neposredno do pre stupanja na ovu dužnost, partner u Deloitte&Touche i jedan od direktora njihove jugoslovenske kancelarije koja je finansijski savetnik Lafaržu u poslu kupovine Beočinske fabrike cementa.

Željko Copkov, generalni direktor BFC-a

Nenad Čanak, predsednik Skupštine AP Vojvodine

I čin

Aleksandar Vlahović: "Prodaja Lafaržu je konačna . Radi se o ranije sklopljenom ugovoru koji je odobrila Vlada Srbije, skupština i upravni odbor zaposlenih te će BFC biti prodat po najpovoljnijim uslovima. Ponuda Lafarža je najpovoljnija i još poboljšana u poslednje vreme. Francuzi su nedavno pitali da li posao još važi i, bez dvoumljenja, im je odgovoreno potvrdno."

(Politika, subota, 26.maj 2001)

Aleksandar Vlahović: "(...) prethodna vlada je izabrala francusku firmu za glavnog partnera." Na opasku da je skupština akcionara kao najviše telo, poništila odluku, ministar odgovara: "A, ne možemo se tako igrati!"

(Politika, četvrtak, 28.maj 2001.)

Željko Copkov: Zalaže se za raspisivanje međunarodnog tendera za privatizaciju BFC-a i da o izboru strateškog partnera odluči mešovita komisija Vlade Srbije, vojvodanskih vlasti i BFC-a. "Nikakav ugovor sa Lafaržom nije potpisan - vođeni su samo razgovori sa ovom firmom, kao i sa britanskim RMC-om i austrijskim Alas International. Ali nikakvi ugovori nisu potpisani."

(Glas, petak, 25.maj 2001.)

Nenad Čanak: Upozorava one koji žele da kupe na ovakav način BFC da znaju da kupuju kradenu robu i da će se, kada se za to steknu uslovi, morati da pakuju kofere iz Beočina. Nikada nije bio raspisan međunarodni tender jer smo 1998. bili pod sankcijama međunarodne zajednice.

(Nedeljni telegraf, sreda, 23.maj 2001)

Željko Copkov: "Za informaciju da se BFC prodaje Lafaržu saznali smo iz sredstava javnog informisanja. Nismo bili uključeni u završne pregovore sa ovom kompanijom i ne znamo šta je razgovarano i dogovoreno. Uz to moram da kažem da nije tačna tvrdnja da je 1998. bio raspisan međunarodni tender. Nije ga ni moglo biti jer je Jugoslavija, odnosno Srbija bila u potpunoj međunarodnoj izolaciji i postojala je striktna zabrana ulaganja u našu zemlju. (...) Ne može se fabrika prodavati iza leđa."

(Nedeljni telegraf, sreda, 23.maj 2001)

Nenad Čanak: Pismenim putem je pozvao 11 najpoznatijih evropskih firmi iz cementne industrije na razgovore o dokapitalizaciji ili privatizaciji BFC-a. "Skupština Vojvodine želi privatizaciju na legalnim osnovama koja će poštovati zakonska prava bazirana na propisima Evropske Unije (prava denacionalizacije, prava privatizacije, prava nasleđa, parava zaposlenih), kao i potrebe države, pokrajine i mesta gde se fabrika nalazi."

(Glas, utorak, 22. maj 2001.)



Zoran Đinđić: Upozorava da je u nacionalnom interesu da taj prvi posao privatizacije bude uzoran. "Nama kao vladi je najmanje potreban kontroverzan slučaj, jer ništa gore nego kada jedna vlada dođe na loš glas da ne obavlja privatizaciju zakonito. Takođe je i za celu zemlju jako loše da, i pre nego što je proces privatizacije uopšte krenuo, stranci ne znaju koga imaju za partnera."

(Glas, sreda, 23.maj 2001)

Epilog

"Lafarž" na popravnom. Na zajedničkom sastanku posloводства i organa upravljanja cementare odlučeno je da BFC sačeka donošenje novog zakona o privatizaciji i da se, u skladu sa njim, raspiše novi međunarodni tender na kome će onda bez ograničenja moći da učestvuju sve zainteresovane kompanije. Ovakvom odlukom Upravnog, Izvršnog i Nadzornog odbora fabrike, generalnog direktora i predsednika Skupštine akcionarskog društva praktično padaju u vodu svi dosadašnji pregovori sa "Lafaržom".

(Glas, četvrtak, 31. maj 2001.)

Post festum

Aleksandar Vlahović: "Nikada nisam rekao da je postojao ugovor između "Lafarža" i Beočina".

(Politika, ponedeljak, 4. jun 2001.)

Pauza

Dok iščekujemo početak II čina, Transparency International Srbija (TIS) može samo da se u potpunosti složi sa ocenom premijera da je BFC svojevrsan test transparentnosti i ozbiljnosti sa kojom vlada pristupa privatizaciji. Na njemu se gradi novi imidž ove zemlje prema inostranim poslovnim krugovima bez čijih ulaganja nema napretka Srbije. TIS smatra da je dosadašnji razvoj događaja, pun kontroverzi i nejasnoća (netransparentnosti) ostavio dosta loš utisak kako na domaću, tako i na međunarodnu javnost.

Glavne tačke sporenja su oko toga da li je međunarodnog tendera, dok se zemlja nalazila pod sankcijama, bilo ili nije, te da li je ugovor o

prodaji sklopljen ili ne. Resorni ministar bi u cilju što bržeg raspleta ove rašomonijade trebao da dokaže tvrdnje koje osporava rukovodstvo BFC-a.

Ukoliko ugovor nije sklopljen, onda nema razloga da se na međunarodnom tenderu koji bi se raspisao proveri koliko fabrika stvarno vredi. U suprotnom, građanima ostaje da se oslone na reč ministra da je to najpovoljnija ponuda koja se može dobiti. Izvesnu senku sumnje baca i činjenica da je ministar, upravo u vreme spornih pregovora, bio na čelu kancelarije Deloitte&Touche koja je zastupala Lafarž u pregovorima o kupovini BFC-a - drugim rečima, zastupao je tada interese Lafarža, a ne BFC-a. Insistiranje da se tako uspostavljeni uslovi sačuvaju stvara osnovanu sumnju da postoji pristrasnost. Na ovaj način se dovodi u pitanje postojanje jednakih uslova za sve da učestvuju u tržišnoj utakmici u Srbiji, bez čega se ne možemo nadati privlačenju ozbiljnih stranih poslovnih partnera.

Veliki propust resornog ministarstva je što nije uključilo u obnovljene pregovore sa Lafaržom ostale zainteresovane strane: rukovodstvo fabrike, predstavnike zaposlenih, pokrajinske vlasti. Ovo je direktno isprovociralo burnu reakciju ignorisanih, a neposredno zainteresovanih strana, što je kulminiralo upućivanjem pisma predsednika vojvodanske skupštine vodećim evropskim proizvođačima cementa da se prijave na novi tender pokrajinskoj skupštini. Kakav je to utisak ostavilo na poslovne ljude u inostranstvu u pogledu ozbiljnosti države, vladavine prava i transparentnosti kao osnovnih preduslova za strana ulaganja, nije teško pretpostaviti.

Velika odgovornost resornog ministarstva za ovo leži u tome što se sve ovo moglo lako izbeći, kao što smo rekli, prostim uključivanjem svih zainteresovanih strana u pregovore *na vreme.*, što je, uostalom uobičajena praksa u drugim zemljama.

Zbog toga TIS poziva Ministarstvo za privatizaciju da što pre okonča ovu rašomonijadu kako bi ogromna šteta po ugled Srbije koja je ovim nastala, prestala da se uvećava. To je posebno važno sada kako se bliži donatorska konferencija.

Ovakvi potezi ozbiljno umanjuju kredibilitet zemlje koji je nova vlast, sa velikim političkim uspehom, gradila na međunarodnom planu.



Jugoslavija se, na rang listi korumpiranosti (netransparentnosti) nalazila, pre dolaska nove vlasti, na poslednjem mestu u Evropi i na 89. od 90 rangiranih zemalja. Indeks se formira na bazi mišljenja stranih poslovnih ljudi kakva je transparentost u datoj zemlji (a nama je njihovo mišljenje itekako važno!). Odlučnost sa kojom je srpska vlada krenula u obračun sa korupcijom i prihvatila javnost u radu nagoveštavali su veliki skok naše zemlje na rang listi (posebno imajući u vidu nisku startnu poziciju). Ukoliko ovaj pomak ne bude onoliki koliki je mogao da bude (ovogodišnji indeks će biti objavljen 27. juna 2001.), znaćemo zbog čega - što bi rekli: Biće transparentno!

Transparentnost privatizacije bugarskog Telekomoma

Prodaja bugarskog Telekomoma bio je najveći i najvažniji posao privatizacije u Bugarskoj. Sklapanje ugovora o prodaji bilo je od ogromnog značaja za celokupnu bugarsku privredu. Postupak privatizacije BTC-a bio je sastavni deo procesa liberalizacije tržišta bugarskih telekomunikacija. *Poštovanje zakona i otvorenost posla* bile su osnovne kategorije koje je Vlada isticala da će poštovati.

Kao nevladina organizacija specijalizovana za praćenje korupcije u bugarskom društvu, *Transparency International - Bulgaria* (TIB) je bio posebno zainteresovan za privatizaciju BTC-a s obzirom na njegov ogroman materijalno-ekonomski, strateško-vojni i politički značaj za Bugarsku. TIB je isticao da postupak privatizacije mora biti: *jasan, otvoren i u skladu sa zakonom* ukoliko se žele postići pozitivni efekti za zemlju.

Značaj privatizacije BTC-a za Bugarsku

Prodaja BTC-a je bila najveći korak koji je bugarska vlada do tada načinila na putu povlačenja države iz privrednog života. Sve zemlje članice EU (sa izuzetkom Grčke) odrekle su se državnih interesa u svojim telekomunikacionim kompanijama. Od 1. januara 1998, sa izuzetkom Grčke i Portugala, sve države članice EU su u potpunosti liberalizovale svoje telekomunikacije, što je rezultiralo nižim cenama i boljim kvalitetom telekomunikacionih usluga. U Bugarskoj je bilo planirano da do pune liberalizacije telekomunikacija dođe 1. januara 2003, a liberalizacija ovog sektora postavljala se kao jedan od preduslova koji Bugarska mora da ispuni ukoliko želi u EU.



Uprkos strategiji bugarske vlade da postepeno liberalizuje cene usluga BTC-a, kompanija je, za međunarodne razgovore, zadržala najvišu tarifu u Evropi, a za lokalne najnižu. Nerealno niske cene u lokalnom telefonskom saobraćaju održavale su se pomoću takozvanih *unakrsno subvencioniranih usluga*. Naime, BTC je prihodima od međunarodnog saobraćaja koji se odvijao po nerealno visokim cenama, pokrivao gubitke u lokalnom saobraćaju koji su nastajali usled niskih cena.

Sledeći ozbiljan problem predstavljao je nizak kvalitet usluga BTC-a. Vlada nije bila u stanju da sama obezbedi neophodna finansijska sredstva da postavi ponovo na noge celu mrežu. S obzirom na postojeću strukturu pretplatnika BTC-a, takva investicija ne bi ni imala mnogo smisla. Naime, BTC prodaje svoje usluge na malom tržištu, a istovremeno održava veliku mrežu, koja je, uz to, opterećena i velikim brojem klijenata koji donose mali prihod. Svojom politikom održavanja veštački niskih cena za usluge koje se najviše traže (lokalni pozivi), bugarska vlada je pretvorila BTC u "socijalnu kompaniju". Svako povećanje cena je uvedeno na osnovu posebne odluke vlade, posle dugotrajne i mučne procedure. Politika kompanije je zavisila od čisto političkih faktora. Nivo cena se nije prilagođavao uslovima na tržištu, već potrebama parlamentarnih ili lokalnih izbora.

Postalo je jasno da, iako je tokom prethodne dve godine BTC prolazio kroz proces finansijske konsolidacije, vlada neće moći sama, bez partnerstva sa nekim od velikih telekomunikacionih operatera, da pripremi kompaniju za punu liberalizaciju koja je planirana za 2003. U odsustvu *novog investiranja u mrežu*, neminovan je dalji pad kvaliteta usluga. Takođe, bez *nove pretplatničke strukture*, BTC neće biti u stanju da se suoči sa konkurencijom velikih operatera kojima će 2003. biti dozvoljeno da slobodno uđu na bugarsko tržište.

