

institut alternativa

ČIJA SU NAŠA JAVNA PREDUZEĆA?



**Osvrt na aspekte
transparentnosti i
odgovornosti rada preduzeća
u vlasništvu države**

ČIJA SU NAŠA JAVNA PREDUZEĆA?

Osvrt na aspekte transparentnosti i odgovornosti
rada preduzeća u vlasništvu države

2021

Podgorica

IZDAVAČ:

Institut alternativa
Bulevar Džordža Vašingtona 57,
81000 Podgorica, Crna Gora
+382 (0) 20 268 686
info@institut-alternativa.org

ZA IZDAVAČA:

Stevo Muk

AUTORI:

Marko Sošić, Nikola Martinović

DIZAJN I PRELOM:

Artbuk doo



**British Embassy
Podgorica**

Izvještaj je izrađen u okviru projekta koji je finansirala Britanska ambasada u Podgorici, a sproveo Institut alternativa. Stavovi iznijeti u ovom izvještaju su isključivo odgovornost autora i ne izražavaju nužno stavove Britanske ambasade Podgorica.



Zato mi imamo negativnih pojava u skoro svakom preduzeću, od najsitnijeg do najkrupnijeg. Uzmite samo pojavu neopravdane nabavke i kupovine automobila.

(...) Ako je neko kritikovao direktora odmah je dobio sporedan posao, a zatim, malo po malo, izbačen je iz preduzeća.

(...) Ako se radi o zaposlenju, danas se ne može bez preporuke zaposliti skoro niko, počev od običnog nekvalifikovanog radnika pa do stručnjaka.

(...) Zbog toga mi imamo, zbog tih veza i protekcija i veliki broj službenika po preduzećima i ustanovama i nestručnih, a sve to ide na teret preduzeća i ustanove, traži se još službenika, jer oni tamo treba da ostanu, a oni su došli nezakonitim putem i ne svršavaju poslove za koje su plaćeni. Institucija konkursa je sasvim izbjegledila u našim uslovima. Tu se zna unaprijed ko će biti direktor a ko neće biti direktor i, često zahvaljujući baš tim intervencijama koje dolaze od neodgovornih drugova, mi imamo ljudi koje smo zaposlili a nemaju nikave ni moralne ni političke kvalifikacije da obavljaju određeni posao.”

Iz referata Blaža Jovanovića

Peti plenum Centralnog komiteta Saveza komunista Crne Gore, **1958¹**.

1

Citirano prema: Ekonomija rasipništva (odlike crnogorske ekonomije 1945–1989), Dragutin Papović

SADRŽAJ

UVOD - ZAŠTO DRŽAVNA PREDUZEĆA?	6
1. NADZOR NAD DRŽAVNIM PREDUZEĆIMA - VAKUUM NADLEŽNOSTI	7
Nestanak "javnih preduzeća" iz pravnog sistema.....	8
Fragmentiranost javnog vlasništva.....	9
Vladine posebne mjere zbog poremećaja u poslovanju.....	10
Posebne obaveze za 10 preduzeća	12
Neujednačenost ovlašćenja osnivača po odlukama o osnivanju.....	14
Nadzorna uloga Ministarstva finansija.....	17
Odjeljenje za unapređenje korporativnog upravljanja.....	18
2. FINANSIJSKI NADZOR - MNOŠTVO NEFUNKCIONALNIH MEHANIZAMA	20
Komercijalna (eksterna) revizija	21
Revizorski odbori.....	23
Interna revizija.....	25
Državna revizija javnih preduzeća	26
Nepostojeća budžetska inspekcija.....	27
Javne nabavke.....	28
3. KO VODI NAŠA PREDUZEĆA	31
Ko može biti član odbora direktora?.....	32
Ko može biti izvršni direktor državnog preduzeća?	35
4. POLITIKA ZARADA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA	39
Izuzimanje iz planskih dokumenata	40
Gornje granice za menadžment.....	41
Ograničenja za gubitaše	43
Izuzeci od primjene.....	45
Evidencija.....	46
5. FISKALNI RIZICI OD DRŽAVNIH PREDUZEĆA	47
Državne garancije za državna preduzeća	48
Zaduživanje - evidencija i odnos preduzeća i Vlade.....	48
Akcije preduzeća kao sredstvo izvršenja.....	49
Donacije, sponsorstva, pomoći	50
6. DOSTUPNOST INFORMACIJA I TRANSPARENTNOST	54
Indeks transparentnosti	55
Slobodan pristup informacijama	58
7. ŠTA DA SE RADI - PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA	59
1. Oblast nadzora.....	60
2. Oblast finansijskog nadzora.....	61
3. Oblast upravljanja i rukovođenja	63
4. Oblast politike zarada i upravljanja ljudskim resursima.....	64
5. Oblast fiskalnih rizika	65
6. Oblast dostupnosti informacija i transparentnosti	66
DODATAK 1 - LISTA PREDUZEĆA SA OPISIMA I KLJUČnim PODACIMA ZA 2020. GODINU	69

TABELE

Tabela 1.1: Struktura javnog vlasništva u akcionarskim društvima.....	10
Tabela 1.2: Posebni zakoni za državna preduzeća.....	12
Tabela 1.3: Nadležnosti osnivača propisane vladinim Odlukama o osnivanju privrednih društava 2005-2021 ..	16
Tabela 2.1: Ko je radio reviziju državnih preduzeća.....	22
Tabela 2.2: Učestalost sprovođenja revizije državnih preduzeća po društvima za reviziju u periodu 2018-202 ..	23
Tabela 2.3. Direktori za najvećim platama u državnim preduzećima	24
Tabela 2.4. Zajednički problemi javnih preduzeća iz izještaja o reviziji DRI	27
Tabela 2.5: Javna preduzeća i primjena Zakona o javnim nabavkama	29
Tabela 3.1: Broj održanih sjednica i donijetih odluka odbora direktora	34
Tabela 3.2: Posebni uslovi koje izvršni direktor treba da ispunjava.....	36
Tabela 3.3: Obaveznost sprovođenja javnog konkursa iz izbor izvršnog direktora.....	38
Tabela 4.1: Broj zaposlenih po godinama.....	39
Tabela 4.2: Pokušaji Vlade da reguliše politiku zarada u javnim preduzećima.....	40
Tabela 4.3: Šta se desilo sa fondom zarada kod gubitaša iz 2018. godine	43
Tabela 5.1: Ukupni iznosi za donacije, sponzorstva i novčane pomoći dobijeni putem zahtjeva za SPI	51
Tabela 6.1: Rezultati Indeksa transparentnosti	55
Tabela 6.2: Ocjena transparentnosti od strane preduzeća	57

UVOD - ZAŠTO DRŽAVNA PREDUZEĆA?

UCrnoj Gori postoji (najmanje) 56 preduzeća u većinskom državnom vlasništvu (u daljem tekstu: državnih preduzeća), koja zapošljavaju preko 12 hiljada ljudi i na zarade troše gotovo 200 miliona godišnje. Više od pola milijarde eura kredita državnih preduzeća su trenutno garantovani od strane države i u svakom trenutku mogu pasti na teret budžeta, dok većina njih ostvaruje gubitke, a na crnoj listi poreskih dužnika, od prvih 20 pravnih lica, 11 su državna preduzeća sa oko 50 miliona duga po osnovu poreza i doprinosa na lična primanja. U isto vrijeme, samo u 2021. osnovana su četiri nova državna preduzeća, dok Vlada još uvijek nije obezbijedila pravni okvir koji bi omogućio da država zna šta se dešava u njenim preduzećima i ima nadležnost da sprječi ili riješi probleme u njihovom poslovanju.

U ovom izvještaju dajemo pregled gorućih problema u oblasti nadzora nad državnim preduzećima, problemima u mehanizmima finansijske revizije i kontrole, nedovoljno definisanih uslova za imenovanje odbora direktora i izvršnih direktora, nepostojanju politike zarada i upravljanja ljudskim resursima, brojnim fiskalnim rizicima i niskom nivou dostupnosti informacija i transparentnosti državnih preduzeća.

Na kraju, date su konkretnе preporuke čijim sprovođenjem bi se krenulo u rješavanje nagomilanih problema, među kojima su najvažnije neophodnost novog pravnog okvira za rad državnih preduzeća i uspostavljanje centralnog organa nadležnog za vođenje regulatorne i nadzorne politike u državnim preduzećima.

Ovaj izvještaj se ne bavi posebno poslovanjem 120 preduzeća čiji su osnivači i vlasnici lokalne samouprave. Iako su problemi opisani za državna preduzeća u značajnom obimu zajednički i za preduzeća na lokalnom nivou, postoje i specifičnosti koje proizilaze iz posebnog režima koji je predviđen Zakonom o lokalnoj samoupravi, a koje zahtijevaju razdvajanje ove dvije grupe privrednih društava.

U sklopu rada na ovom izvještaju, prikupili smo značajan obim informacija o pojedinačnim državnim preduzećima koje smo sistematizovali i objavili na internet stranici “**Čija su naša javna preduzeća**” dostupnoj na: <https://javnapreduzeca.mojnovac.me> Na stranici smo podijelili i sve do čega smo mogli doći kroz slobodan pristup informacijama, uključujući i dokumentaciju o broju zaposlenih, zaradama, sponsorstvima, donacijama, novčanim pomoćima, otpremninama, ugovorima direktora, odlukama odbora direktora i drugo. Tu je i naša procjena njihove transparentnosti, uz rangiranje preduzeća prema tome koliko su otvoreni prema javnosti i koliko je podataka o njihovom radu dostupno.