Ukoliko se BTC, pre 2003., ne pripremi za uslove rada na slobodnom tržištu, kompanija će praktično biti osuđena na propast. Razlog je realna mogućnost da će strani telekom operateri ući na bugarsko tržište i ponuditi usluge mnogo boljeg kvaliteta po prihvatljivim cenama. Za očekivati je bilo da će njihova strategija biti da privuku takozvane poslovne pretplatnike, koji BTC-u donose više od 80% prihoda.

Sledeći argument u prilog prodaje BTC-a proizlazi iz njegovog značaja za celokupnu nacionalnu privredu. Neodgovarajući kvalitet telekomunikacionih usluga odvrća potencijalne investitore od ulaganja u bugar-

ska preduzeća. Takođe, bez dobrih komunikacija ne može se postati deo Zajedničkog tržišta, niti realizovati tehnološko osavremenjavanje privrede. Stanje u oblasti telekomunikacija je bio jedan od bitnih razloga zašto su strani investitori bili uzdržani u pogledu ulaganja u Bugarsku.

BTC je najveća državna kompanija koja je ponuđena na prodaju od početka procesa privatizacije. Zbog toga je prodaja BTC-a trebala da da jasan signal da su stvoreni novi, povoljniji uslovi za strana ulaganja u Bugarskoj i da doprinese smanjivanju nivoa investicionog rizika zemlje (country risk). S druge strane, međutim, efekat prodaje BTC-a na smanjivanje country risk-a ne treba precenjivati, već se mora uzeti u obzir i okvir u kome se odvija *celokupan program privatizacije*, kao i *stepen smanjivanja korupcije u javnoj upravi*.

Nedovoljna transparentnost u privatizaciji velikih državnih kompanija imala je direktan uticaj na *cenu bugarskog stranog duga*. Tako je odbijanje vlade da obelodani cenu koju je konzorcijum OTE/KPN ponudio prilikom podnošenja ponude za kupovinu 51% BTC-a, oborilo cenu bugarskog duga na međunarodnom tržištu u istoj meri kao i izbijanje sukoba na Kosovu.

Sledeći važan aspekt prodaje BTC-a odnosi se na liberalizaciju tržišta mobilne telefonije. Prema licitacionim dokumentima, kupac BTC-a trebalo je takođe da dobije i dozvolu da postane drugi operater GSM mobilne telefonije. U liberalizaciji tržišta mobilne telefonije, Bugarska je dosta zaostajala za drugim istočnoevropskim zemljama, u kojima je konkurencija u ovoj oblasti, postala realnost još pre nekoliko godina. Očekivalo se da će u Bugarskoj drugi operater početi s radom krajem 2000. i da će to dovesti do sniženja cene i poboljšanja kvaliteta usluga.

Bugarska je bila među poslednjima u Istočnoj Evropi koja je objavila prodaju svog telekoma, iako je prodaja BTC-a planirana još 1996. Socijalisti su želeli da prodaju BTC isključivo da bi smanjili ogroman budžetski deficit. Eksperti u socijalističkoj vladi su verovali da je moguće dobiti neverovatnu sumu od oko milijardu dolara za 25% deonica u BTC-u. Tako je, sredinom 1996., premijer Videnov sa skupštinske govornice izjavio da on predviđa da će se za prodaju 25% deonica kompanije dobiti 1,2 milijarde američkih dolara. Kako se ispostavilo da je realna cena daleko ispod očekivane, vlada je odustala od prodaje, uprkos kritičnoj budžetskoj situaciji. Na taj način su nerealna očekivanja



spasla kompaniju da ne postane kolateralno jamstvo za kratkoročni zajam za premošćavanje.

Ograničeno trajanje mandata naredne, prelazne vlade Sofianskog onemogućili su konkretnije korake u privatizaciji BTC-a. Međutim, praktično tada je doneta odluka da se proda 51% deonica kompanije.

Za vladu premijera Kostova prodaja BTC-a je bila važna, pre svega, u strateškom smislu, tj. kao signal potencijalnim investitorima da u zemlji vlada nova klima. Po isteku roka za predaju ponuda, postalo je jasno da *nema interesovanja za BTC*. Jedina ponuda stigla je od holandskog KPN i grčkog državnog operatera OTE. Time je otpala mogućnost da se vrednuju ponude i izabere najpovoljnija, kao i da se pokaže stranim investitorima da postoji interesovanje za ulaganje u Bugarsku, što je bio, isto tako, važan cilj.

Vlada je požurila da objasni da je, posmatrano u kontekstu kosovske krize, ovo u stvari veliki uspeh za Bugarsku. Međutim, ubrzo su se pojavile sumnje da je ovaj posao mnogo manje "sjajan" nego što su to vlasti predstavljale. Državna kompanija OTE je među najnekonkurentnijim operaterima u Evropi, ali se pretpostavljalo se da će partnerstvo sa KNP-om nadoknaditi neke od slabosti grčkog državnog operatera. U prvi plan je istaknuta investicija koju je Konzorcijum nameravao da plasira u BTC, kao i da ta investicija pruža čvrstu garanciju da će se novi vlasnik potruditi da kompaniju pripremi za slobodno evropsko tržište telekomunikacija.

Uključenje Transparency International Bulgaria u praćenje postupka privatizacije

Transparency International - Bulgaria je bio zainteresovan da učestvuje, kao nezavisni posmatrač, u postupku privatizacije BTC-a. TIB je, u svom pismu Agenciji za privatizaciju, naveo argumente zašto je poželjno da proces privatizacije BTC-a, u svojstvu posmatrača, prati i jedna nezavisna institucija koja bi se obavezala da će izvršiti detaljnu evaluaciju primenjenih metoda i procedura. U prilog svoje kompetentnosti za ovaj složen zadatak, TIB je istakao da predstavlja ogranak najpoznatije međunarodne organizacije specijalizovane za borbu protiv korupcije - *Transparency International (TI)*.

Jedan broj ogranaka TI već je, u svojstvu nezavisnih posmatrača, bio uključivan u procese privatizacije, licenciranja i javnih nabavki u svojim zemljama, što omogućava TIB da se posluži njihovim bogatim iskustvom. Tako je nacionalna podružnica *Transparency International* u Panami bila direktno uključena, kao nezavisni posmatrač, u proces privatizacije telekomunikacione kompanije te zemlje i ustanovila je metodologiju za učešće u svojstvu posmatrača u ovakvoj vrsti postupaka. Bugarska podružnica *Transparency International* je nameravala da, na osnovu te metodologije, prilagođene naravno domaćim uslovima, izvrši kontrolu privatizacije BTC-a. Istovremeno, TIB je okupio tim eminentnih domaćih i stranih eksperata specijalizovanih za ekonomski, finansijski, pravni i tehnološki aspekt privatizacije u oblasti telekomunikacija. Ovaj tim je bio u stanju da izvrši sveobuhvatnu evaluaciju procesa privatizacije BTC-a.

Pri tom je važno napomenuti da je *Transparency International - Bulgaria građansko, nestranačko udruženje, čiji su ciljevi u celini usredsređeni na promovisanje nacionalnih interesa Bugarske i njenih građana*. Prema svom statutu, TIB ne štiti niti promoviše bilo čiji privatni interes.

Tokom pregovora o sklapanju ugovora o monitoringu procesa privatizacije BTC-a, ustanovljena su *pravila monitoringa*, koja se odnose na *jasno definisana ograničenja i norme ponašanja posmatračkog tima*, od kojih su najvažnije sledeće:

- *Klauzula o poverljivosti*: tim posmatrača neće otkriti nijednu informaciju u vezi sa postupkom privatizacije, javno ili putem privatnih kanala, sve do konačnog zaključivanja i praktičnog izvršenja posla;
- Tim će poštovati sva ograničenja koja se odnose na zaštitu državne tajne i poslovne tajne strana u poslu. Posmatranje ne uključuje pristup tim strogo poverljivim informacijama. Ukoliko posmatrači nenamerno doznaju neku od tih informacija, ne smeju je otkriti čak ni po okončanju procesa privatizacije BTC-a;
- Posmatrački tim će, u svom završnom izveštaju, dati evaluaciju transparentnosti i usklađenosti sa zakonom procedure privatizacije, ali bez otkrivanja drugih informacija. TIB je zainteresovan samo i jedino za *proceduru* i njenu *transparentnost*.
- Posmatrački tim i njegovi članovi neće imati pravo da na bilo koji način učestvuju u diskusiji između vlade i potencijalnih kupaca ili



njihovih predstavnika. Tim *posmatra posao*, ali u njemu *ne učestvuje*.

Sa druge strane, dogovoreno je da Agencija za privatizaciju preuzme sledeće obaveze prema TIB-u:

- Da, po potpisivanju izjava o poverljivosti od strane posmatračkog tima, obezbedi kompletnu informaciju o procesu privatizacije, neophodnu da se izvrši evaluacija;
- Da se članovima tima omogući da prisustvuju svim sastancima sa potencijalnim kupcima i njihovim predstavnicima, osim onima koji su striktno poverljive prirode;
- Da omogući organizovanje sastanaka sa članovima TIB-a i potencijalnim kupcima tokom i nakon završetka procesa privatizacije;
- Da omogući članovima TIB-ovog tima da prisustvuju otvaranju ponuda i pregovorima.

Ugovor o uključivanje TIB-a kao nezavisnog posmatrača procesa privatizacije BTC-a, zaključen je sa Agencijom za privatizaciju 16. februara 1999. Međutim, pošto je TIB naknadno uključen u proces privatizacije, nastao je problem evaluacije *dotadašnjeg* toka privatizacije. Pravni tim TIB-a održao je seriju sastanaka sa predstavnicima pravnog odeljenja Agencije za privatizaciju, da bi se preciziralo koju je dokumentaciju potrebno dati na uvid.

Međutim, brojni zahtevi koje je podneo posmatrački tim da mu se omogući pristup dokumentaciji koja potvrđuje legitimnost potencijalnih kupaca u procesu privatizacije BTC-a (iz koje se vidi da li kompanije - potencijalni kupci zadovoljavaju kriterijume koje je odredila Agencija za privatizaciju) su listom odbijeni, s obrazloženjem da se relevantna dokumentacija čuva kod posrednika, Deutsche Bank.

Osim toga, Agencija za privatizaciju takođe nije ispunila svoju obavezu iz tačke 2 Ugovora o monitoringu privatizacije Bugarske telekomunikacione kompanije, po kojoj je Agencija bila dužna da omogući članovima posmatračkog tima da prisustvuju svim sastancima sa potencijalnim kupcima i njihovim predstavnicima. Posmatračkom timu je bilo omogućeno da prisustvuje samo na dva sastanka radne grupe o privatizaciji Bugarske telekomunikacione kompanije. Tokom jednogodišnjeg trajanja ugovora, Agencija za privatizaciju *nijednom nije pozvala*, u smislu izvršavanja svojih ugovornih obaveza, ekspertski tim TIB-a da prisustvuje sastancima radne grupe sa potencijalnim kupcima.

Isključivo zahvaljujući naporu g-đe Asje Kavrakove, bivšeg izvršnog direktora TIB-a, i g. Iana Logana, predstavnika Deutsche Bank-a, postignut je usmeni dogovor sa Bankom da se saraduje na pribavljanju dokumenata kojima se utvrđuje usaglašenost sa zakonom i transparentnost postupka privatizacije BTC-a. Na osnovu tog dogovora, *Transparency International-Bulgaria* je 23. marta 1999. poslala zvaničan faks Deutsche Bank-u tražeći određene informacije. *Na taj zahtev odgovor nikada nije stigao.*

U okviru realizacije ugovora o monitoringu, predstavniku britanske podružnice *Transparency International* bilo je dozvoljeno da prisustvuje predaji ponuda u centrali Deutsche Bank-Grenfell u Londonu, 18. marta 1999. *Transparency International-London* je poslao TIB-u detaljan izveštaj o predaji ponude u Londonu. U izveštaju je naglašeno da je predstavnik TI učestvovao u postupku predavanja ponude za kupovinu 51% akcija BTC-a, *ali da mu nije bilo dozvoljeno da prisustvuje otvaranju ponude, zbog brige o poverljivosti informacija koju je izrazio posrednik u poslu, Deutsche Bank.*

Uprkos odredbama ugovora, *Transparency International-Bulgaria* nije dobila nijednu informaciju koja se odnosi na kriterijume izbora konsultanta u tom poslu, metod kasnijeg formiranja konzorcijuma između KPN i OTE, kao i dokumenata koja pokazuju pravnu regularnost započinjanja i vođenja procedure pregovaranja sa KPN/OTE.

TIB je od Agencije za privatizaciju tražio da mu dostavi sledeća dokumenta, kako bi mogao da vrši ugovorom predviđen monitoring:

- Kriterijum predizbora potencijalnih kupaca (autorizovano od strane Deutsche Bank-a);
- Pisma o zainteresovanosti koja su predali potencijalni kupci;
- Dokumenta kojima se dokazuje da potencijalni kupci ispunjavaju predizborne kriterijume, koji su potrebni radi dobijanja informativnog predugovora i paketa za pregovaranje;
- Konačni komentari Državnog komiteta za telekomunikacije i Denton Hall-a o predlozima koje su dali potencijalni kupci;
- Ugovor o pružanju pravnih usluga i konsaltinga sklopljen sa Deutsche Morgan Grenfell iz Londona, 24. septembra 1997., i ugovor sa Deutsche Bank-om od 2. septembra 1998;
- Dokumenta koja prikazuju proceduru za učešće i registraciju učesnika u poslu;



- Korespondencija između Agencije za privatizaciju i Konzorcijuma do početka 2000.

TIB je obrazložio da su mu je ova dokumentacija potrebna radi utvrđivanja:

- Zakonske osnovanosti za prihvatanje KPN i OTE kao potencijalnih kupaca;
- Poštovanja zakona u postupku privatizacije;
- Ocenu poštovanja propisa od strane Agencije za privatizaciju koja je vodila pregovore o prodaji BTC-a, i radi utvrđivanja da li je postojalo mešanje u njene nadležnosti od strane drugih vladinih institucija.

Tražena dokumentacija je trebalo da pojasni i pitanje pravne osnovanosti učešća OTE-a u poslu privatizacije. Ugovor o stvaranju konzorcijuma koji su potpisali KPN i OTE, kao deo postupka privatizacije (na predlog Agencije za privatizaciju), pružio bi razjašnjenje u vezi sa tim koliki je udeo svake od ove dve kompanije u konzorcijumu. U slučaju da je udeo OTE-a u konzorcijumu veći od 50%,¹ tada *pregovori sa Konzorcijumom ne bi bili usklađeni sa zakonom*, i to od samog početka. Od Agencije za privatizaciju nije stigao nikakav odgovor na te zahteve. Agencija za privatizaciju niti je dostavila tražene informacije TIB-u, niti je poslala bilo kakvo pismeno objašnjenje.

TIB je monitoringom postupka privatizacije BTC-a ustanovio sledeće neregularnosti.

a) Neregularnosti u proceduri

Prema Članu 1, stav 3 Zakona o transformaciji i privatizaciji državnih i opštinskih preduzeća: "Privatizacija je prenos na fizička ili pravna lica koja imaju manje od 50% državnog i/ili opštinskog učešća, sledećih stvari: **a)** ulozi i akcije u vlasništvu države ili opština, u poslovnim entitetima i **b)** vlasništva nad celim preduzećima, ili nad njihovim autonomnim delovima, ili nad nedovršenim građevinskim objektima(...)".

Iz zakonskih tekstova sledi *da preduzećima sa preovlađujućim udelom državne svojine ne može biti dozvoljeno da učestvuju u postupku privatizacije*. Naime, Zakon o privatizaciji državnih i opštinskih pre-

¹ Što se da zaključiti iz jedne izjave Deutsche Bank-a od 1. februara 2000.

dužeca ne pravi razliku između bugarskih i inostranih pravnih lica, već, kao bitan kriterijum, definiše učešće države u preduzeću. Da bi preduzeće moglo da učestvuje kao kupac u procesu privatizacije, udeo države u njegovoj vlasničkoj strukturi ne bi smeo da prelazi 50%. Dokumenta o privatizaciji BTC-a jasno pokazuju da je OTE-u, kao preduzeću u vlasništvu grčke države, dozvoljeno da bude pojedinačni kupac, što se vidi iz zapisnika sa sastanka radne grupe. Otuda je ova odluka Agencije za privatizaciju *u suprotnosti sa zakonom*.

Isto važi i za Konzorcijum, ukoliko je u njemu OTE imao većinski udeo, za šta su postojale opravdane sumnje.

TIB je, takođe, ukazao i na nepoštovanje ugovornih obaveza od strane kupaca kada je reč o kauciji. Naime, u svojoj poslednjoj ponudi, KPN/OTE su se obavezali da polože kauciju kako bi ispunili uslove da učestvuju u pregovorima o kupovini BTC-a. Polaganje kaucije je izričit uslov kod predizbora za tender i za kupovinu licitacionih dokumenata. Ona služi kao garancija za *bona fide* učešće potencijalnog investitora u pregovorima i kao osiguranje, ukoliko se ugovor zaključi.

Konzorcijum je pravdao neplaćenje kaucije time što čeka da se razreše sva sporna pitanja vezana za kupovinu BTC-a, te da će je onda uplatiti. Deutsche Bank je ovo obrazloženje prihvatio. Međutim, pod pretpostavkom da se ne postigne sporazum i da se Konzorcijum povuče iz posla, *bugarska strana bi, u slučaju da ostane neosigurana, pretrpela štetu koju ne bi mogla ni na koji način da kompenzira*.

Ovde valja istaći da je kaucija *preduslov za učestvovanje u pregovorima*, te da to nije pitanje dobre volje učesnika. Neispunjavanje ovog preduslova predstavlja *materijalno kršenje procedure* za obavljanje pregovora sa potencijalnim kupcima. Ako se kaucija ne položi ili ako se to učini posle propisanog roka, to predstavlja *dovoljan razlog za prekid pregovora*. Stoga je *nastavak pregovora sa Konzorcijumom, koji nije položio kauciju, bio neregularan*.

b) Neusklađenost sa zakonom i nedostatak transparentnosti

KPN/OTE je, od samog početka postupka privatizacije BTC-a, *insistirao da vlada započne sveobuhvatne reforme zakona prema njihovom predlogu, uslovljavajući time potpisivanje ugovora*. U poslednje dve ponude, predate 30. januara 2000. i 28. marta 2000, Konzorcijum



je nastavio da insistira na znatnim amandmanima bugarskog zakona. Želja da se zakon Republike Bugarske prilagodi ograničenim privatnim interesima bila je očigledna.

Naime, Konzorcijum je tražio da dobije monopol na međunarodne priključke i to do kraja 2004. Monopolizovanjem međunarodnih priključaka, KPN/OTE bi praktično monopolizovao telekom veze između Bugarske i ostatka sveta.

Da bi obezbedio ovakav položaj, Konzorcijum je tražio od bugarske vlade da usvoji amandmane koji će ga izuzeti od zakonskih odredbi koje se tiču monopola na glasovne usluge, uključujući tu i međunarodne glasovne usluge (Tačka 8), kao i da se usvoje amandmani da sve usluge koje pruža BTC budu u nadležnosti Ministarstva unutrašnjih poslova, Ministarstva odbrane, Službi državne bezbednosti i Nacionalne istražne službe u poslovnim odnosima (Tačka 9).

Ne ulazeći u ocenu osnovanosti pomenutih zahteva, TIB je, kao prvo, ukazao da *proces donošenja zakona i njihovih izmena ne može biti predmet pregovaranja između vlade i privatnog pravnog lica*. U suprotnom, radilo bi se o kršenju Ustava Republike Bugarske iz 1991, koji garantuje nezavisnost zakonodavne vlasti, i pruža jasne državne garancije za očuvanje slobodne konkurencije (član 19, stav 2 Ustava Republike Bugarske) i zabranjuje stvaranje i održavanje monopolskog ili oligopolskog položaja u Republici Bugarskoj.

TIB dalje ukazuje na član 18, stav 4 Ustava Republike Bugarske koji glasi: "Putem zakona može se uspostaviti državni monopol na železnički prevoz, upotrebu nuklearne energije, izradu radioaktivnih proizvoda, oružja, eksploziva i supstanci sa jakim biološkim dejstvom." Tekst Ustava eksplicitno naglašava da tako stvoren monopol može biti samo *državni monopol*. Stvaranje privatnog monopola je isključeno u bilo kojoj oblasti, a pogotovu u oblastima od najvećeg nacionalnog značaja. Stoga je *monopolski položaj KPN/OTE*, predviđen u nacrtu ugovora, u *direktnoj suprotnosti sa Ustavom*.

Ustav, naprotiv, u članu 19, stav 2, garantuje slobodu konkurencije i izričito je protiv privatnog monopola: "Zakon stvara i garantuje svim građanima i pravnim licima jednake pravne uslove za poslovne aktivnosti, isključujući zloupotrebu monopolskog položaja i neloyalnu konkurenciju".

Otuda TIB insistira da se iz ugovora izbriše, kao protivustavna, klauzula kojom se *KPN/OTE garantuje monopolski položaj na tržištu*.

Konzorcijum je takođe tražio da se uvede monopol na dvosmerne telekomunikacije preko kablovskih mreža koje su namenjene radio i televizijskim signalima, tj. da se uvede monopol na pružanje Internet usluga preko kablovskih mreža. Pozivajući se na mišljenje koje je dostavila Komisija za zaštitu konkurentnosti, kao i na razgovore sa članovima Evropske antimonopolske komisije, TIB je izričito protiv uvođenja ovakvog monopola, koji bi predstavljao "posebno oštro narušavanje pravila o slobodnoj konkurenciji". Po mišljenju Evropske antimonopolske komisije: "to bi stvorilo monopol ne samo u prenosu glasovnih poruka između Bugarske i drugih zemalja, nego i u prenosu drugih sadržaja (...). To je u suprotnosti sa politikom liberalizacije i propisima koje je, u ovoj oblasti, usvojila Evropska komisija. Zbog odsustva konkurentskog pritiska na BTC u području međunarodnog transfera podataka, došlo bi, s jedne strane, do povećanja cena ovih usluga koje su od vitalnog značaja za bugarsku privredu i, samim tim, izazvalo bi lančani rast cena ostalih povezanih usluga."

Prema Direktivi 96/19 Evropske Komisije, monopol može postojati u krajnje ograničenom broju slučajeva, koji se uglavnom odnose na usluge fiksne telefonije. Sve druge usluge, uključujući tu i mobilnu telefoniju, moraju biti otvorene za slobodnu konkurenciju. *Pravilnik o glasovnim telekomunikacijama*, koji je usklađen sa zahtevima *acquis communautaire* (zakoni EZ), naglašava da je, zahvaljujući razvoju tržišta softvera, sada moguće komprimovati i poslati glasovnu informaciju preko Interneta različitim pretplatnicima na mrežu, kao i standardnim telefonskim aparatima koji koriste Internet.

Ove novostvorene usluge se razlikuju od običnih telefonskih usluga i od emitovanja glasovne informacije putem radija. *Pravilnik o glasovnim telekomunikacijama* daje iscrpnu listu slučajeva u kojima se glasovna usluga, koja se prenosi preko Interneta, može tretirati kao obična telefonska usluga. U svim drugim slučajevima, to su posebne usluge. Ukoliko bi se ispunio zahtev KPN/OTE da se obične glasovne usluge i GSM usluge podvedu pod "fiksne glasovne usluge", i ako bi Konzorcijum dobio monopol na njih, to bi značilo proširenje monopola KPN/OTE u bugarskom telekomunikacionom sektoru. Pri tom valja još istaći i da su GSM i Internet usluge registrovane kao posebni tipovi komercijalnih usluga koje se dobijaju na tržištu.



Koliko bi udovoljavanje zahtevu KPN/OTE da se više različitih tehnologija podvede pod jedan zajednički servis (usluge fiksne telefonije) i obezbeđivanje Konzorcijumu monopola na nju, bilo korisno za Konzorcijum, a štetno za jačanje konkurencije i razvoj privrede u Bugarskoj nije teško zamisliti.

Sa druge strane, Bugarska, se obavezala prema WTO (Svetska trgovinska organizacija) ugovorom potpisanim 1. februara 1997, da *državni monopol* može da postoji samo u strogo određenim telekomunikacionim uslugama.