Izvještaj i internet portal su izrađeni u okviru projekta koji je finansirala Britanska ambasada u Podgorici, a sproveo Institut alternativa. Stavovi iznijeti kako u izvještaju tako i na internet portalu ne izražavaju nužno stavove Britanske ambasade Podgorica.



Internet stranica
“Čija su naša javna
preduzeća” dostupna
na
www.mojnovac.me



NADZOR NAD DRŽAVnim PREDUZEĆIMA - VAKUUM NADLEŽNOSTI

Nakon ukidanja Zakona o javnim preduzećima 2010. godine, rad državnih preduzeća ostao je regulisan Zakonom o privrednim društvima, koji ne prepoznae njihove specifičnosti niti potrebu za dodatnom odgovornošću, transparentnošću niti neophodnost upliva vlade u rad preduzeća.

Linije odgovornosti između preduzeća i nadležnih organa uprave nisu definisane - ne postoji nadležni organ uprave koji u svom djelokrugu ima vođenje regulatorne politike u oblasti državnih preduzeća ili centralizovani nadzor nad njihovim poslovanjem. Nadležnost za nadzor nad radom državnih preduzeća je dodatno usložnjena fragmentiranim struktukrom javnog vlasništva jer je udio javnog vlasništva često podijeljen među više različitih javnih entiteta (fondova, ministarstava, drugih državnih preduzeća) koji svi imaju pravo da ostvaruju svoja vlasnička prava.

Početni pokušaji praćenja stanja u državnim preduzećima od strane Ministarstva kapitalnih investicija su ograničeni u obimu, bavći se gotovo trećinom postojećih preduzeća. Sa druge strane, u Ministarstvu finansija i socijalnog staranja, istinski nadzor nad državnim preduzećima postoji samo u sistematizaciji, ali ne i u stvarnosti.

Osim matičnog Zakona o privrednog društvima, osnivačkog akta i statuta, rad pojedinih preduzeća je u određenim aspektima detaljnije uređen posebnim, njihovim matičnim, zakonima koji im nameće određene obaveze u pogledu transparentnosti i odgovornosti koje ne postoje kod drugih privrednih društava u vlasništvu države. Odluke o osnivanju privrednih društava koje je Vlada usvajala od 2005. godine do danas sadrže značajne razlike u pogledu ovlašćenja osnivača, koja nisu dosljedno niti jednoobrazno definisana od slučaja do slučaja. U određenim preduzećima, Vlada kao osnivač nema nikakvih nadležnosti, dok se u određenim Vlada pita i kod imenovanja direktora, raspolaganja imovinom, zaduženja, određivanja politike zarada.

NESTANAK “JAVNIH PREDUZEĆA” IZ PRAVNOG SISTEMA

Javna preduzeća su do 2010. godine funkcionalisala u skladu sa dva zakona iz 1991. godine koji su uređivali osnivanje, funkcionisanje i upravljanje ovim društvima, Zakon o javnim preduzećima² i Zakon o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i javnim ustanovama.³ Od 2010. godine, privredna društva i javna preduzeća čiji je većinski vlasnik i osnivač država posluju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima, posebnim zakonima i svojim osnivačkim aktima. Radi poboljšanja uslova za nesmetano poslovanje i unaprjeđenje poslovog ambijenta, 2010. godine je usvojen Zakon o unaprjeđenju poslovog ambijenta, kojim je ukinut Zakon o javnim preduzećima iz 1991. godine, a javna preduzeća su bila dužna da se reorganizuju u skladu sa Zakonom o privrednim društvima (kao akcionarsko društvo ili društvo sa ograničenom odgovornošću), u roku od tri godine od dana stupanja na snagu ovog Zakona.⁴ Zakon o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i javnim ustanovama je još uvijek na snazi, ali samo u odnosu na tri javna preduzeća (RTCG, Morsko dobro i Nacionalni parkovi) koja se još uvijek nijesu reorganizovala u AD ili DOO.

Zakon o privrednim društvima ne prepoznae posebnost preduzeća u većinskom ili kontrolnom vlasništvu države, pa ona imaju istovjetan status (obaveze u pogledu javnosti rada, odgovornosti, ovlašćenja osnivača i dr.) kao i “privatna” privredna društva.

Ne postoji jedinstven akt kojim je definisan obim nadležnosti ministarstava nad preduzećima niti sama podjela preduzeća po resorima, sem nekoliko izuzetaka kod pojedinačnih preduzeća gdje su linije nadležnosti definisane posebnim zakonom ili odlukom o osnivanju. Kada je Vlada 2019. godine obavezala ministarstva da dostave informacije o poslovanju privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu,⁵ informacije su pripremili jedino tadašnje Ministarstvo ekonomije⁶ i Ministarstvo održivog razvoja i turizma⁷ za ukupno 22 preduzeća, dok su ostalih 30 preduzeća ostala van pažnje Vlade.

Usvajanjem nove Uredbe organizaciji i načinu rada državne uprave 2004. godine izbrisani su svi pomeni javnih preduzeća ili bavljenja državnih organa ovim preduzećima koji su bili prisutni u verziji ovog akta koji je bio na snazi od 1993. godine,⁸ a odnosili su se na praćenje rada javnih preduzeća i njihovih restrukturiranja u tom periodu.

*Zakon o
privrednim
društvima ne
prepoznae
posebnost
preduzeća u
većinskom
vlasništvu države,
pa ona imaju
istovjetan status
kao i “privatna”
privredna društva*

2 Zakon o javnim preduzećima, Službeni list SR Crne Gore, br. 006/91, 19.2.1991.

3 Zakona o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama („Službeni list SRCG“ br. 13/91 i 16/91 i „Službeni list CG“ broj 73/10)

4 Član 13, Zakon o unaprjeđenju poslovog ambijenta, „Sl. list Crne Gore“, br. 40/10 od 22.07.2010.

5 Zaključkom Vlade Crne Gore broj: 07-4282 od 03. oktobra 2019. godine sa sjednice održane 26. septembra 2019. godine.

6 Informacija o poslovanju privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu iz nadležnosti Ministarstva ekonomije, septembar 2019. godine, dostupna na: <https://www.gov.me/dokumenta/4877033a-c940-4cd3-8fff-6f8689dbb08e>

7 Informacija o poslovanju privrednih društava u većinskom državnom vlasništvu za 2018. godinu iz nadležnosti Ministarstva održivog razvoja i turizma, decembar 2019. godine, dostupna na: <https://www.gov.me/dokumenta/62a65b27-1128-4f0a-b5d1-ae54972fa379>

8 Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave, „Službeni list Republike Crne Gore“, br. 008/93 od 05.03.1993, 039/93 od 23.09.1993, 019/95 od 09.06.1995, 013/96 od 23.04.1996, 024/96 od 05.08.1996, 007/97 od 12.03.1997, 013/98 od 28.04.1998, 027/98 od 24.07.1998, 038/98 od 04.11.1998, 018/99 od 06.05.1999, 031/99 od 19.08.1999, 059/00 od 27.12.2000, 031/01 od 19.06.2001, 033/01 od 29.06.2001, 009/03 od 18.02.2003, 019/03 od 26.03.2003, 062/03 od 07.11.2003, 067/03 od 15.12.2003, 013/04 od 26.02.2004, 034/04 od 28.05.2004)



U Uredbi o organizaciji i načinu rada državne uprave koja je na snazi⁹ nema pomena nadležnosti za preduzeća u vlasništvu države - čak ni kod Ministarstva finansija i socijalnog staranja niti Ministarstva kapitalnih investicija.

FRAGMENTIRANOST JAVNOG VLASNIŠTVA

Nadležnost za nadzor nad radom državnih preduzeća je dodatno usložnjena fragmentiranim strukturom javnog vlasništva koja dijeli nadležnosti među različitim resorima i institucijama. Od 26 akcionarskih društava koja brojimo u državna preduzeća, samo su njih 5 u potpunom (100%) vlasništvu države. U ostalim društvima procenat javnog vlasništva je manji i često podijeljen među više različitih javnih entiteta.

U vlasničkoj strukturi akcionarskih društava, postoje dva termina "Vlada Crne Gore" i Država/Republika Crna Gora", koja se koriste kao dvije različite odrednice vlasništva, pa u nekim društvima akcije ima Vlada, a u nekim Država/Republika, a u nekim akcije imaju i jedna i druga, kao zasebni akcionari. U Institutu crne metalurgije na primjer, "Vlada Crne Gore" ima 1,31% vlasništva, a "Država Crna Gora" 19,11%.

Kao akcionari se, pored "Vlade/Države/Republike Crne Gore", najčešće pojavljuju Zavod za zapošljavanje (koji ima akcije u 30 društava, u rasponu do 9% ukupnog broja akcija) i Fond penzijskog i invalidskog osiguranja (koji ima akcije u 29 akcionarskih društava, sa značajnijim udjelima od ZZZ, čak i do 25% ukupnih akcija, a osnivač je i jedini vlasnik preduzeća PIO d.o.o. Ulcinj).

U nekim preduzećima, akcije imaju pojedinačni resori Vlade. Tako je "Ministarstvo finansija" vlasnik 86,73% Castello Montenegro AD Pljevlja i 57,88% udjela u Sportskom centru "Ada" Pljevlja (u kojem i Direkcija javnih radova ima 25,96% udjela), a Ministarstvo zdravlja je vlasnik 38,55% akcija Habitpharm AD Podgorica. Kako zbog čestih reorganizacija dolazi ne samo do promjena imena ministarstava, nego i do podjele nadležnosti, postavlja se pitanje kako se to odražava na prava osnivača i odgovornost za nadzor nad preduzećem i učešće u radu organa preduzeća.

Državna preduzeća su takođe vlasnici akcija drugih privrednih društava i ostvaruju svoja posebna vlasnička prava na osnovu ovih fragmenata javnog vlasništva koji se vode na njih. Tako je EPCG jedini vlasnik Rudnika uglja i CEDIS-a, a ima značajan udio u Berzi električne energije zajedno sa drugim javnim preduzećima, Crnogorskim elektroprenosnim sistemom i Crnogorskim operatorom tržišta električne energije, Budvanskom rivijerom koja je najveći akcionar Montenegrroturista, ili Montefarmom koji je vlasnik 95% akcija Businessmontenegro. Specifičan slučaj je Investiciono-razvojni fond, koji zbog prirode svoje djelatnosti takođe ima značajno procentualno vlasništvo u drugim državnim preduzećima: Montepranzo 51%, Institut Simo Milošević 23,64%, Plantaže 22,2%, Mari-



Fond PIO i ZZZ
imaju akcije u
brojnim državnim
preduzećima, a udio
u nekim slučajevima
ide i do 25% ukupnog
vlasništva

⁹ Uredba o organizaciji i načinu rada državne uprave,"Službeni list Crne Gore", br. 18/20 od 07.12.2020, 121/20 od 10.12.2020, 001/21 od 04.01.2021, 002/21 od 05.01.2021, 029/21 od 17.03.2021, 034/21 od 02.04.2021, 041/21 od 20.04.2021.

na 16,6%, Barska plovidba 16,25%. U rjeđem broju slučajeva, kao vlasnici akcija u javnim preduzećima se pojavljuju i Fond za obeštećenje, Fond za zdravstveno osiguranje i razni drugi javni entiteti.

● - TABELA 1.1: STRUKTURA JAVNOG VLASNIŠTVA U AKCIJARSKIM DRUŠTVIMA

PREDUZEĆE	STRUKTURA JAVNOG VLASNIŠTVA					UKUPNO JAVNO VLASNIŠTVO
Aerodromi Crne Gore AD Podgorica	Država - 100%					100,00%
Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica	Država - 100%					100,00%
Pošta Crne Gore AD Podgorica	Država - 100%					100,00%
Crnogorska plovidba AD Kotor	Država - 99,98%	ZZZ - 0,02%				100,00%
Montenegro Airlines AD Podgorica	Država- 99,91%	Institut Dr Simo Milošević - 0,01%				99,92%
HG Budvanska rivijera AD Budva	Država- 41,63%	Fond PIO - 12,82%	ZZZ - 4,27%			58,72%
Sveti Stefan hoteli AD Budva	Država - 41,63%	Fond PIO - 12,82%	ZZZ - 4,27%			58,72%
Institut Dr Simo Milošević	Država - 19,19%	ZZZ - 3,41%	IRF - 23,64%	Republički fond za zdravstvo - 10,23%		56,47%
HTP Ulcinjska rivijera AD Ulcinj	Država - 10,14%	Fond PIO - 25,29%	ZZZ - 8,43%	IRF - 7,64%	Fond za obeštećenje - 12,01% HTP Ulcinjska rivijera AD Ulcinj- 11,87%	75,38%
Businessmontenegro AD Podgorica	Država - 5%	Montefarm - 95%				100,00%
13. jul Plantaže AD Podgorica	Država - 3,66%	Fond PIO - 21,49%	ZZZ - 8,52%	IRF - 22,22%		55,89%
Institut crne metalurgije AD Nikšić	Država - 20,42%	Fond PIO - 19,03%	ZZZ - 6,34%	Fond za obeštećenje - 5,3%		51,09%
Rudnik uglja AD Pljevlja	EPCG - 100%					100,00%
Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić	Država - 88,65%	EPCG - 9,99%				98,64%
Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica	Država - 90,79%	Fond PIO - 0,97%	ZZZ - 0,38%			92,14%
Castello Montenegro AD Pljevlja	EPCG - 1,5%	Ministarstvo finansija - 86,73%	Republički fond zajedničkih rezervi - 1,32%			89,55%
Montecargo	Država - 85,44%	Fond PIO - 1,54%	ZZZ - 0,61%			87,59%
Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica	Država - 85,44%	Fond PIO - 1,54%	ZZZ - 0,61%			87,59%
Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica	Država - 72,44%	Fond PIO - 2,91%	ZZZ - 1,16%			76,51%
Montepranzo-Bokaprodukt AD Tivat	Fond PIO - 17,74%	ZZZ - 5,9%	IRF - 51,4%			75,04%
Market AD	Fond PIO - 20,02%	ZZZ - 5,89%	IRF - 40,07%			65,98%
Montenegrroturist AD Budva	Fond PIO - 22,25%	ZZZ - 7,41%	HG Budvanska rivijera AD - 35,9%			65,56%
Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica	Država - 55%	CGES - 0,37%				55,37%
Marina AD Bar	Država - 19,47%	Fond PIO - 13,4%	ZZZ - 4,46%	IRF - 16,99%		54,32%
Luka Bar AD Bar	Država - 54,05%					54,05%
Barska Plovidba AD Bar	Država - 18,63%	Fond PIO - 12,83%	ZZZ - 4,27%	IRF - 16,15%		51,88%

VLADINE POSEBNE MJERE ZBOG POREMEĆAJA U POSLOVANJU

Zakon o javnim preduzećima je predviđao da u slučaju "poremećaja u poslovanju" preduzeća, osnivač može preuzeti posebne mјere kojima će obezbijediti uslove za nesmetano funkcionisanje.¹⁰ Ova mogućnost je detaljnije razrađena Zakonom o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama, kojim je Vladi data nadležnost da u situacijama kada preduzeća imaju "poremećaje u poslovanju" i ne izvršavaju zakonom utvrđene obaveze, primjeni vanredne (drastične) mјere prema preduzećima kao što su:



- razrješenje direktora i raspuštanje orgâna upravljanja (odbora direktora, upravnog odbora),
- razrješenje radnika i promjene unutrašnje organizacije,
- ograničenje prava pojedinih djelova javnog preduzeća,
- ograničenje raspolađanja određenim sredstvima preduzeća,
- obustavljanje izvršenja akta preduzeća koji je suprotan zakonu, a dovodi u pitanje osnovne funkcije preduzeća, itd.¹¹

Situacije u kojima se dešavaju "poremećaji u poslovanju" su Zakonom definisane široko i na način koji omogućava različita tumačenja. Ukratko, preduzeće se kandiduje za posebne mjere Vlade ako se poslovanjem ne obezbjedi trajno i nesmetano obavljanje proizvodnje i pružanje usluga ili ako se raspodjelom dobiti mijenja osnovna namjena korišćenja sredstava i poslovanja.¹² Teškoća dokazivanja postojanja "poremećaja u poslovanju" preduzeća na osnovu ovako definisanih normi mogu dati prostor za neutemeljenu primjenu mera u preduzećima bez obzira na stvarni poslovni rezultat, a onima koji su na osnovu ovih mera razriješeni ostavlja prostor da u sudskom postupku imaju osnov za nadoknadu zbog nezakonitog skraćenja mandata.

Bez obzira na opštost definicije situacija u kojima se mera mogu primijeniti, Zakon je davao značajna ovlašćenja Vladi da ima veći upliv u rad državnih preduzeća i na jednostavniji način od onog predviđenog Zakonom o privrednim društvima ostvari svoj uticaj kao vlasnik i osnivač. Međutim, zbog formulacije korišćene u zakonu ("javna preduzeća"), Vlada ove mera može primijeniti samo na tri državna preduzeća, koja još uvijek nisu reorganizovana u skladu sa Zakonom o privrednim društvima - Morsko dobro, Nacionalni parkovi i RTCG.

Vlada je, na prijedlog Ministarstva ekologije, prostornog planiranja i urbanizma, primijenila ovaj Zakon kako bi smijenila izvršnog direktora i upravni odbor Morskog dobra u martu 2021. godine.¹³ Ministarstvo je navelo da je došlo do poremećaja u poslovanju iz Zakona, na osnovu toga što je:

"(...)protiv direktora Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore i drugih bivših i sadašnjih funkcionera Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore Specijalno državno tužilaštvo vodi istragu pod sumnjom da su zloupotrebom službenog položaja omogućili da se zemljište u državnom vlasništvu u zoni morskog dobra prevede u privatno vlasništvo, što je svakako i prije okončanja istražnog krivičnog postupka dovelo do narušavanja ugleda i nanošenja nemjerljive štete Javnom preduzeću čiji je osnivač Država Crna Gora".

Međutim, ni nakon 5 mjeseci od primjene mera, Vlada nije obavijestila Skupštinu na način propisan Zakonom.¹⁴ Zakonom je propisano da

*Drastične mjeru
"miješanja" u
rad preduzeća
Vlada sada može
primijeniti samo
prema tri društva
koja su još uvijek
netransformisana
"javna preduzeća"*

11 Članovi 2, 3 i 4 Zakona o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama („Službeni list SRCG“ br. 13/91 i 16/91 i „Službeni list CG“ broj 73/10)

12 Član 3 Zakona o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama („Službeni list SRCG“ br. 13/91 i 16/91 i „Službeni list CG“ broj 73/10)

13 Prijedlog za razrješenje i imenovanje direktora Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore:
<https://www.gov.me/dokumenta/f5d722d5-325a-4b93-93d0-5e741529c435>;

Prijedlog za razrješenje i imenovanje predsjednika i četiri člana Upravnog odbora Javnog preduzeća za upravljanje morskim dobrom Crne Gore:
<https://www.gov.me/dokumenta/8d34a48d-8c14-4c55-8d8c-6b76bd0f9f90>

14 Odgovor Službe Skupštine Crne Gore na zahtjev za slobodan pristup informacijama Instituta alternativa, 8.9.2021. br. 00-41/21-36/5



nakon preuzimanja neke od ovih mjera, Vlada mora obavijestiti Skupštinu o razlozima za preuzimanje i rezultatima koji su tim mjerama ostvareni u zaštiti javnog interesa,¹⁵ što Vlada nije uradila.