Suprotno odredbama međunarodnog trgovinskog prava, po kojima postoji odgovornost za štetu koja nastane usled nečinjenja, KPN/OTE se izborio da izbegne svaku mogućnost da plati štetu u slučaju nečinjenja prema obavezama iz ugovora o kupovini 51% BTC-a.

S druge strane, Konzorcijum je insistirao na *vrlo velikim garancijama* od strane bugarske vlade, ukoliko vlada Bugarske ne ispuni bilo koju od svojih obaveza iz ugovora.

Što se tiče odgovornosti za štetu koju treba da preuzme Republika Bugarska vezano za posao i zahteva vlade da Narodna skupština ratifikuje Sporazum o obeštećenju, TIB smatra:

Prema članu 85, stav 3 Ustava, potpisivanju međunarodnih ugovora koje zahteva amandmane na Ustav mora prethoditi usvajanje takvih amandmana. Zato, ako bi se Sporazum o obeštećenju tretirao kao međunarodni ugovor i ako bi ma koja od njegovih klauzula bila u suprotnosti sa Ustavom, tada potpisivanju Ugovora u ovoj verziji, mora prethoditi amandman na odgovarajuće odredbe Ustava. U suprotnom, kršio bi se Ustav.

KPN/OTE je čak jedno vreme insistirao na predlogu da deo od ukupno ugovorene sume od 600 miliona US\$ uplati na račun trećeg, nezavisnog pravnog lica (escrow account), kao osiguranje u slučaju da se traženi amandmani ne odobre u Skupštini, ali je ipak na kraju odustao. Umesto toga, Konzorcijum je postavio sledeće uslove vladi Bugarske: **a)** da dogovorene promene zakona "budu usvojene i stupe na snagu u roku od 40 dana od dana potpisivanja Ugovora", i **b)** "ukoliko pre zaključivanja posla, usvajanje zakona bude dovedeno u pitanje, Konzorcijum ima diskreciono pravo (...) da sumu koju odredi prebaci na poseban račun, sve dok se zakon ne donese".

U poslednjoj ponudi od 28. marta 2000., zahtev da se izvesna suma zadrži za plaćanje odštete prema Ugovoru, u slučaju da traženi zakonski amandmani ne budu usvojeni ili budu predmet spora pred Ustavnim sudom, ponovljen je i čak pojačan.

U bugarskom zakonu ne postoje *ni praksa ni pravni okvir* kojima se reguliše depozit na *escrow* računu sume koja će se upotrebiti kao odšteta u slučaju da neki zakon ne bude usvojen ili da se proglašeno pravno neregularnim od strane Ustavnog suda. Zaključivanje ugovora između privatnog konzorcijuma i bugarske države mora se posmatrati u pravnim okvirima, a ne u kontradikciji s njima. *Nedopustivo je da se, u cilju udovoljavanja kupcu, menja pravni okvir.*

Ugovori imaju zakonsku snagu u odnosu na strane koje su ga potpisale, ali on ne može biti obavezujući za treće lice, tj. za državu. Ugovor se potpisuje da bi se izvršavale odredbe zakona, a ne obrnuto. Sve klauzule koje su u suprotnosti sa zakonom ništavne su i bivaju automatski i veoma brzo zamenjene odgovarajućim pravnim normama koje regulišu tu materiju. U slučaju da se ne ostvari rezultat koji strane žele, ugovor se raskida sporazumno ili na sudu. Ako je ugovor potpisan uslovno (kao što je zahtev KPN/OTE da se naprave izmene u pravnim okvirima u roku od 40 dana od dana potpisivanja ugovora, da bi posao bio zaključen), a ispunjavanje tog uslova nije moguće, to ne čini automatski ceo ugovor nevažećim, nego samo njegov odgovarajući deo. Ako ugovorne strane smatraju da je taj uslov od najvećeg materijalnog značaja, tj. ako bez njega ugovor ne bi ni bio zaključen, zakon (Zakon o ugovorima i obavezama) predviđa dva načina da se to reši: **a**) ugovor se raskida sporazumno ili **b**) ugovor se raskida sudskim putem, ukoliko se jedna od strana ne složi sa prvim načinom.

Ni u jednoj zemlji EU ne postoji praksa da ugovor dovede do promene u zakonodavstvu, niti neka zemlja može biti obavezana da usvoji odgovarajuće promene u svojim pravnim okvirima u nekom određenom vremenskom periodu.

Od samog početka pregovora Konzorcijum je nastajao ograničiti svoje investicione obaveze. Tako je u nacrt ugovora unesena klauzula 5.3.3. kojom se, u periodu od 10 godina od dana potpisivanja ugovora, od GSM operatera ne može tražiti da uloži više od 1,25 miliona US\$ za kupovinu specijalne opreme za podršku kontroli i traganju koje sprovodi



nacionalna služba bezbednosti. S obzirom na brz razvoj telekomunikacija i neprestana otkrića i uvođenje novih, skupih tehnologija, ovaj uslov ograničava pravo Republike Bugarske da iskoristi prednosti i da radi pomoću te tehnologije. Ako je GSM operater potrošio sredstva tokom prvih nekoliko godina, on je oslobođen od ulaganja u savremenu opremu sve do 2010. Time je bitno ograničena mogućnost jačanja nacionalne bezbednosti Republike Bugarske.

Investiranje u BTC bio je *prvi* preduslov koji je vlada Republike Bugarske postavila pred potencijalne kupce. Holandsko-grčki Konzorcijum je, međutim, ponudio da investira novac koji će biti *pozajmljen* od međunarodnih institucija, a ne iz sopstvenih izvora. Zahtev KPN/OTE je ušao u predugovor koji je prvi pregovarački tim potpisao 9. juna 1999, a na čijem su čelu bili bivši zamenici predsednika vlade, Evgenij Bakardiev i Aleksander Božkov.

U pregovorima koji su obnovljeni decembra 1999. sa novom radnom grupom, Konzorcijum je nastojao da održi poziciju koju je postigao u junu. Krajnje negativno mišljenje novih bugarskih pregovarača primoralo je Konzorcijum da predloži reviziju po kojoj samo polovina od predviđenih investicija dolazi iz pozajmica, s tim da investirana suma bude upisana u osnovni kapital BTC-a. Ova promena je odstupala od osnovnog strateškog cilja privatizovanja BTC-a, koji se sastojao u tome da se nađe strateški kupac za BTC koji bi ga pripremio da predstojeću liberalizaciju telekomunikacija 2003. dočeka spreman.

Ukoliko bi osnovni kapital bio uvećan za planirane investicije (od oko 150 miliona US\$), tada bi KPN/OTE postao vlasnik više od 51% BTC-a, s obzirom da mu je tenderom već ponuđeno 51%. TIB je ukazao na ovu neregularnost.

TIB je takođe istakao da je ovo rešenje u suprotnosti i sa zakonom. Naime, u članu 192 bugarskog Zakona o preduzećima predviđeno je da akcionarski kapital preduzeća može biti menjan samo u skladu sa odlukama skupštine akcionara. To naravno isključuje mogućnost da se akcijski kapital menja odlukama sadržanim u ugovorima o privatizaciji, a bez saglasnosti samih akcionara. Ugovorom je grubo narušeno pravo akcionara time što im je onemogućeno da se izjasne o sledećim, za njih, vrlo bitnim pitanjima: **a**) da li treba izdavati nove akcije i obveznice i **b**) treba li povećavati kapital, do koje visine i na koji način.

Postojeći zakon eksplicitno kaže da se odluka o povećanju kapitala donosi na *skupštini akcionara* i to *dvotrećinskom većinom*. Preuzimanje ovog ovlašćenja od strane upravnog odbora BTC predstavlja povredu zakona i dovodi u pitanje legalitet ovog posla.

Na osnovu mišljenja bugarskih pravnih savetnika, firme Đingov, Goginski, Kjučukov i Veličkov koje je upućeno Agenciji za privatizaciju 8. februara 2000, Agencija je donela odluku da se ovaj zahtev Konzorcijuma ne prihvati. KPN/OTE je, u svojoj poslednjoj ponudi, predložio da se sazove vanredna skupština akcionara BTC-a, koja treba da "ovlasti budući upravni odbor da poveća kapital i da izda nove akcije pod posebnim uslovima, pri čemu Republika Bugarska neće imati pravo veta". Predstavnici KPN/OTE postavili su ultimatum da, ukoliko generalna skupština akcionara ovo ne učini, Konzorcijum neće zaključiti posao.

Da je radna grupa prihvatila taj predlog, upravni odbor bi imao veći deo upravljačkih prava u BTC-u i to bi mu omogućilo da, svojim odlukama, diktira politiku kompanije, ignorišući na taj način skupštinu akcionara i, samim tim, državne interese Republike Bugarske. Imajući u vidu privredni, strateški, vojni i potički značaj BTC-a za Bugarsku, TIB smatra da je izuzetno važno da uprava preduzeća bude efikasno kontrolisana od strane akcionara, pogotovu u periodu u kome BTC ima monopolski položaj u oblasti telekomunikacija.

KPN/OTE je nameravao da, putem ugovora o privatizaciji 51% BTC-a, preuzme prerogative skupštine akcionara i u budućoj kompaniji. Ovaj zaključak se jasno izvodi iz činjenice da je Konzorcijum insistirao da se unapred odredi fiksna plata za četiri buduća direktora BTC-a. Taj uslov je činio integralni deo predugovora od 9. juna 1999. Međutim, pravo na određivanje direktora BTC-a, iznos i način njihovog plaćanja ima isključivo skupština akcionara.

Sledeći nedopustiv zahtev KPN/OTE bio je da mu se da pravo da proda značajan deo akcija koje je stekao putem privatizacije, odmah po sklapanju posla, bez traženja (pismene) saglasnosti od bugarskog partnera. Situacija da Konzorcijum ostane kao vlasnik zanemarljivog procenta akcija, u potpunosti je u suprotnosti sa ograničenjima ustanovljenim u preliminarnim uslovima za učešće u poslu.

KPN/OTE je, prilikom pregovora o kupovini BTC-a, insistirao da dobije pravo da ograničava prava Republike Bugarske u pregovorima



sa WTO, EU i NATO. Konzorcijum je, u svojoj ponudi predatoj 31. januara 2000, u tački 14 i u predlozima koji slede, postavio sledeći uslov: "Republika Bugarska će *koordinirati* sa Investitorom i Konzorcijumom sve vidove pregovaranja *pre preuzimanja bilo kakvih obaveza* prema Svetskoj trgovinskoj organizaciji, Evropskoj Uniji i NATO-u, koji bi mu mogli ugroziti prava ili bi mogli uticati na licencna prava i obaveze BTC-a ili drugog operatera GSM mobilne telefonije."

Stav TIB-a je da je nedopustivo da se Republika Bugarska smatra odgovornom zbog neizvršenja obaveza po ugovoru o obeštećenju, koje proističu iz obaveza preuzetih prema Svetskoj trgovinskoj organizaciji, Evropskoj Uniji i NATO-u. Privatno lice ne može odrediti nacionalne prioritete i obaveze suverene zemlje. Bilo koje pravno lice koje *posluje* u Bugarskoj mora da radi *u skladu sa domaćim i međunarodnim propisima čiji je Bugarska potpisnik*.

Za Republiku Bugarsku je neprihvatljivo da se, u ugovoru o obeštećenju, pod "višom silom" (tj. događaji ili fenomeni koji se ne mogu prevazići primenom normalnog ljudskog napora, kao što su, na primer, prirodne katastrofe), podrazumevaju i sudske odluke. Kad bi se ovaj predlog učinio obavezujućim, to bi Konzorcijumu dalo nelegalne privilegije u odnosu na druge poslovne entitete na bugarskom tržištu i bilo bi u potpunosti suprotnosti sa postojećim regulativnim okvirima.

Nadležni organi Bugarske imaju ovlašćenja da kontrolišu ponašanje i delatnosti svih fizičkih i pravnih lica u Bugarskoj čime se garantuju legalni i konkurentni uslovi poslovanja. Stoga je nezakonito podvesti delatnost suda pod definiciju "viša sila". Suprotno bi značilo da za KPN/OTE ne bi u Bugarskoj postojao autoritet koji bi mogao da kontrolišu zakonitost njegovog poslovanja na bugarskom tržištu i ispunjavanje njegovih obaveza prema drugim bugarskim kao i inostranim partnerima.

U slučaju da sud ustanovi nezakonitost u ponašanju KPN/OTE, Konzorcijum ne bi bio odgovoran za štete i imao bi pravo da ne ispuni obaveze koje je preuzeo, ili da ih ispuni, ali samo prema sopstvenom nahodanju, kad i ako to smatra za shodno. Prihvatanjem ovog predloga, stvorila bi se mogućnost da Konzorcijum bude iznad svake kontrole i da bude imun na kazne. Zato se ugovor o prodaji BTC-a može smatrati kao *neusklađen sa zakonom*.

Preporuke

Transparency International Bulgaria daje sledeće preporuke u vezi sa privatizacijom BTC-a.

Predlog KPN/OTE od 31. januara 2000. da se kapital BTC-a poveća za iznos namenjen za investiranje je *neprihvatljiv*. Prihvatanje ovog zahteva bi ne samo dovelo u pitanje udeo bugarske Vlade u budućoj kompaniji, u slučaju da ne može da kupi akcije iz nove emisije, već i udeo Konzorcijuma, ukoliko bi se uzdržao od dalje kupovine. To bi otvorilo prostor za novog akcionara u BTC-u. Suma predviđena za dokapitalizaciju je bila tolika da je mogla da unese velike promene u međusobne odnose vlasnika.

KPN/OTE je trebalo da preuzme obavezu da održi nivo prodaje i profita koji je BTC postigao u finansijskoj 1999. godini. U vezi s tim, Republika Bugarska je predvidela da Konzorcijum pokrije razliku, ukoliko dođe do pada prodaje i profita ispod ovog nivoa. U ponudi koja je 31. februara 2000. podnesena radnoj grupi, Konzorcijum je izričito *odbio* da se obaveže da pokrije eventualni pad prihoda, ali je zato insistirao da mu vlada dozvoli da sam formira cene.

KPN/OTE je osnovao kompaniju pod nazivom Bulco koja je bila vlasnik Konzorcijumovog uloga u BTC-a. Bulco je registrovan na Kipru, kao offshore kompanija. TIB je upozorio Republiku Bugarsku da ne bi trebalo dozvoliti da kompanija koja je vlasnik BTC-a bude offshore kompanija registrovana van Evropske Unije, jer bi to vodilo pre odlivu kapitala iz Bugarske, nego privlačenju stranih investicija u zemlju.

TIB takođe smatra da je neprihvatljiv zahtev KPN/OTE da mu se da pravo da sklopi ugovor o menadžmentu bez ikakvog tendera ili javnog nadmetanja i to sa kompanijom koja je s njim povezana i čije je sedište na Kipru. Nedopustivo je da se prihvataju ugovori između strana koje su međusobno povezane, jer to stvara opasnost da dođe do narušavanja uslova slobodne konkurencije, pri čemu odnosi međusobno povezanih strana postaju netransparentni, što im omogućava sticanje ekstra zarade na račun drugih.

Uslovi predloženi od strane KPN/OTE doveli bi do monopolizacije u sferi telekomunikacija, jer bi omogućili jednoj kompaniji da postane vlasnik BulFona, Mobike i BTC javnih govornica. Da se posao odvijao



na način koji je tražilo Konzorcijum, Komisija za zaštitu konkurencije bi imala puno zakonsko pravo da preduzme mere protiv uspostavljanja monopolske pozicije koja je suprotna principima slobodne konkurencije i interesima potrošača.

Pomenuti zaključci o neusklađenosti sa zakonom i odsustvu transparentnosti u privatizaciji BTC-a zasnivaju se na informacijama koje nisu poverljive i koje TIB ima pravo da otkrije, prema ugovoru o monitoringu privatizacije BTC-a.

TIB je konstatovao da je prethodna radna grupa, prihvatila (potpisala) veliki broj uslova koji su zakonski neregularni i nepovoljni po Bugarsku. Svi problemi pravne i organizacione prirode koji su ovde opisani i o kojima je bilo reči u završnom izveštaju *Transparency International - Bulgaria* proističu iz predugovora potpisanog 9. juna 1999. Izveštaj uzima u obzir činjenicu da je nova radna grupa, osnovana decembra 1999, postigla *priličan napredak* u pregovorima sa Konzorcijumom u pogledu otklanjanja neregularnosti i poboljšavanja pozicije Bugarske.

Međutim, uprkos tim naporima, posao u celini *nije zakonski usklađen i ne odgovara interesima Republike Bugarske*, koji su vezani, pre svega, za ulazak u EU i u NATO.

Stoga, TIB preporučuje vladi Republike Bugarske:

- da okonča pregovore sa sadašnjim kupcem - Konzorcijumom KPN/OTE
- da se prodaja dozvole drugom operateru GSM mobilne telefonije odvoji od prodaje BTC-a i
- da se odrede novi tenderi i za BTC i za operatera GSM, ne kasnije od kraja 2000.

Svemu ovome treba da prethodi izrada nove, dugoročne strategije razvoja bugarskih telekomunikacija.

Epilog

Prodaja BTC-a je, krajem 2000, stopirana i čeka se raspisivanje novog tendera.

Transparentnost aukcije za dozvolu drugom GSM operateru u Bugarskoj

Do početka 2000. godine, Bugarska je ispunila političke kriterijume za pristup Evropskoj Uniji. Redovni izveštaj Evropske komisije za 2000. godinu zabeležio je taj napredak, ali je takođe otkrio da postoji kašnjenje u procesu ispunjavanja ekonomskih kriterijuma, postavljenih u Kopenhagenu. Kritike ekspertskeg tima Transparency International Bulgaria (TIB) odnose se, pre svega, na procese vlasničke transformacije i stvaranje uslova slobodne konkurencije.

Od samog početka TIB se koncentrisao na monitoring *transparentnosti* i *odgovornosti vlade*, kao dva ključna preduslova za stvaranje uslova za razvoj Bugarske. Posebna pažnja je posvećena praćenju strukturnog prilagođavanja bugarske ekonomije i borbe protiv korupcije.

TIB je bio, kao što je u prethodnom poglavlju pokazano, jedini nezavisni posmatrač procedure privatizacije Bugarske kompanije za telekomunikacije (BTC). U svom izveštaju o monitoringu tog procesa, TIB je ukazao na niz nezakonitosti i propusta u proceduri privatizacije BTC-a. Ovi nedostaci su priznati i, kao posledica toga, je krajem 2000. izvršen amandman na Zakon o transformaciji i privatizaciji državnih i opštinskih preduzeća. Stvoreno je više mehanizama za kontrolu i javnost procedura privatizacije.

Početak novembra 2000, Transparency International Bulgaria je pozvan od strane sektorske regulatorne agencije, Državne komisije za telekomunikacije (STC), da prati i analizira transparentnost i zakonitost dodeljivanja licence novom (drugom) operateru GSM mobilne telefonije u Bugarskoj.



Kad je postignut sporazum o uslovima monitoringa, Transparency International Bulgaria i Državna komisija za telekomunikacije su, 8. novembra 2000., zaključile ugovor kojim su regulisale obostrana prava i obaveze vezane za monitoring tendera za drugog nacionalnog GSM operatera.

U članu 2 ovog ugovora, od TIB se traži da nadgleda proceduru tendera, a posebno stepen *transparentnosti, usklađenosti sa zakonom i nepristrasnosti*. u javnom nadmetanju koje se održava od 15. do 17. decembra 2000. Da bi ispunio svoje obaveze, TIB je formirao ekspertski tim, koji je pažljivo proučio relevantnu međunarodnu regulativu i praksu, koji se primenjuju prilikom izdavanje dozvole za uvođenje i rad GSM mobilne telefonije. Tim je, zatim, uporedio proceduru tendera koju je primenila bugarska Državna komisija za telekomunikacije sa međunarodnim standardima i procenio njenu transparentnost, nepristrasnost i usklađenost sa zakonom.

Međunarodna iskustva u aukcijama za dodelu licence GSM operateru

Metodi izbora pobednika

Istorijski gledano, prvi metod koji je, u većini zemalja, korišćen za dodelu frekvencija za mobilnu telefoniju, bio je automatsko dodeljivanje dozvola postojećim provajderima telefonskih usluga. U SAD je Federalna komisija za komunikacije (FCC) dodeljivala frekvencije primenom metoda "uporednih rasprava", što znači da su se učesnici nadmetali u specijalnom "panelu", tj. diskusiji u grupi, u kojoj je svako iznosio prednosti svoje ponude. Metod "uporednih rasprava" je u početku korišćen u aukcijskim procedurama i u nekim evropskim zemljama. U suštini, taj metod zahteva da se aukcija odvija iza zatvorenih vrata gde se diskutuje o datim ponudama.

Osnovni nedostatak metoda "uporedne rasprave" je odsustvo jasnih, unapred određenih kriterijuma po kojima bi se odredio pobednik. Stoga se u Evropi odustalo od ovog metoda, ubrzo nakon njegovog uvođenja.

Rast tržišta mobilne telefonije u Evropi prisilio je regulatorne agencije u većini zemalja da potraže metode koji bi omogućili objektivniju i trans-

parentniju selekciju. Prvi korak bio je uvođenje finansijskog kriterijuma pri izboru pobjednika na nadmetanju za dozvolu. Istovremeno, u mnogim slučajevima izbegnuta je procedura javnog nadmetanja (aukcije) i umesto nje se primenjivala procedura tendera (kao kod javnih nabavki). Namera je bila da se odluka o dodeli dozvole za instalaciju i rad mreže mobilne telefonije ne donosi samo na osnovu finansijskih kriterijuma, nego da se koriste i neki dodatni kriterijumi koji štite javni interes. Na taj način su dodatni kriterijumi, kao što je otvaranje novih radnih mesta, niske cene za krajnjeg korisnika i obavezno investiranje, pretvoreni u glavne kriterijume.

Ovaj metod izdavanja GSM dozvole ima određene nedostatke. Jedna od glavnih je što, po ovom metodu, pobjeđuje onaj koji je dao najveća obećanja (a bez pružanja garancije da će ih i ispuniti). Iako javno nadmetanje (aukcija), gde je visina finansijske ponude osnovni kriterijum, ne može garantovati da će širi društveni ciljevi, kao što su: zaposlenost, niže cene, bolji kvalitet itd. biti ostvareni, veoma je verovatno da će ih pobjednik realizovati, ukoliko vlada stvori odgovarajuće konkurentne okolnosti. Hong Kong i Švedska su dobri primeri za korist koju može da donese konkurentnost. Ove zemlje su se usredsredile na stvaranje veoma konkurentnog tržišta, tako što su podsticale investiranje u domaću infrastrukturu. To je zauzvrat dovelo do smanjenja cena usluga i do otvaranja novih radnih mesta.

Izbor oblika aukcije

Javna nadmetanja u jednom krugu, sa zapečaćenim kovertama, uglavnom donose manje prihoda. U proceduralnom smislu, ona iziskuju komplikovane strategije ponude, daju lošije finansijske rezultate i stvaraju problem "prokletstva pobjednika" (tj. pobjednici imaju osećaj da su previše ponudili). Prema Peter Cramton-u, najpraktičniji oblik javnog nadmetanja je *aukcija u više krugova*. Argumenti su da ovaj tip aukcije minimizira efekat "prokletstva pobjednika" i da omogućava učesnicima da menjaju (prilagođavaju) svoje strategije u zavisnosti od promene cene. Iskustva takođe pokazuju da su šanse da se dođe do zaista najbolje ponude vrlo visoke.

Metod nadmetanja u više krugova - procedura i praksa u SAD

Američka federalna komisija za komunikacije (FCC) ustanovila je detaljna pravila i procedure za nadmetanja u više krugova. Svakom



nadmetanju za dobijanje dozvole prethodi analiza usluge za koju se raspisuje tender, kao i njenih tehničkih karakteristika sa specifikacijom potreba i, konačno, priprema procedure nadmetanja. Ove procedure i uslovi moraju biti u skladu sa važećim američkim Zakonom o administrativnoj proceduri. Kad ustanovi da su zadovoljeni proceduralni zahtevi za sprovođenje nadmetanja, FCC poverava pripreme i realizaciju nadmetanja Birou za bežičnu telefoniju (Wireless Telecommunication Bureau). Zakon predviđa da se za svako nadmetanje imenuje poseban licitacioni tim koji se sastoji od: predsednika, pravnog eksperta, ekonomiste, analitičara i relevantnih specijalista.