POSEBNE OBAVEZE ZA 10 PREDUZEĆA

Osim matičnog Zakona o privrednim društvima, osnivačkog akta i statuta, rad pojedinih preduzeća je u određenim aspektima detaljnije uređen posebnim zakonima.

● - TABELA 1.2: POSEBNI ZAKONI ZA DRŽAVNA PREDUZEĆA

PREDUZEĆE	POSEBAN ZAKON KOJIM JE OSNOVANO I KOJI REGULIŠE RAD
Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom	Zakon o morskom dobru („Sl. list RCG“, br. 14/92, 59/92, 27/94 i „Sl. list CG“, br. 51/08, 21/09, 73/10 i 40/11)
Investiciono-razvojni fond	Zakon o Investiciono-razvojnom fondu Crne Gore („Sl. list CG“, br. 88/09, 40/10 i 80/17)
Javno preduzeće za nacionalne parkove	Zakon o nacionalnim parkovima („Sl. list CG“, br. 28/14 i 39/16)
Regionalni vodovod	Zakon o regionalnom vodosнabdijevanju Crnogorskog primorja („Sl. list CG“, br. 56/16)
Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond)	Zakon o životnoj sredini („Sl. list CG“, br. 52/16 i 73/19)
Radio i Televizija Crne Gore	Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore („Sl. list CG“, br. 80/20)
Naučno-tehnološki park, Inovaciono-preduzetnički centar „Tehnopolis“, Fond za inovacije	Zakon o inovacionoj djelatnosti („Sl. list CG“, br. 82/20)

Ovim zakonima su kod nekih privrednih društava detaljnije propisane obaveze preduzeća prema osnivaču, procedure i načini imenovanja organa upravljanja i rukovođenja uz sprovođenje postupaka javnih konkursa, nadležnosti Vlade u pogledu utvrđivanja plana rada, izvještavanje preduzeća prema Vladi i Skupštini kao i javnosti rada ovih društava. Obaveze koje su posebnim zakonima propisane za neka od ovih preduzeća ne postoje kod drugih privrednih društava u vlasništvu države.

● - ULOGA SKUPŠTINE CRNE GORE

Jedino državno preduzeće u kojem Skupština Crne Gore ima ulogu u nadzoru i upravljanju je RTCG. Po Zakonu, promjena osnovne djelatnosti ili privatizacija RTCG ne mogu se obaviti bez saglasnosti Skupštine. Članove Savjeta RTCG imenuje Skupština, uz propisane procedure predlaganja od strane drugih institucija i udruženja.¹⁶

● - JAVNI KONKURS ZA DIREKTORA

Zakonom je propisano da se za izbor generalnog direktora RTCG mora sprovesti javni konkurs, nakon čega je imenovanje nadležnost Savjeta¹⁷ i ovo je jedinstven slučaj propisivanja zakonske obaveze sprovođenja konkursa za direktora u državnom preduzeću.

15 Član 7 Zakona o ostvarivanju javnog interesa u javnim preduzećima i ustanovama („Službeni list SRCG“ br. 13/91 i 16/91 i „Službeni list CG“ broj 73/10)

16 Član 6 i 30, Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore („Sl. list CG“, br. 80/20)

17 Član 25 stav 1 tačka 3 i član 56, Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore („Sl. list CG“, br. 80/20)

● - JAVNOST RADA

Savjet RTCG je dužan da objavljuje izvještaj o radu, izvještaj o finansijskom poslovanju, izvještaj ovlašćenog revizora o finansijskom poslovanju RTCG-a, godišnji program rada i, ukoliko se ne radi o poslovnoj tajni, ugovore. Sjednice Savjeta RTCG su otvorene za javnost, a zapisnik sa sjednica objavljuje se na sajtu RTCG u roku od pet radnih dana nakon usvajanja.¹⁸

IRF je dužan da na svojoj internet stranici, osim izvještaja o radu i godišnjih finansijskih iskaza, sa mišljenjem revizora, objavljuje i programe finansijske podrške, koji definišu uslove za korišćenje sredstava Fonda i podatke u vezi odobrenih plasmana, i to: naziv korisnika sredstava, iznos odobrenih sredstava, namjenu plasmana i mjesto realizacije¹⁹.

Regionalni Vodovod je dužan da na svojoj internet stranici objavljuje podatke o opštim uslovima isporuke vode, na koje saglasnost daje Vlada i korišćenju sistema regionalnog vodosnabdijevanja²⁰.

● - PARTICIPATIVNO ODLUČIVANJE

RTCG je dužna da sprovede javnu raspravu prilikom uvođenja novih usluga i izrade godišnjih programsko-produkcijskih planova.²¹

Nacionalni parkovi su dužni da obavijeste zainteresovane organe, organizacije i javnost o početku pripreme plana upravljanja, kako bi dobili mišljenja i primjedbe.²²

● - ODOBRENJE VLADE NA PLANSKA DOKUMENTA I OBAVEZA IZVJEŠTAVANJA

IRF-u je potrebna saglasnost Vlade za uspostavljanje kriterijuma i uslova za korišćenje sredstava Fonda²³ i za donošenje godišnjeg plana rada, finansijskog plana i srednjoročnog programa rada. Odbor direktora IRF-a ima obavezu da izvještaj o radu i godišnje finansijske iskaze sa mišljenjem revizora podnosi Vladi i Skupštini Crne Gore do kraja juna tekuće za prethodnu godinu.²⁴

Javno preduzeće koje upravlja nacionalnim parkovima, izrađuje plan upravljanja koji donosi Vlada Crne Gore na period od pet godina, a godišnji program upravljanja donosi samo preduzeće, uz prethodno pribavljenu saglasnost ministarstva. Izvještaj o realizaciji

18 Član 26 i 49, Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore („Sl. list CG“, br. 80/20)

19 Član 18, Zakon o Investiciono-razvojnem fondu Crne Gore („Sl. list CG“, br. 88/09, 40/10 i 80/17).

20 Član 13 i 18, Zakon o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja („Sl. list CG“, br. 56/16)

21 Član 10, Zakon o nacionalnom javnom emiteru Radio i Televizija Crne Gore („Sl. list CG“, br. 80/20)

22 Član 33, Zakon o nacionalnim parkovima („Sl. list CG“, br. 28/14 i 39/16).

23 Član 10 stav 1, Zakon o Investiciono-razvojnem fondu Crne Gore („Sl. list CG“, br. 88/09, 40/10 i 80/17)

24 Član 10 i 15, Zakon o Investiciono-razvojnem fondu Crne Gore („Sl. list CG“, br. 88/09, 40/10 i 80/17).

*Rad nekih preduzeća
je dijelom uređen
posebnim zakonima
koji u nekim
slučajevima daju
značajnije nadležnosti
vlasniku i nameću
više odgovornosti i
transparentnosti u
radu preduzeća*



godišnjeg plana upravljanja dostavlja se nadležnom ministarstvu do 1. marta tekuće za prethodnu godinu.²⁵

Regionalni vodovod Crnogorsko primorje obavlja svoju djelatnost na osnovu programa razvoja koji donosi Vlada Crne Gore. Takođe, Vlada daje saglasnost na godišnji plan rada Regionalnog vodovoda, a godišnji izvještaj o realizaciji plana rada društvo dostavlja Vladi do 30. aprila tekuće za prethodnu godinu.²⁶

● - ODOBRENJE VLADE ZA NAKNADE I KORIŠĆENJE SREDSTAVA

Vlada daje saglasnost na cijene usluga Regionalnog vodovoda.²⁷

Fond za zaštitu životne sredine (Eko-fond) finansira se kroz eko naknade, čiju visinu, način obračuna i plaćanja utvrđuje Vlada.²⁸

Korisnici dobara nacionalnog parka plaćaju naknadu, koja je prihod javnog preduzeća, a utvrđuje se opštim aktom javnog preduzeća, uz saglasnost ministarstva.²⁹

Naknada za korišćenje morskog dobra je prihod javnog preduzeća, a ta sredstva se upotrebljavaju za namjene i unaprjeđenje morskog dobra Planom korišćenja sredstava, koje donosi javno preduzeće uz saglasnost Vlade.³⁰

NEUJEDNAČENOST OVLAŠĆENJA OSNIVAČA PO ODLUKAMA O OSNIVANJU

Odluke o osnivanju privrednih društava koje je Vlada usvajala od 2005. godine do danas sadrže značajne razlike u pogledu ovlašćenja osnivača, koja nisu dosljedno niti jednoobrazno definisana od slučaja do slučaja. U određenim preduzećima, Vlada kao osnivač nema nikakvih nadležnosti, dok se u određenim Vlada pita i kod imenovanja direktora, raspolažanja imovinom, zaduženja, određivanja politike zarada.

Nivo detalja ide od odluka o osnivanju Monteputa, Pošte³¹ ili Crnogorske plovidbe³² gdje uopšte nisu definisane nadležnosti osnivača, ili Aerodroma gdje je jedino naznačeno da "društвom upravlja osnivač, na način i pod uslovima utvrđenim zakonom i statutom

25 Član 14 i 15, Zakona o nacionalnim parkovima („Sl. list CG“, br. 28/14 i 39/16)
 26 Član 3 i 11, Zakon o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja („Sl. list CG“, br. 56/16).