Procedura formalno započinje objavljivanjem početnog javnog oglasa, u kojem se zainteresovani obaveštavaju o krajnjem roku za prijavljivanje za nadmetanje i o datumu početka nadmetanja.

U javnom oglasu se još navode i tip dozvole, kao i period za koji se izdaje, način nadmetanja, krajnji rok uplate depozita Komisiji i iznos tog depozita, kao i regulatorne odredbe i instrumenti koji se odnose na javno nadmetanje.

Posle objavljivanja oglasa, svi potencijalni učesnici u javnom nadmetanju dobijaju odgovarajući informativni paket. U njemu se nalaze detaljne informacije o proceduri javnog nadmetanja, kao i informacija o postojećim, ranije odobrenim licencama za radio frekvencije, unutar kojih se dodeljuje nova licenca.

Posle obrade prijava, registrovanih onako kako pristižu, FCC, pre krajnjeg roka za uplatu depozita, objavljuje čije su prijave prihvaćene, odbijene, kao i imena onih čije su prijave "nekompletne", tj. koje su u skladu sa zakonskim propisima, ali imaju određene greške, odnosno nedostatke koji treba da se isprave. Te učesnike Komisija obaveštava o krajnjem roku do koga mogu da isprave greške.

Posle isteka krajnjeg roka za uplatu depozita, Biro za bežičnu telefoniju javno saopštava koji su se učesnici kvalifikovali za javno nadmetanje. Uplaćeni depozit se pobjedniku odbija od sume koju, po završetku nadmetanja, treba da plati, dok se ostalim učesnicima njihovi depoziti refundiraju.

Novi elemenat u američkoj proceduri je da, svi oni koji su se kvalifikovali, učestvuju u *probnom javnom nadmetanju*. Cilj je da se potenci-

jalni učesnici u licitaciji upoznaju sa procedurom i sa specijalnim softverom (u većini slučajeva, licitiranje se odvija preko Interneta), pre nego što stvarno javno nadmetanje počne. U licitiranju preko Interneta koriste se posebne šifre za logovanje i posebne lozinke.

Licitiranje se odvija u više uzastopnih krugova. Rezultati svakog licitacionog kruga objavljuju se neposredno po njegovom završetku. FCC vrši obradu svih ponuda koje su date, kao i ponuda koje su povučene. Izveštaj se može videti na Internet sajtu, kao i na elektronskoj tabli za izveštavanje u sedištu FCC-a.

Komisija insistira na "pravilu o aktivnosti", koje zahteva od svakog učesnika da aktivno učestvuje u svakom krugu, a ne da čeka da javno nadmetanje dođe do kraja, pa da se onda uključi. Učesnici koji se ne pridržavaju pravila aktivnosti bivaju diskvalifikovani.

Učesnik koji je, u datom krugu, ponudio najveći iznos, označava se kao favorit, što mu omogućava (ali ga i obavezuje) da kupi licencu, ukoliko se do kraja nadmetanja ne pojavi niko sa višom ponudom. Favoritu je dozvoljeno da se povuče u nastavku nadmetanja, ali mora da plati razliku između sume koju je ponudio i sume po kojoj se dozvoljava na kraju proda.

Završetak javnog nadmetanja se objavljuje javnim oglasom, u kome se navode krajnji rok i postupak za uplatu punog iznosa. U oglasu su takođe date instrukcije za kompletiranje svih dokumenata potrebnih za dobijanje licence. Tako kompletirana dokumenta se mogu kontrolisati po Federalnom zakonu o telekomunikacijama. Prema tom zakonu, sve zainteresovane strane mogu uložiti žalbu na proceduru javnog nadmetanja, kao i na izbor pobednika. Federalna komisija za komunikacije je obavezna da oceni opravdanost ovih prigovora.

U skladu sa tržišnim principima koji vladaju u SAD, FCC daje prioritet sprovođenju javnog nadmetanja na način koji obezbeđuje stvarnu i efikasnu konkurenciju. Zbog toga je Komisija usvojila posebna pravila, čiji je cilj da se spreči mogućnost dogovaranja u cilju manipulacije između učesnika u javnom nadmetanju.

U skladu s tim pravilima, svaki učesnik mora da navede sve osobe sa kojima je ušao u konzorcijum za licitaciju, u zajednička ulaganja, zajedničke licitacione aranžmane i druge aranžmane koji imaju direkt-



nu ili indirektnu vezu sa javnim nadmetanjem koje je u toku. Učesnici takođe moraju da izjave da nisu udruženi, niti da su ušli u bilo kakav aranžman, formalne ili neformalne prirode (recimo, usmeni dogovor, koji zakonski ne obavezuje, ali predstavlja džentlmenški sporazum) sa bilo kojim licem, sem sa onima koja su naveli u svojim prijavama.

Od trenutka početnih podnošenja prijava, pa sve do trenutka kada pobednik u javnom nadmetanju izvrši plaćanje, ma kakva vrsta saradnje, diskusije i komunikacije između učesnika, koji se odnose na njihove ponude i strategije, zabranjene su, uz izuzetke koji su zakonom precizno definisani.

FCC vrši temeljnu istragu kada se pojavi sumnja da su ova pravila prekršena. Ukoliko se dokaže da je sumnja bila opravdana, prekršitelji mogu ostati bez položenog depozita, pobedniku se oduzima dozvola, ali ostaje i bez celokupne uplaćene sume, a može mu biti uskraćeno i pravo da učestvuje na budućim licitacijama (dužina zabrane zavisi od težine prekršaja). U slučaju da je prekršen federalni zakon protiv monopola, Komisija mora prijaviti slučaj nadležnim vlastima zaduženim za borbu protiv monopola. Učesnici za koje se utvrdi da su prekršili federalne zakone krivično se gone.

Javno nadmetanje za dodelu radio frekvencija u drugim zemljama

Javna nadmetanja za dodelu radio frekvencija se sprovode u svetu po dosta raznolikim procedurama. Licitacije su uglavnom ograničena na jedan krug, u kome svi učesnici predaju svoje ponude u zapečaćenim kovertama. Ono po čemu se zemlje najviše razlikuju jeste metod odlučivanja o visini sume koju pobednik u javnom nadmetanju mora da plati nacionalnom ministarstvu finansija. Neke države zahtevaju da pobednik u javnom nadmetanju plati sumu koju je izlicitirao, dok druge traže da pobednik plati samo sumu koja je ravna ponudi drugoplasiranog. Neke zemlje, pak, traže da drugoplasirani plati isto kao i pobednik, ukoliko želi da dobije drugu dozvolu, jednake vrednosti. U nastavku će biti dati primeri za svaki od ovih slučajeva.

Indija. U avgustu 1995, u Indiji je održano javno nadmetanje u jednom krugu, za dobijanje dve GSM dozvole u 20 regiona. Pravila su dozvoljavala da učesnici konkurišu u bilo kom ili u svim regionima.

Prvoplasirani učesnik je dobio prvu dozvolu u svakom regionu, dok je drugoplasirani morao da izjednači ponudu sa prvoplasiranom, ukoli-

ko je želeo da dobije drugu dozvolu. Ukoliko bi odustao, pravo na drugu dozvolu bi otišlo trećeplasiranom učesniku, koji je, takođe, morao da ponudi isto koliko i prvoplasirani. Ako nijedan učesnik ne bi ponudio za drugu licencu koliko prvoplasirani za prvu licencu, druga licenca bi išla na ponovljeno javno nadmetanje.

Na ovom javnom nadmetanju učestvovalo je više od trideset međunarodnih konzorcijuma. Većina učesnika se ograničila na samo nekoliko regiona. U najbogatijim regionima je bilo najviše prijavljenih, dok u siromašnijim regionima nije bilo nijednog. Analitičari su primetili da bi u slučaju nadmetanja u više krugova, učesnici imali priliku da se ravnomernije rasporede po regionima.

Kolumbija. Januara 1994, Kolumbija je raspisala javno nadmetanje za drugog operatera mobilne telefonije, u sva tri svoja regiona. U jednom krugu nadmetanja, koji se odvijao istovremeno u sva tri regiona, učesnik koji je dao najbolju ponudu dobijao bi dozvolu. Od svakog prvoplasiranog u regionu tada je zatraženo da uplati 95% od sume koju je ponudio drugoplasirani, a ostatak je trebalo da plaća u ratama. Na taj način je država sakupila preko 1 milijarde USD. Na ovoj licitaciji jedan konzorcijum je dobio dozvole u dva od tri regiona i započeo je s pružanjem usluga u roku od tri meseca od dana dobijanja dozvole. Jedan krug nadmetanja onemogućio je učesnike da, tokom nadmetanja, prilagođavaju svoje strategije, u zavisnosti od ponuda drugih učesnika. Ovaj tip procedure ne pruža toliko informacija kao javno nadmetanje sa više krugova i, uz to, dovodi učesnike u situaciju da rizikuju da dobiju više posla (regiona) nego što žele.

Novi Zeland. Novi Zeland je raspisao istovremeno javno nadmetanje za tri nova operatera mobilne telefonije. Korišćen je metod cene drugoplasiranog u javnom nadmetanju sa zapečaćenim kovertama, što znači da prvoplasirani učesnik dobija dozvolu, ali plaća samo iznos koji je ponudio drugoplasirani učesnik. Glavni nedostatak ovog metoda je gubitak prihoda za državu. Konkretno, u ovom slučaju, prvoplasirani je ponudio 101 milion NZ\$, ali je platio samo 11 miliona NZ\$ koliko je iznosila ponuda drugoplasiranog.

Grčka. Grčka je, u julu 1992, raspisala javno nadmetanje za dve dozvole za GSM operatere. Učesnici su podneli po jednu prijavu za dozvolu, a onaj koji je dao najveću ponudu dobio je prvu dozvolu. Prema pravilima, ukoliko je drugoplasirani bio do 10% slabiji od najbolje po-



nude, imao je pravo da izjednači svoju ponudu sa pobednikovom. Ako bi odustao od toga, onda je sa ostalim učesnicima išao u drugi krug javnog nadmetanja za drugu dozvolu. U ovom konkretnom slučaju, drugoplasirani učesnik je ponudio 91% od vrednosti ponude prvoplasiranog i odlučio da se izjednači s njim, te je na taj način dobio drugu dozvolu.

Panama. U januaru 1996., u Panami je organizovana licitacija u jednom krugu za nacionalnog operatera mobilne telefonije, u kojoj je pobeđivala najviša ponuda. Pre nego što je učesnicima dozvoljeno da podnesu ponude, nadležni organ je sproveo pretkvalifikaciju prijavljenih na osnovu tehničkih, finansijskih i poslovnih kriterijuma. Dozvolu je dobio učesnik koji je ponudio najvišu sumu. Ovaj metod izbora je u potpunosti eliminisao takmičenje u toku javnog nadmetanja. Javna nadmetanja sa pretkvalifikacijama stvaraju velike mogućnosti za korupciju upravo u fazi ocenjivanja podobnosti kandidata da učestvuje na licitaciji.

Belgija. Ministarstvo za komunikacije je dodelilo drugu dozvolu za operatera mobilne telefonije u septembru 1995., posle licitacije koja je imala nekoliko kriterijuma za selekciju (u zagradi su dati ponderi koji je imao svaki od ovih kriterijuma): visina ponude (49%), ponudeni cenovnik usluga (31%) i kvalitet usluga (20%). Ponude radi dobijanja dozvole podnelo je pet velikih međunarodnih konzorcijuma. Proces je bio brz, merenje poena je bilo javno, a stepen otvorenosti prema stranim učesnicima je bio veliki.

Ove prednosti su ograničile broj pritužbi na transparentnost procedure. Negativna strana ovog nadmetanja bila je u tome što su belgijske vlasti odlučivale i pregovarale o uslovima dozvole sa pobednikom, tek nakon završetka javnog nadmetanja. Na taj način je ostalim učesnicima bila uskraćena mogućnost da podnesu svoje ponude pod istim uslovima, i već su se morali oslanjati na svoje pretpostavke. Sa tog aspekta procedura ne zadovoljava zahteve transparentnosti, usklađenosti sa zakonom i nepristrasnosti u međunarodnim transakcijama. Pregovaranje sa pobednikom *posle licitacije* je neprihvatljivo i Komisija za konkurentnost Evropske Unije bi trebalo da ga proglasi neregularnim.