27 Član 3, Zakon o regionalnom vodosnabdijevanju Crnogorskog primorja („Sl. list CG“, br. 56/16)

28 Član 77 stav 1, Zakona o životnoj sredini („Sl. list CG“, br. 52/16 i 73/19)

29 Član 21, Zakona o nacionalnim parkovima („Sl. list CG“, br. 28/14 i 39/16).

30 Član 8, Zakon o morskom dobru („Sl. list RCG“, br. 14/92, 59/92, 27/94 i „Sl. list CG“, br. 51/08, 21/09, 73/10 i 40/11).

31 Odluka o osnivanju jednočlanog Akcionarskog društva Posta Crne Gore Podgorica, "Službeni list Crne Gore", br. 060/11 od 16.12.2011.

32 Odluka o učeštu u osnivanju Preduzeća Crnogorska plovidba AD Kotor, "Službeni list Republike Crne Gore", br. 041/03 od 10.07.2003.



Društva”³³ do odluke o osnivanju Regionalnog vodovoda koja je jedna od najdetaljnije uredenih sa aspekta nadležnosti osnivača.

U gotovo svim ostalim slučajevima, prema odlukama o osnivanju, nadležnost Vlade kao osnivača je donošenje statuta, usvajanje finansijskih i izvještaja o poslovanju kao i davanje saglasnosti na godišnji plan rada i finansijski plan, kao i odlučivanje o promjeni osnivačkog kapitala. U većini slučajeva, Vlada kao osnivač odlučuje i o raspodjeli dobiti i načinu pokrića gubitka i imenovanju i razrješenju članova Odbora direktora (ovo nije slučaj kod Pošte, Monteputa, Crnogorske plovidbe).

U nekoliko slučajeva, osnivač daje saglasnost na izbor izvršnog direktora (ProCon, CGES, EkoFond, Zaštita prostora, ToMontenegro). U nekoliko slučajeva, Vlada je ta koja imenuje nezavisnog revizora (ProCon, RDC, CGES, CETI).

Jedino privredno društvo u kojem osnivač, tj. Vlada, ima nadležnost da daje saglasnost na akt o sistematizaciji i organizaciji je Procon.

Saglasnost Vlade na akta društva kojim se upravlja imovinom ili ulazi u nova zaduženja je neophodna jedino u Regionalnom vodovodu, čija je odluka o osnivanju jedna od najdetaljnije razrađenih u pogledu ovlašćenja osnivača.³⁴ Primjera radi, u skladu sa tako detaljno definisanim nadležnostima osnivača, kada je 2013. godine Regionalni vodovod namjeravao da proda stanove u svom vlasništvu, bilo je neophodno da Vlada da svoju saglasnost.³⁵

Jedina preduzeća u kojima se Vlada pita u vezi sa politikom zarađa uopšte i naknadama članova odbora direktora su ToMontenegro i Fond za inovacije, oba osnovana u 2021. godini.

Odlukom o osnivanju RDC je određeno da nadzor nad radom Društva vrši ministarstvo nadležno za poslove elektronskih komunikacija.³⁶ Ovo je jedinstven primjer da je osnivačkim aktom odgovornost za nadzor precizno definisana u pogledu resora: uobičajeno je da osnivački akt sadrži uopštenu formulaciju koja definiše da “nad radom društva nadzor vrši osnivač ili da “nadzor nad radom društva, u okviru utvrđenih nadležnosti, vrše organi državne uprave, preko inspektora, u skladu sa zakonom”. Postoje i slučajevi da nadležnost za nadzor nad radom društva uopšte nije definisana odlukom o osnivanju.³⁷

U određenim preduzećima, prema odlukama o osnivanju Vlada kao osnivač nema nikakvih nadležnosti, dok se u određenim Vlada pita i kod imenovanja direktora, raspolaganja imovinom, zaduženja, određivanja politike zarada.

33 Odluka o osnivanju preduzeća za servisiranje poreskih registar kasa - društva sa ograničenom odgovornošću, "Službeni list Crne Gore", br. 038/13 od 02.08.2013.

34 Član 9, Odluka o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću Regionalni vodovod Crnogorsko primorje, "Službeni list Crne Gore", br. 079/17 od 29.11.2017.

35 Informacija i zaključci Vlade o prodaji stanova kojima raspolaže JP "Regionalni vodovod Crnogorsko primorje" Budva u cilju rješavanja stambenih pitanja zaposlenih, 24.05.2013. godine, <http://arhiva.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx?rId=135003&rType=2>

36 Odluka o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću Radio-difuzni centar - Podgorica, ("Službeni list Crne Gore", br. 021/09 od 20.03.2009, 024/12 od 04.05.2012, 016/13 od 29.03.2013, 038/19 od 05.07.2019)

37 Odluka o osnivanju Društva sa ograničenom odgovornošću Skijališta Crne Gore



**● - TABELA 1.3: NADLEŽNOSTI OSNIVAČA PROPISANE VLADINIM
ODLUKAMA O OSNIVANJU PRIVREDNIH DRUŠTAVA 2005-2021**

	Monte put	Crnogorska plovđiba AD	ProCon	RDC	CGES	Pošta	CETI	Tehnopolis - Nikšić	Regionalni vodovod	Skijališta	Fond za zaštitu životne sredine	Zaštita prostora Crne Gore	ToMontenegro	Fond za inovacije
Donošenje statuta			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Odlučivanje o statusnim promjenama			✓		✓		✓	✓		✓	✓			
Usvajanje finansijskih i izveštaja o poslovanju			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Odlučivanje o raspodjeli dobiti i načinu pokrića dobitka			✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓		✓
Saglasnost na godišnji program rada i finansijski plan			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Odlučivanje o promjeni osnivačkog kapitala			✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Imenovanje i razrješenje članova Odbora direktora					✓		✓	✓	✓	✓			✓	✓
Daje saglasnost na izbor izvršnog direktora			✓		✓						✓	✓	✓	
Imenuje nezavisnog revizora			✓	✓	✓		✓							
Odlučuje o politici naknada i o naknadama članova Odbora direktora													✓	✓
Donosi odluku o restrukturiranju ili prestanku rada društva				✓					✓				✓	✓
Daje saglasnost na akt o organizaciji i sistematizaciji			✓											
Daje saglasnost na raspolažanje imovinom društva										✓				
Daje saglasnost na kreditna zaduženja društva										✓				

OSNIVANJE PREDUZEĆA - NEPROMIŠLJENE PRAKSE

Novo privredno društvo država osniva ukoliko je ono već predviđeno posebnim zakonskim aktom, ali i sopstvenom odlukom, pozivajući se na Zakon o privrednim društvima, bez precizirane procedure konsultacija, procjene uticaja ili uloge Skupštine. Primjera radi, osnivanje Fonda za inovacije u formi DOO sa preciznim nadležnostima i načinom finansiranja je bilo predviđeno Zakonom o inovacionoj djelatnosti, te je stoga Vlada svojom odlukom o osnivanju, kao osnivačkim aktom, usvojila podzakonski akt kojim je sprovela obavezu iz Zakona.³⁸ U osnivanju preduzeća (Montenegro Works, ToMontenegro), Vlada se poziva na Zakon o privrednim društvima kao zakonski osnov za donošenje "osnivačkog akta", to jest odluke o osnivanju privrednog društva. Po Ustavu, Vlada donosi "uredbe, odluke i druge akte za izvršavanje zakona",³⁹ dakle odluke samo u svojstvu podzakonskih akata kojim se izvršavaju zakoni, dok je Skupština ta koja usvaja odluke u formi opštih akata.⁴⁰ Na lokalnom nivou, nadležnost je jasno definisana pa je tako jedino lokalni parlament taj koji može donijeti akt o formiranju novog preduzeća na opštinskom nivou.⁴¹

Bilo da je osnov za formiranje privrednog društva u zakonu, strateškom aktu ili u odluci o osnivanju koja je usvojena na sjednici

³⁸ "Radi efikasnog sprovodenja inovacione politike, obezbjeđivanja i realizacije sredstava u cilju podsticanja inovacione djelatnosti Vlada osniva Fond za inovacije Crne Gore. Fond se osniva kao društvo sa ograničenom odgovornošću." Član 37, Zakono o inovacionoj djelatnosti, Službeni list Crne Gore, broj 82/2020.

³⁹ Član 100, Ustav Crne Gore

⁴⁰ Član 82, Ustav Crne Gore

⁴¹ Član 38, stav 1 Zakon o lokalnoj samoupravi, "Službeni list Crne Gore", br. 002/18 od 10.01.2018, 034/19 od 21.06.2019, 038/20 od 25.04.2020



Vlade, ne postoje propisana jasna pravila na koji način je potrebno sprovesti procjenu fiskalnog uticaja kada je riječ o osnivanju novih preduzeća, obaveze izrade studije opravdanosti, biznis plana. Iako se osnivanjem preduzeća stvaraju višegodišnje finansijske obaveze kroz osnivački ulog i mogući fiskalni rizici po državni budžet, ni za jedno od preduzeća osnovanih u mandatu 42. Vlade mimo izričitog zakonskog osnova (ToMontenegro i Montenegro Works), javnosti nije predviđena analiza opravdanosti potrebe za osnivanjem niti je proaktivno objavljen izvještaj o procjeni uticaja propisa (RIA obrazac).

RIA za osnivački akt Montenegro Works⁴² ima ukupno 25 rečenica kao odgovor na sedam pitanja. U njoj nisu data objašnjenja o preciznoj definiciji problema, razmatranju opcija za rješavanje i uticaju odabranog rješenja. Ona ne sadrži detaljne finansijske procjene koštanja rada preduzeća, broja zaposlenih, biznis plan niti naznaku o tome kako će se ostvariti prihodi kada bude potrošen osnivački ulog od €490 000 iz državnog budžeta. Ministarstvo u obrascu navodi da u procesu osnivanja niko nije konsultovan (javnost, eksperti). Nisu dati ni indikatori kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva propisa, niti su ciljevi jasno i mjerljivo navedeni. Kod pitanja koje su opcije za rješavanje prepoznatog problema (mimo osnivanja ovog preduzeća) razmotrane, koji su scenariji razmatrani, uključujući i šta će se desiti ako se ništa ne promijeni (status quo), Ministarstvo samo navodi da je rješavanje uočenih problema jedino moguće donošenjem predmetne odluke. Loš kvalitet ovog RIA obrasca je posebno zabrinjavajući ukoliko imamo u vidu da ga je pripremilo Ministarstvo finansija i socijalnog staranja koje, prema Poslovniku Vlade, vrši kontrolu kvaliteta RIA obrazaca koje pripremaju ostali resori i daje mišljenje na dostavljene obrasce u pogledu toga da li je RIA sprovedena adekvatno.⁴³

NADZORNA ULOGA MINISTARSTVA FINANSIJA

Uloga Ministarstva finansija u nadzoru nad državnim preduzećima je gotovo nepostojeća – postoje sistemske, zakonske prepreke za punim obuhvatom svih preduzeća, organizacione nelogičnosti u sistematizaciji poslova vezanih za nadzor nad preduzećima unutar ministarstva, kao i hronični problemi vezani za nefunkcionalnost budžetske inspekcije.

Prema Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, poslovi budžeta između ostalog obuhvataju i “praćenje i analizu finansijskih planova i finansijskih izvještaja javnih preduzeća”.⁴⁴ Na ovaj način je Zakonom određeno da se ministarstvo zaduženo za poslove budžeta, u sklopu poslova budžeta, mora baviti i “javnim preduzećima”. Međutim, tumačeći ovu odredbu doslovno, poslovi budžeta bi u vrijeme pisanje ovog izvještaja uključivali praćenje i analizu samo 3 od 52 privred-

Iako ima zakonsku
nadležnost,
Ministarstvo
finansija se do
sada nije sistemski
bavilo državnim
preduzećima

42 Uvid je ostvaren kroz zahtjev za slobodan pristup informacijama. Rješenje Ministarstva finansija i socijalnog staranja, 1.9.2021. godine, br. 01-6-150/3

43 Član 41, Poslovnik Vlade Crne Gore, "Službeni list Crne Gore", br. 003/12 od 3.01.2012, 031/15 od 18.06.2015, 048/17 od 24.07.2017, 062/18 od 21.09.2018.

44 Član 72, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, "Službeni list Crne Gore", br. 020/14 od 25.04.2014, 056/14 od 24.12.2014, 070/17 od 27.10.2017, 004/18 od 26.01.2018, 055/18 od 01.08.2018.



*Mali broj izvršilaca i
 nelogične odluke u
 izradi sistematizacije
 i pozicioniranju
 nadležnosti za
 državna preduzeća
 govore o još uvijek
 nedefinisanoj politici
 Ministarstva finansija
 u ovoj oblasti*

na društva u vlasništvu države - Morsko dobro, Nacionalne parkove i RTCG, kao jedina tri javna preduzeća koja još uvijek nisu transformisana u jedan od oblika organizovanja u skladu sa Zakonom o privrednim društvima. Iako je sistemski zakon o budžetu usvojen četiri godine nakon što je prestao da važi Zakon o javnim preduzećima, a sa njim i termin "javna preduzeća", isti je upotrijebljen u tekstu zakona i njime značajno sužen obim nadležnosti.

U pogledu organizacionih kapaciteta za bavljenje preduzećima, Ministarstvo je prolazilo kroz česte strukturne promjene, ali državna preduzeća nikada nisu zauzimala značajno mjesto. Do 2013. godine, u Ministarstvu finansija je, u okviru Sektora za budžet, postojao Odsjek za javna preduzeća, koji je bio zadužen za praćenje rada javnih preduzeća i preduzeća u vlasništvu države i izvještavanje o njihovom poslovanju, uključujući i praćenje državne pomoći ovim preduzećima.⁴⁵ Iako je precizirano da Odsjek priprema izvještaje o radu državnih preduzeća nije bila određena vremenska dinamika izvještavanja niti bliži sadržaj ovih izvještaja, koji na ovaj način (redovno) nikada nisu ni pravljeni, sem za ad hoc potrebe informisanja Vlade ili odgovora na poslanička pitanja. Od 2013. godine Ministarstvo je prošlo kroz nekoliko organizacionih promjena, bez izmjena u definiciji nadležnosti nad preduzećima. Prema novoj sistematizaciji iz juna 2021. godine,⁴⁶ u Ministarstvu postoji Direktorat za lokalnu samoupravu i privredna društva u većinskom vlasništvu države, u okviru kojeg je smještena i Direkcija za privredna društva u većinskom vlasništvu države. U nadležnosti ove Direkcije sa pet sistematizovanih izvršilaca su i regulatorna tijela, koja nemaju nikakve veze niti sa lokalnom samoupravom ni sa državnim preduzećima. Mali broj izvršilaca i nelogične odluke u izradi sistematizacije i pozicioniranju nadležnosti za državna preduzeća govore o još uvijek nedefinisanoj politici Ministarstva u ovoj oblasti.

ODJELJENJE ZA UNAPREĐENJE KORPORATIVNOG UPRAVLJANJA

UMinistarstvu kapitalnih investicija je 2021. godine formirano Odjeljenje za unapređenje korporativnog upravljanja, sa četiri sistematizovane pozicije. Pravilnikom⁴⁷ nije određeno kojim konkretnim preduzećima će se Odjeljenje baviti, a prvi proizvodi Odjeljenja pokazuju da se radi o 20 državnih preduzeća koja su (po nepisanoj podjeli) u nadležnosti Ministarstva kapitalnih investicija (iz oblasti energetike, saobraćaja, rудarstva).

45 U Odsjeku za javna preduzeća su se, prema Pravilniku, vršili poslovi koji se odnose na: analizu finansijskog stanja javnih preduzeća i preduzeća u vlasništvu države, praćenje i procjenjivanje kvaliteta njihovog poslovanja, analizu razvojnih projekata javnih preduzeća, vodjenje evidencije i pripremu izvještaja o radu javnih preduzeća i preduzeća u vlasništvu države, praćenje procesa restrukturiranja javnih preduzeća, prikupljanje, obrada i praćenje podataka o državnoj pomoći, vođenje evidencije o državnoj pomoći, učestvovanje u izradi zakonskih propisa vezanih za područje državnih pomoći, praćenje uskladjenosti Zakona i drugih propisa u ovoj oblasti sa standardima i regulativama EU.

46 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva finansija i socijalnog staranja, jul 2021. godine, dostupan na: <https://www.gov.me/clanak/pravilnik-o-unutrašnjoj-organizaciji-i-sistematizaciji-ministarstva-finansija-i-socijalnog-staranja>

47 Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji Ministarstva kapitalnih investicija, februar 2021. godine, dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/21e753cc-101f-4ef8-8629-060647bda84a>



Opseg nadležnosti Odjeljenja, osim "pasivnih nadležnosti" koje se odnose na analiziranje stanja i praćenje rada preduzeća, uključuje i proaktivne nadležnosti, kao što je "utvrđivanje razvojne politike pravnih lica sa akcijama države i čiji je osnivač država, utvrđivanje strateških planova, programa i projekata u ovoj oblasti", ali i "učešće u radu odbora direktora pravnih lica i u radu skupština akcionara u skladu sa pravnim propisima". Jedna od ključnih novina je nadležnost i u odnosu na "izvršavanje zaključaka Vlade i njenih radnih tijela" i "praćenje (...) implementacije vladinih mjera u odnosu na ova pravna lica" koja do sada nije bila definisana ni u jednom resoru, a rađena je samo ad hoc, po zaključku vlade.

Nadležnosti odjeljenja koja se odnose na utvrđivanje razvojne politike državnih preduzeća kao i utvrđivanje strateških dokumenata u ovoj oblasti su nedorečene i nesprovodive - Odjeljenje može vršiti analitičke poslove i predlagati nacrte dokumenata, za Ministarstvo, vladine komisije i Vladu da razmotre, a jedino Vlada može "utvrđivati" odnosno usvajati strateška dokumenta, u bilo kojoj oblasti i nadležnosti.

U julu 2021. godine, Odjeljenje je objavilo prvi kvartalni izveštaj o poslovanju privrednih društava kao i bazu prikupljene dokumentacije od preduzeća koja uključuje statut, kolektivni ugovor, sistematizacije radnih mjesta, vodič za pristup informacijama, revizorske i finansijske izveštaje.⁴⁸ Odjeljenje zavisi od podataka koje preduzeća dostavljaju, a čija tačnost ne mora biti zagarantovana, imajući u vidu pouzdanost finansijskih iskaza koju je DRI više puta dovela u pitanje.⁴⁹

Posebno je problematična nadležnost Odjeljenja da učestvuje "u radu odbora direktora pravnih lica i u radu skupština akcionara", imajući u vidu da država u tim organima već ima lica koja je imenovala, dok postojeći propisi ne dozvoljavaju učešće u radu organa upravljanja preduzeća licima koja nisu njihovi članovi. Čak i da ta mogućnost zakonski postoji, postavlja se pitanje sa kojim mandatom i ovlašćenjima bi službenici Odjeljenja ovog Ministarstva učestovali u radu pomenutih upravljačkih tijela.