Hong Kong. Početkom 1992. Hong Kong je dodelio četiri nove digitalne dozvole. Prve tri je dodelio postojećim operaterima analogne mreže, dok je za četvrtu dozvolu raspisao javno nadmetanje. Kako nije bilo restrikcija u odnosu na učestvovanje stranaca, prijavilo se osam kon-

zorcijuma. Pet ih je ušlo u uži izbor. Glavni nedostatak koji su otkrili posmatrači ovog javnog nadmetanja bio je u tome što su, kao kriterijum za kvalifikaciju, političke veze učesnika bile važnije od njihove tehničke i finansijske moći. Prilikom biranja krajnjeg pobjednika finansijska komponenta nije uzeta u obzir. Hong Kong je dodelio dozvolu i četvrtom operateru, kako bi podstakao konkurenciju.

Velika Britanija. Britanska agencija za telekomunikacije (OFTEL) bila je jedna od prvih regulatornih agencija koja je davala dozvole operaterima mobilne telefonije još 1989. godine. Agencija je smatrala da je konkurencija između Cellnet-a i Vodafone-a na analognom tržištu bio glavni razlog za ekspanziju analognih celularnih telefona, te je namerala da ponovi uspeh dodelom nove tri PCN dozvole. OFTEL je koristio uporedni proces javnog nadmetanja, sa izuzećem finansijske komponente, pri odabiru između osam međunarodnih konzorcijuma. Finansijska komponenta bi možda navela OFTEL da izabere kompaniju koja je finansijski najjača. Međutim, naknadna istraživanja, koja je sproveo OFTEL, pokazala su da je to što finansijski kriterijum nije imao primaran značaj, rezultiralo znatno kvalitetnijom ponudom usluga i ojačalo konkurenciju u sektoru bežične telefonije u Velikoj Britaniji.

Irska. Ministarstvo za energiju, transport i komunikacije želelo je da raspiše javno nadmetanje radi dodele druge GSM dozvole za operatera mobilne telefonije, s tim što ga je Evropska komisija primorala da ograniči finansijsku ponudu na 24 miliona US\$. Ministarstvo je onda odlučilo da uključi druge kriterijume za izbor, kao što je tarifni režim, prednosti za potrošače i mogućnost zapošljavanja. Iako je učestvovalo nekoliko velikih međunarodnih kompanija, Ministarstvo je dozvolu dodelilo jednom malo poznatom konzorcijumu. Odluka je doneta na osnovu dopunskih kriterijuma. To je izazvalo brojne prigovore učesnika iz inostranstva. Njihovo razočarenje je bilo još veće kad je vlada posle dodele dozvole odbila da otkrije kojom metodologijom se služila prilikom dodele dozvole. Jedan od konzorcijuma koji je izgubio uložio je kod Evropske komisije žalbu protiv odluke irske vlade. Najveći nedostaci irske procedure bili su u nedostatku transparentnosti i otvorenosti prema javnosti.

Francuska. Francuska vlada je dodelila jedinu nacionalnu PCN dozvolu preko uporednog tendera, u oktobru 1994. Ona je ograničila vlasništvo neevropljana na 20% udela, što je dovelo do učešća samo tri međunarodna konzorcijuma na javnom nadmetanju. Uprkos naporima



Generalne uprave pošta i telekomunikacija (DGPT) da proces učine transparentnim, činjenica da su se viši političari u poslednjim nedeljama javnog nadmetanja uključili u proces, dovela je do utiska da je krajnja odluka bila donesena pod uticajem političkih faktora. U publikaciji koju je Ministarstvo izdalo posle završetka nadmetanja, kao kriterijumi za selekciju navedeni su: **a)** finansijski status konzorcijuma učesnika, **b)** verovatnoća da će stvoriti i održati konkurenciju na tržištu mobilne telefonije u Francuskoj, **c)** stvaranje mogućnosti za otvaranje novih radnih mesta u Francuskoj, **d)** poslovni plan i **e)** finansijska ponuda.

Eksperti koji su kasnije izvršili analizu zaključili su da su političko uključivanje u poslednjem trenutku, ograničenje učešća na francuske i evropske firme, kao i dodela samo jedne dozvole, bili glavni faktori koji su ograničili konkurenciju i transparentnost francuske procedure. Zaključak da je transparentnost bila smanjena donesen je na osnovu činjenice da su kriterijumi za učestvovanje na tenderu, kao i oni za određivanje pobednika, bili objavljeni tek nakon završetka nadmetanja.

Ocena transparentnosti i efikasnosti različitih metoda aukcije

Sumirajući teoriju i navedene slučajeve iz međunarodne prakse, ekspertski tim Transparency International Bulgaria došao je do sledećih zaključaka u vezi sa transparentnošću i nepristrasnošću različitih metoda aukcije.

Transparentnost. Postojanje objektivnih kriterijuma, kao što je visina ponuđene sume, garantuje visoki stepen transparentnosti procedure učestvovanja na licitaciji. Posle pretkvalifikacije učesnika, organi ovlašćeni da izdaju dozvole GSM operaterima u SAD i u Kolumbiji, uspešno su iskoristili finansijske ponude kao jedini kriterijum za odabir pobednika, dok su Belgijanci precizno odredili ponder za svaki od tri kriterijuma. Na taj način, jasno merljivi i unapred određeni kriterijumi sužavaju prostor za rasprave nakon donošenja odluke. Nasuprot tome, uporedni tenderi sa subjektivnim kriterijumima, koje je teško kvantifikovati, doveli su do situacije da su vlasti u Irskoj, Kanadi i Francuskoj posle dodele dozvola bile izložene optužbama i formalnom podnošenju žalbi. Stvoreni su preduslovi za arbitrarnu selekciju, procedura dodele licence se produžila, tako da je pobednik započinjao instalaciju i rad GSM mreže uz značajno kašnjenje.

Široko kvalifikovano učešće. Praksa pokazuje da su aukcije sa jasnim uslovima i prihvatljivijim kriterijumom izbora, u kojima se veći broj zainteresovanih kvalifikovao za učešće, davale bolje rezultate. U većini slučajeva kad se pojavljuje veliki broj učesnika to se događa zahvaljujući prevashodno primeni objektivnih i nediskriminatornih kriterijuma, kao što je slučaj u SAD (30 učesnika), Kolumbija (7) i Belgija (5). S druge strane, veliki broj učesnika daje protivtežu subjektivnim kriterijumima i, najzad, dovodi do boljih rezultata, kao što je bio slučaj u Hong Kongu (8 učesnika) i Velikoj Britaniji (8). Francuska je primer negativnog iskustva po tom pitanju: ona je ograničila učešće na evropske kompanije i konzorcijume, što je rezultiralo time da su njena regulatorna tela primila samo tri ponude. Vlada Novog Zelanda priznala je da je manjak ponuđača na aukcijama doveo do neuspešne selekcije i da je za posledicu imala slabljenje konkurencije na tržištu usluga mobilne telefonije u toj zemlji.

Davanje regionalne dozvole. Ne preporučuje se davanje GSM dozvola na regionalnom nivou. Taj metod je u SAD i Kolumbiji omogućio učesnicima da prave razliku između regiona, kako u pogledu ponude kvaliteta usluga, tako i u pogledu cena.

Istovremena dodela sličnih dozvola. Politika FCC-a je da istovremeno dodeli više dozvola za operatere mobilne telefonije u javnom nadmetanju u više krugova. Hong Kong je dodelio tri GSM dozvole postojećim analognim provajderima mobilne telefonije, a ubrzo zatim i četvrtom, novom operateru. Kolumbija je prvu dozvolu za operatera mobilne telefonije dodelila postojećem telefonskom operateru, ali je ubrzo zatim ponudila na javno nadmetanje drugu dozvolu istog tipa.

Francuska je, naprotiv, dodelila samo jednu dozvolu za operatera mobilne telefonije, u vreme kad je u nekim evropskim zemljama postojalo čak šest operatera. Vlada Irske je, 1990. godine, dodelila prvu GSM dozvolu PTT-u koji je bio državno vlasništvo, dok je drugu dozvolu za operatera mobilne telefonije dodelila tek krajem 1995.

Jasna prava i odgovornosti učesnika i regulatora. Zemlje koje su postavile jasna pravila u odnosima između regulatornih tela i postojećih telekomunikacijskih operatera, imaju jednostavnije i efikasnije aukcijske procedure. Pored formalno pravnih okvira i procedura, za efikasnost aukcije je bitna i politička stabilnost zemlje. Pozitivan primer za to su SAD, gde Federalna komisija za telekomunikacije garantuje dosled-



nost u primeni aukcijskih pravila, dok bi se Indija i Poljska mogle navesti kao negativni primeri: regulatorni okviri i uslovi za već dodeljene dozvole bili su promenjeni naknadno i jednostrano.

Procedura aukcije za dodelu licence drugom GSM operateru u Bugarskoj

Bugarska država se opredelila za metod javnog nadmetanja u više krugova, pri čemu je visina finansijske ponude bila osnovni kriterijum izbora. Procedura aukcije bila je detaljno propisana¹.

- Učesnici, njihovi predstavnici i njihovi unapred imenovani pomoćnici bili su registrovani na početku svakog aukcije,
- Za vršenje ove registracije bilo je zaduženo osoblje Državne komisije za telekomunikacije,
- Detalji o registraciji bili su uneseni u knjigu zapisnika, koja je, po završetku registracije, bila uručena predsedniku Komisije,
- Predstavnici učesnika, njihovi pomoćnici, posmatrači i članovi medija dobili su bedževe za identifikaciju koji su im omogućavali da uđu u prostorije u kojima se odvijalo javno nadmetanje,
- Identitet predstavnika učesnika aukcije verifikovao je predsednik Komisije,
- U slučaju da su u javnom nadmetanju učestvovali službeni zastupnici, dokument o zastupanju (izdat od strane ovlašćenog lica na bugarskom jeziku) bio je zaveden u knjigu zapisnika,
- Predstavnici svakog od učesnika u javnom nadmetanju određivali su ko će taj dan predavati ponude i o tome pismeno obavestavali Komisiju,
- Svakom učesniku i njihovim pomoćnicima bio je dodeljen određeni radni prostor,
- Radni prostor za učešće u aukciji dodeljivao se pomoću žreba, koji se izvlačio prema redu kojim su se učesnici registrovali,

¹ Odluka br. 693 od 25. oktobra 2000, doneta od strane Saveta ministara Republike Bugarske, Uputstva za proceduru i način vođenja javnog nadmetanja i pripremanja i podnošenja ponuda i Pravila procedure Komisije oformljene u skladu sa Članom 45 Zakona o telekomunikacijama, koju je postavio premijer Republike Bugarske po Odredbi br. R-89 iz 2000. godine.

- Predstavnici svakog učesnika i njihovi pomoćnici imali su na raspolaganju kancelarije koje su se nalazile uz prostorije u kojima se odvijalo javno nadmetanje,
- Na početku prvog kruga, predsednik Komisije je dao usmena uputstva, detaljno iznoseći način pripremanja i podnošenja ponuda,
- Početna ponuda u prvom krugu bila je 45 miliona US\$,
- Na početku svakog kruga, predsednik Komisije je predstavnicima svakog učesnika uručivao blanko obrazac u kome su se nalazile pojedinosti iz člana 8, Odluke br. 693 Saveta ministara i oni su primitak potvrđivali potpisom u knjigu zapisnika. Dva člana Komisije su unapred potpisivala svaki blanko obrazac,
- Na početku prvog dana nadmetanja, kad je poslovni naziv OTE-a bio pogrešno napisan prilikom priprema za aukciju, predsednik Komisije je poništio pogrešan blanko obrazac u prisustvu pravnog eksperta iz Transparency International Bulgaria i uručio je učesniku novi blanko obrazac za taj krug,
- Pravila za vođenje aukcije, koja je propisala Komisija, zahtevala su da svi učesnici stave svoje ponude u kovertu, koje su dobijali od Komisije i na kojima je bio napisan broj kruga,
- Predstavnik svakog učesnika je predavao ponudu, lično ispisujući na koverti naziv učesnika koga zastupa, i tu kovertu je ubacivao u prozirnu kutiju koja se nalazila ispred predsednika Komisije,
- Podnošenje ponuda je počinjalo u 40. minutu sata, a završavalo se u 50. minutu,
- Kad su sve ponude bile predate, predsednik Komisije je vadio iz kutije kovertu sa ponudama redom kako su predavane, otvarao ih i davao članovima Komisije,
- Jedan član Komisije je, u posebnu knjigu, upisivao sadržinu ponuda onako kako su predavane, a članovi Komisije su svojim potpisima potvrđivali da je taj zapis tačan,
- Po zaključenju davanja ponuda svakoga dana je sef u kome su se nalazila licitaciona dokumenta bio zapečaćen u prisustvu svih devet članova Komisije, kao i predstavnika TIB-a i novinara, i bio je predavan osoblju firme "Egida" koja je bila zadužena za obezbeđenje, da je čuva do otvaranja sledećeg aukcijskog dana,
- Podnošenja ponuda vršeno je u periodu 15-17. decembar 2000,



Po isteku roka predviđenog za aukciju, predsednik Komisije je objavio konačnu rang-listu učesnika, sastavljenu na bazi cene koju su ponudili:

- Vodafone Bulgaria S.A. - 75 miliona US\$;
- Fintur Holdings B.V. - 120 miliona US\$;
- TIM International - 130 miliona US\$.
- Hellenic Telecommunications Organization S.A. (OTE - Grčka) - 135 miliona US\$.