Nejasnoće u definisanju nadležnosti Odjeljenja, njegova pozicija unutar jednog resora Vlade, nedostatak zakonske obaveze preduzeća da Odjeljenju dostavljaju informacije kao i suženost djelokruга na gotovo jednu trećinu državnih preduzeća su neki od problema sa kojima se suočava ovaj prvi pokušaj institucionalizovanog unapređenja korporativnog upravljanja u državnim preduzećima.



Odjeljenje Ministarstva kapitalnih investicija započelo je praćenje državnih preduzeća - ali samo jedne trećine od ukupnog broja

48 Baza podataka i izveštaj dostupni na internet stranici Ministarstva kapitalnih investicija:
<https://www.gov.me/mki/privredna-drustva>

49 Za detalje o nepravilnostima u finansijskom izveštavanju, vidjeti poglavlje: "Revizija i finansijski nadzor državnih preduzeća - Državna revizija javnih preduzeća"



2.

FINANSIJSKI NADZOR - MNOŠTVO NEFUNKCIONALNIH MEHANIZAMA

Postoje brojni mehanizmi finansijskog nadzora nad radom državnih preduzeća, ali u praksi svi imaju brojne probleme koji dovode u pitanje njihovu učinkovitost.

Godišnja komercijalna revizija nije obavezna za sva državna preduzeća, a i ona kod kojih je obavezna nisu ažurna u dostavljanju izvještaja o reviziji Vladi. Izbor revizorskih društava je kontroverzan jer podaci pokazuju uzastopno angažovanje jednih te istih društava, kao i najbrojnije angažovanje onih revizorskih kuća koje su kažnjavane od strane nadležne inspekcije.

Revizorski odbori kao relativno nov mehanizam su za četiri godine dva puta raspušteni na nivou svih preduzeća zbog nepravilnosti u imenovanju i radu, ali sistemski problemi koji proističu iz slabog nadzora i nedorečenih normi Zakona o reviziji još uvijek nisu riješeni.

Državna preduzeća ne izvještavaju Vladu o radu unutrašnje revizije i stanju finansijskog upravljanja i kontrole iako imaju ovu obavezu, dok nadležno Ministarstvo finansija toleriše ovu praksu. Nejasne linije nadzora pojedinih resora nad preduzećima onemogućavaju da jedinice za unutrašnju reviziju pojedinih ministarstava vrše revizije u državnim preduzećima.

Državna revizorska institucija zbog ograničenih kapaciteta i značajnog obima nadležnosti ne uspijeva da se češće bavi državnim preduzećima, od uspostavljanja do danas je stigla do jedne petine od njih. Iako malobrojni, izvještaji o reviziji su temeljni, ali je upitna njihova djelotvornost zbog slabe pažnje koju im posvećuju donosioci odluka, odbori direktora, Vlada i Skupština.

Budžetska inspekcija Ministarstva finansija koja bi imala nadležnost da provjeri primjenu zakona u svim državnim preduzećima nije funkcionalna već 5 godina. Uisto vrijeme, novim Zakonom o javnim nabavkama, značajan dio državnih preduzeća je izuzet od primjene ovog zakona što nije unaprijedilo kontrolu i transparentnost njihovog poslovanja.

KOMERCIJALNA (EKSTERNA) REVIZIJA

Način na koji je definisana revizija finansijskih iskaza prema Zakonu o reviziji ostavlja neka državna preduzeća van kruga privrednih društava kod kojih je revizija obavezna.⁵⁰

Državno preduzeće koje je organizovano kao društvo sa ograničenom odgovornošću, a nije srednje ili veliko pravno lice (u skladu sa zvaničnim razvrstavanjem po Zakonu o računovodstvu), nema obavezu vršenja revizije finansijskih iskaza na godišnjem nivou angažovanjem društva za reviziju, nema obavezu uspostavljanja revizorskih odbora niti organizovanja funkcije interne revizije. Zakon o reviziji prepoznaće i posebnu kategoriju “subjekata od javnog interesa”⁵¹ ali ni među njima nisu izričito prepoznata državna preduzeća kao posebna kategorija, sem onih koja spadaju u akcionarska društva ili velika pravna lica u skladu sa Zakonom o računovodstvu. Ovo ostavlja 23 državna preduzeća van obaveze redovne revizije godišnjih izvještaja.⁵²

Preduzeća koja spadaju u red onih koja moraju vršiti godišnju reviziju, dužna su da organu uprave nadležnom za poreze dostave izvještaj o reviziji sa mišljenjem revizora o finansijskim iskazima najkasnije do 30. juna tekuće za prethodnu godinu. Izvještaj o reviziji sa mišljenjem o finansijskim iskazima, Uprava objavljuje na svojoj internet stranici.⁵³



Značajan broj državnih preduzeća nema zakonsku obavezu da vrši godišnju reviziju finansijskih iskaza

50 Obaveznost revizije odnosno lista pravnih lica kod kojih je ona obavezna su definisani čl. 29 Zakona o reviziji "Službeni list Crne Gore", br. 001/17 od 09.01.2017.

51 Subjekti od javnog interesa su: 1) pravna lice koja emituju hartije od vrijednosti i druge finansijske instrumente kojima se trguje na organizovanom tržištu; 2) banke i druge finansijske institucije; 3) osiguravajuća društva; i 4) pravna lica razvrstana u kategoriju velikih pravnih lica u skladu sa Zakonom o računovodstvu, Član 29 Zakona o reviziji, "Službeni list Crne Gore", br. 001/17 od 09.01.2017.

52 Radi se o: Castello Montenegro AD Pljevlja, JP za nacionalne parkove Crne Gore - Podgorica, Crnogorski operator tržišta električne energije DOO Podgorica, Centar za ekotoksičološka ispitivanja DOO Podgorica, Businessmontenegro AD Podgorica, DOO IPC Tehnopolis Nikšić, Project - Consulting DOO Podgorica (PROCON), Sveti Stefan hoteli AD Budva, Montepranzo - Bokaproduct AD Tivat, Barska plovidba AD Bar, Vodacom DOO Tivat, Skijališta Crne Gore DOO Mojkovac, Zeta Energy DOO Danilovgrad, Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca DOO Herceg Novi, Naučno-tehnološki park Crne Gore DOO Podgorica, Fond za zaštitu životne sredine DOO Podgorica, H.T.P. Miločer DOO Budva, PIO DOO Ulcinj, Zaštita prostora Crne Gore DOO Danilovgrad, Berza električne energije DOO Podgorica, Turistički centar Durmitor DOO Žabljak, Market AD Podgorica, Montenegro Bonus DOO Cetinje.

53 Portal Uprave prihoda i carina Crne Gore - <https://eprijava.tax.gov.me/TaxisPortal>



Prema dostupnim podacima iz baze Uprave, značajan broj državnih preduzeća nije radio reviziju finansijskih iskaza - samo 27 preduzeća je predalo makar jedan izvještaj o reviziji u prethodne tri godine, dok ostalih 24 preduzeća nije. I kod preduzeća koja su radila revizije, one mahom nisu redovne ili ih uzastopno rade ista društva za reviziju.

◎ - TABELA 2.1: KO JE RADIO REVIZIJU DRŽAVNIH PREDUZEĆA

PREDUZEĆE	2018	2019	2020
Regionalni vodovod Crnogorsko primorje DOO Budva		Crowe MNE	Crowe MNE
JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore - Budva	A & C Company	ERC System	ERC System
Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić	BDO	BDO	BDO
Aerodromi Crne Gore AD Pogorica	EURORev	EURORev	
Monteput DOO Podgorica	Omega	Omega	Omega
13. jul Plantaže AD Podgorica	BDO		
Luka Bar AD Bar	BDO	Reviko	
Institut "Dr Simo Milošević" AD Igalo	EURORev	EURORev	
H.T.P. Ulcinjska rivijera AD Ulcinj		Racio-mont	Racio-mont
Montenegro Airlines AD Podgorica	MV Konsalt	MV Konsalt	
Hotelska grupa Budvanska rivijera AD Budva	BDO	BDO	BDO
Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica	PwC	PwC	PwC
Institut za crnu metalurgiju AD Nikšić	Racio-mont	Racio-mont	Racio-mont
Marina AD Bar	BDO		
Crnogorska plovidba AD Kotor	MV Konsalt	Crowe MNE	
Pošta Crne Gore AD Podgorica	MV Konsalt	MV Konsalt	MV Konsalt
Rudnik uglja AD Pljevlja	BDO	BDO	BDO
Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica	BDO	BDO	BDO
Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica	Racio-mont	Racio-mont	
Montecargo AD Podgorica	Računovodstvo i revizija	Računovodstvo i revizija	Računovodstvo i revizija
Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica	Računovodstvo i revizija		
Radio-difuzni centar DOO Podgorica	BDO	BDO	BDO
Zdravstvena ustanova Apoteke Crne Gore "Montefarm" Podgorica	EURORev	EURORev	
JP RT Crne Gore - Podgorica	Reviko	Reviko	
Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica	Deloitte	Crowe MNE	
Montenegroutrist AD Budva	MV Konsalt		
Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica	BDO	BDO	



Samo 27 preduzeća je predalo makar jedan izvještaj o reviziji u prethodne tri godine Poreskoj upravi

Od 61 ukupno urađene revizije državnih preduzeća u prethodne tri godine, trećinu ili 20 je odradilo društvo za reviziju BDO DOO Podgorica. Radi se o društvu koje je 2019. godine kažnjeno od strane Ministarstva finansija, Direkcije za nadzor nad revizijom, prekršajnom kaznom od 2000€ zbog nepoštovanja Zakona o reviziji u dijelu koji propisuje da reviziju može da obavlja društvo za reviziju u kojem "većinu prava glasa imaju ovlašćeni revizori koji ispunjavaju uslove (...) i u kojem "većinu, a najviše do tri četvrtine članova uprave društva čine ovlašćeni revizori (...)"⁵⁴ Nadležna inspekcija Ministarstva fi-