Pobednik javnog nadmetanja bio je učesnik koji je ponudio najviše - OTE.

Ocena transparentnosti i regularnosti aukcije u Bugarskoj

Transparentnost i efikasnost aukcijske procedure

Posmatrano sa stanovišta 5 bitnih kriterijuma uspešnosti javnog nadmetanja, Transparency International Bulgaria smatra da se *javno nadmetanje u više krugova, kojem je prethodila pretkvalifikaciona ocena*, pokazalo u Bugarskoj, vrlo transparentnim i efikasnim. U poređenju sa drugim zemljama, broj učesnika koji se kvalifikovao nije bio veliki (bilo je pet prijava, od kojih su četiri bile prihvatljive za učešće), ali s obzirom na opseg tržišta, ovo je zadovoljavajući rezultat koji pokazuje da tržište telekomunikacija ima tendenciju da se stabilizuje i uspešno razvije u budućnosti.

Izdavanje regionalnih licenci nije racionalno za Bugarsku, s obzirom na veličinu države i broj stanovnika.

Sa aspekta istovremenog izdavanja sličnih dozvola čime se stvaraju ujednačeni uslovi za konkurenciju, situacija je manje povoljna. Naime, prvi bugarski operater mobilne telefonije dobio je dozvolu još 1995., za sumu od 20.000 US\$. Javno nadmetanje za GSM dozvolu iste vrste održano je tek 2000, a drugi GSM operater će početi da pruža usluge 2001. Sadašnji operater ima konkurentsku prednost, i u vremenskom i u finansijskom pogledu, nad onim koji je nedavno dobio dozvolu. Vlada Republike Bugarske i bugarska Državna komisija za telekomunikacije propustile su priliku da isprave nepravilnosti koje su počinile u prošlosti i da ponude dozvolu nekom trećem operateru mobilne telefonije, na istoj aukciji ili nešto kasnije.

Na javnom nadmetanju koje je održano, koristio se možda najobjektivniji kriterijum: finansijski. U tom smislu je bugarska procedura bila objektivnija od one u Irskoj. Za razliku od mnogih evropskih zemalja, koje su koristile manje efikasan oblik aukcije sa jednim krugom, STC se odlučio za američku opciju od više krugova.

Uslovi dobijanja dozvole su unapred objavljeni i bila je isključena mogućnost za ponovna pregovaranja, što značajno doprinosi objektivnosti procedure. Za razliku od Belgije, u kojoj su uslovi davanja dozvole finalizirani tek posle pregovaranja između pobednika na javnom nadmetanju i vlade, Bugarska je koristila krajnje jasnu i transparentnu proceduru na koju ni jedan od učesnika nije imao pritužbu.

Za razliku od francuske, bugarska vlada nije pravila diskriminaciju među učesnicima, na osnovu nacionalnosti. Zahtev da firma ne bude registrovana u nekoj od postojećih offshore zona ne ograničava mogućnost učešća na javnom nadmetanju što se tiče nacionalnosti. Ovaj zahtev je bio zasnovan na objektivnom ekonomskom kriterijumu.

Odsustvo političkog uticaja pri izboru pobednika takođe zaslužuje pozitivnu ocenu. U tom smislu bugarska aukcija zaslužuje višu ocenu od onih u Francuskoj i Hong Kongu.

TIB na kraju evaluacije transparentnosti aukcije može da zaključi da je *procedura nadmetanja bila vođena na način koji je bio u potpunosti transparentan i vrlo efikasan.*

Usklađenost sa zakonom aukcijske procedure

U skladu sa ugovorom zaključenim 8. novembra 2000. između Transparency International Bulgaria i Državne komisije za telekomunikacije, ekspertski tim TIB-a uzeo je da pregleda sva raspoloživa licitaciona dokumenta, s namerom da što tačnije izvesti o stepenu usklađenosti sa zakonom i o nepristrasnosti procedure javnog nadmetanja.

Nakon pažljive analize aukcijske dokumentacije, TIB je konstatovao da je *procedura javnog nadmetanja bila u potpunosti u skladu sa zakonom.*

Kao što je bilo predviđeno klauzulama ugovora o monitoringu, STC je 12. januara 2001. pozvala ekspertski tim iz Transparency Interna-



tional Bulgaria, kao zvaničnog posmatrača procedure prodaje dozvole za instalaciju, održavanje i rad druge bugarske nacionalne GSM javne mreže mobilne telefonije, da se upozna sa sadržinom svih raspoloživih licitacionih dokumenata.

Eksperti TIB-a su potpisali izjave o poverljivosti koje im je pripremila Komisija. Sva licitaciona dokumenta bila su pažljivo proučena i pregledana, iz čega je ekspertski tim zaključio:

- Podnosioci prijava za učešće na javnom nadmetanju, predviđenom za 15. decembar 2000, podneli su licitaciona dokumenta pre naznačenog krajnjeg roka,
- Licitaciona dokumenta su primljena nakon provere koju je sproveo ovlašćeni član Državne komisije za telekomunikacije.

Na redovnom sastanku 30. novembra 2000, Komisija je primila licitaciona dokumenta u zapečaćenim kovertama od:

- Hellenic Telecommunications Organisation S.A., akcionarsko društvo, Grčka;
- Fintur Holdings B.V., akcionarsko društvo, Turkey, Finska;
- Rumeli-Telsim Consortium, Turska;
- Vodafone Bulgaria S.A., akcionarsko društvo, Bugarska;
- TIM International B.V., društvo sa ograničenom odgovornošću, Holandija.

Komisija je otvorila licitaciona dokumenta 1. decembra 2000, u prisustvu predstavnika Transparency International Bulgaria i novinara.

Prema pravilima o proceduri, predsednik Komisije je izdao nalog predstavnicima STC-a da stave inicijale na svaku stranicu primljenih dokumenata. Dokumenta su obeležena brojevima i na njih su stavljeni inicijali, po redosledu kako su predavana.

Nakon što su se članovi Komisije upoznali sa dokumentima koje su prezentovali podnosioci prijave, verifikovali ih i razmotrili njihovu usklađenost sa relevantnim propisima i odlukama, Komisija je uputila pisma svim podnosiocima u vezi sa nepravilnostima koje je konstatovala u njihovim prijavama.

TIB smatra da je Komisija valjano izvršila dužnost koja joj je dodeljena Odlukom br. 693 Saveta ministara. Proučavanjem dokumenata,

TIB je utvrdio da su dodatne informacije koje su tražene od svakog podnosioca prijave bile u potpunosti u skladu sa pretkvalifikacionim zahtevima za učešće u javnom nadmetanju.

TIB je takođe pregledao Uputstva za proceduru i način vođenja javnog nadmetanja i pripremanje i podnošenje ponuda od strane učesnika, koja je pripremila Komisija oformljena u skladu sa Članom 45 Zakona o telekomunikacijama. Uputstva su detaljna i sveobuhvatna i nisu u suprotnosti sa međunarodnim zahtevima za vođenje procedure ovog tipa javnog nadmetanja. Ovo mišljenje je potvrdio g. Klod Hovnanian, međunarodni ekspert iz Transparency International.

Svi kandidati su poslali dodatne informacije koje je tražila STC, otklonivši time nepravilnosti iz svojih licitacionih dokumenata. Dodatna dokumenta primljena od podnosilaca prijava bila su otvorena, potpisana i označena brojem od strane članova Komisije, po redosledu prispeća.

Na sastanku od 13. decembra 2000, Komisija je prihvatila sledeća četiri podnosioca prijava za učešće na javnom nadmetanju:

- Hellenic Telecommunications Organisation S.A., Grčka;
- Fintur Holdings B.V., Turkey, Finska;
- Vodafone Bulgaria S.A., Bugarska;
- TIM International B.V., Holandija.

Komisija je diskvalifikovala turski konzorcijum Rumeli-Telsim zbog toga što:

Nije bilo nijednog dokumenta koji bi potvrdio da Rumeli-Telsim Consortium ima status pravnog lica, čak je izričito naglašeno da podnosilac molbe nije pravno lice. Status pravnog lica se, međutim, zahteva na osnovu Člana 50 Zakona o telekomunikacijama.

Sugestija TIB-a je da su stručnjaci STC-a i Komisije, nakon okončanja faze prikupljanja licitacionih dokumenata, trebali da upoznaju učesnike sa procedurom javnog nadmetanja. Iskustvo američke Federalne komisije za komunikacije (FCC) koja oraganizuje "aukcione seminare" pre svakog javnog nadmetanja pokazuje da je to vrlo efikasan metod koji olakšava organizaciju aukcije i povećava njenu transparentnost.



Zaključci i preporuke

Javno nadmetanje za dodelu pojedinačne dozvole za instalaciju, održavanje i rad operatera mreže mobilne telefonije prema GSM standardu za pokrivanje teritorije Republike Bugarske, *bilo je u skladu sa propisima Republike Bugarske.*

Sprovođenje procedure javnog nadmetanja objavljeno je unapred i bilo je adekvatno regulisano. Svi učesnici u aukciji imali su dovoljno vremena i realne mogućnosti da se upoznaju sa uslovima aukcije i mogli su dobiti sva potrebna dodatna objašnjenja.

Nisu uočena nikakva diskriminatorna ograničenja u pogledu učešća na aukciji.

Nadležna Komisija se striktno pridržavala procedure koja je određena i objavljena unapred, i nije dopustila da ma koji od učesnika ima povlašćen tretman.

Političkih ili korporativnih intervencija, koje materijalno utiču na izbor GSM operatera, nije bilo ni pre, ni za vreme ni po okončanju procedure.

Legalnom okviru javnog nadmetanja nedostaje izričita klauzula protiv tajnih dogovora. Takve zabrane je trebalo sastaviti i objasniti, kako u vreme podnošenja dokumenata za učešće, tako i prilikom kvalifikacije podnosioca prijave. Radi se o izjavama preduzeća da neće stupati u dogovore i tajno se udruživati sa drugim učesnicima. Tokom trajanja javnog nadmetanja, predstavnici četiri kompanije su bili smešteni u odvojenim kancelarijama.

Preporučuje se da ubuduće javnost i mediji dobiju šire mogućnosti da prate javna nadmetanja.

Kad se odredi da neka aukcija bude otvorena, to pretpostavlja prisustvo medija čiji zadatak nije samo da javnosti pruže informacije o aukciji, već i da izveštavaju za vreme trajanja javnog nadmetanja (u prostorijama koje su izričito pripremljene za to).

Uključivanje eksperata iz nevladinih organizacija u komisiju za javno nadmetanje (koji bi se, sa svoje strane, obavezali na poverljivost), takođe

bi doprinelo većoj transparentnosti i poverenju javnosti u čitav postupak.

Kao rezultat posmatranja procedure tendera za prodaju druge GSM dozvole u Bugarskoj, TIB smatra da je načinjen značajan pozitivan korak u pravcu povećanja transparentnosti, nepristrasnosti i poštovanja propisa tokom same procedure. Ovo stvara povoljnu klimu za strane investitore koji žele da započnu poslovanje u Bugarskoj.