54 Odgovor na zahtjev za SPI instituta alternativa od strane Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Direkcije za nadzor nad revizijom, od 3.6.2021. godine, br. 01-6-96/2.

nansija je pronašla nepravilnosti i kod Omega DOO Podgorica i "A & C Company" DOO Herceg Novi, koje su takođe bile angažovane od strane državnih preduzeća.⁵⁵ Tek četiri revizije državnih preduzeća u prethodne tri godine su odrđene od strane renomiranih revizorskih kuća koje pripadaju tzv. "velikoj četvorci".⁵⁶

● - TABELA 2.2: UČESTALOST SPROVOĐENJA REVIZIJE DRŽAVNIH PREDUZEĆA PO DRUŠTVIMA ZA REVIZIJU U PERIODU 2018-2020

DRUŠTVO ZA REVIZIJU	BROJ ODRAĐENIH REVIZIJA JP U PERIODU 2018-2020
BDO DOO Podgorica	20
"MV Konsalt" DOO Podgorica	7
Racio-mont DOO Kolašin	7
EURORev DOO Podgorica	6
Računovodstvo i revizija DOO Tivat	4
"Crowe MNE" DOO Podgorica	4
Omega DOO Podgorica	3
Reviko DOO Podgorica	3
PricewaterhouseCoopers DOO Podgorica	3
"ERC System" DOO Herceg Novi	2
"A & C Company" DOO Herceg Novi	1
Deloitte DOO Podgorica	1

Revizorsko društvo
koje je odradilo trećinu
svih revizija državnih
preduzeća u posljednje
tri godine, kažnjeno je
od strane Ministarstva
finansija zbog
nepoštovanja Zakona o
reviziji

REVIZORSKI ODBORI

Zakonom o reviziji je propisana obaveza da pravna lica koja su obveznici revizije imenuju revizorski odbor od najmanje tri člana.⁵⁷ Uloga ovih odbora je da prate sve oblike finansijskih kontrola u društvu i daju preporuke organima upravljanja: od finansijskog izveštavanja, preko interne revizije do obavezne komercijalne revizije gdje daju preporuku prilikom izbora društva za reviziju i prate njihov rad.

Zakon je stupio na snagu 2017. godine, a do sada je Vlada čak dva puta zaključkom naložila razriješenje i ponovno imenovanje revizorskih odbora, nezadovoljna načinom njihovog imenovanja. U martu 2020. godine, Ministarstvo finansija je pripremilo informaciju⁵⁸ u kojoj je uočilo probleme u sprovođenju Zakona o reviziji i obaveza vezanih za revizorski odbor u privrednim društvima u vlasništvu države. Ministarstvo je utvrdilo da u većini revizorskih odbora nije imenovan formalni predstavnik države (kao većinskog vlasnika), a da se u njima nalaze lica koja su inače na čelu državnih organa ili u organima drugih javnih preduzeća, često istovremeno u više revizorskih odbora istih preduzeća. Nakon razmatranja informacije, Vlada je usvojila zaključak da se članovi svih revizorskih odbora razriješe i imenuju u novom sastavu, uz prethodnu saglasnost Ministarstva finansija.

Vlada je dva puta u posljednje dvije godine naložila razriješenje svih revizorskih odbora

55 Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, Izvještaj o sprovedenim kontrolama, podnijet Savjetu za reviziju 15.04.2021. godine

56 Deloitte, Pricewaterhouse (PWC), Ernst & Young (odnosno EY) i KPMG.

57 Član 29, Zakon o reviziji, "Službeni list Crne Gore", br. 001/17 od 09.01.2017.

58 Informacija o članstvu u revizorskim odborima u javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, Ministarstvo finansija, mart 2020. godine.



Skoro godinu dana kasnije, Ministarstvo kapitalnih investicija je odradilo sličnu analizu za preduzeća iz sektora saobraćaja, energetike i rudarstva uz kritički osvrt na njihov rad⁵⁹, naglašavajući nove probleme, ali bez osvrta na probleme uočene godinu dana ranije i dešavanja u međuvremenu. Ipak, i nova saznanja su bila dovoljna Vladi da još jednom “restartuje” revizorske odbore u svim privrednim društvima u vlasništvu države, naloživši da se postojeći opet razriješe i imenuju novi članovi. Vlada je zadužila Ministarstvo finansija i socijalnog staranja da preispita politiku naknada za članove revizorskih odbora (za koju je utvrđeno da nije jednoobrazna i razlikuje se od preduzeća do preduzeća) kao i da razmotri izmjene Zakona o reviziji u dijelu o nadležnostima revizorskih odbora, njihovom imenovanju i razrješenju. Do objavljivanja ovog izvještaja zaključak nije ispoštovan: ni analitički materijal u ovoj oblasti ni prijedlog izmjeni zakona nisu razmatrani na sjednicama Vlade.

Osim početnih problema u radu i imenovanjima, revizorski odbori, shodno Zakonu o reviziji, nisu obavezni za sva preduzeća u državnom vlasništvu. Prema zvaničnim podacima, imenovani su u samo 28 od 52 privredna društva u vlasništvu države.⁶⁰ Nije propisan ni mehanizam redovnog izvještavanja Vlade, odnosno osnivača, od strane revizorskog odbora, niti obaveznost mišljenja Ministarstva finansija na imenovanje članova. Ne postoji ni obaveza vođenja evidencije o članstvu u ovim tijelima koja bi omogućila da se izbjegnu do sada uočeni problemi u imenovanjima.

◎ - TABELA 2.3: DIREKTORI SA NAJVEĆIM PLATAMA U DRŽAVnim
PREDUZEĆIMA

PREDUZEĆE	PLATA IZVRŠNOG DIREKTORA
ToMontenegro DOO Podgorica	4.400
Investiciono-razvojni fond Crne Gore	3.193
Marina AD Bar	3.145
Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić	3.097
Regionalni vodovod Crnogorsko primorje	2.867
JP RT Crne Gore - Podgorica	2.845
JP za upravljanje morskim dobrom	2.839
Radio-difuzni centar DOO Podgorica	2.607
Aerodromi Crne Gore AD Pogorica	2.369
Monteput DOO Podgorica	2.298
Barska plovidba AD Bar	2.268
13. jul Plantaže AD Podgorica	2.250
Crnogorski elektroprenosni sistem	2.146
Hotelska grupa Budvanska rivijera	2.082
Crnogorski operator tržišta električne energije	2.068
Centar za ekotoksikološka ispitivanja	2.033
Institut za crnu metalurgiju AD Nikšić	2.008

59 Informacija o članstvu u revizorskim odborima u javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, Ministarstvo kapitalnih investicija, januar 2021. godine.

60 Informacija o članstvu u revizorskim odborima u javnim preduzećima i privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, Ministarstvo finansija, mart 2020. godine.



INTERNA REVIZIJA

Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru nedvosmisleno prepoznaće državna preduzeća kao dio javnog sektora:

“Javnim sektorom, u smislu ovog zakona, smatraju se: (...) akcionarska društva i druga pravna lica u kojima država ili jedinica lokalne samouprave ima većinski vlasnički udio.”⁶¹

U skladu sa ovim Zakonom, dok ostali subjekti javnog sektora izvještavaju Ministarstvo finansija ili Skupštinu, državna preduzeća izvještaje kao što su: izvještaj o radu unutrašnje revizije, izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, izvještaj o aktivnostima na sprovođenju i unapređenju upravljanja i kontrola, dostavljaju skupštini akcionara, odnosno osnivaču uz godišnji izvještaj o radu.⁶² Drugim riječima, državna preduzeća koja su osnovana kao AD (njih 26) nemaju obavezu da izvještavaju bilo koji državni organ, samo sopstvenu skupštinu akcionara, dok jedino ona koja su još uvijek u formi “javnih preduzeća” (njih 3) i DOO (23) moraju izvještavati svog “osnivača”, tj. državu, Vladu ili Skupštinu. Međutim, čak ni ona državna preduzeća koja imaju obavezu da izvještavaju Vladu (JP i DOO), to ne čine: Tek devet preduzeća su zvanično dostavila godišnji izvještaj o radu Ministarstvu finansija za 2020. godinu,⁶³ a nijedan od njih ne sadrži izvještaje koji se odnose na rad unutrašnje revizije ili upravljanje i kontrole. U isto vrijeme Godišnji Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru⁶⁴ ne sadrži nijednu informaciju o funkcionisanju unutrašnjih kontrola u državnim preduzećima.

Zakon predviđa mogućnost da jedinica za unutrašnju reviziju subjekta “koji u skladu sa zakonom vrši nadzor nad drugim subjektom” vrši reviziju kod državnih preduzeća koja nemaju obrazovanu svoju jedinicu za vršenje revizije.⁶⁵ Primjera radi, unutrašnja revizija Ministarstva kapitalnih investicija bi imala pravni osnov da vrši reviziju kod Montecarga ili ToMontenegro, ukoliko oni već nemaju formiranu svoju jedinicu za reviziju. Međutim, linije nadzora nad preduzećima od strane pojedinačnih resora Vlade nisu uređene zakonom sem u slučaju nekoliko izuzetaka.⁶⁶ Stoga je ova odredba teško sprovodiva u praksi, preduzeća bi mogla da ospore namjere za vršenjem revizije od strane ministarstava pozivajući se na nepostojanje zakonskog osnova za nadzor.

U skladu sa istim Zakonom, rukovodioci subjekata u javnom sektoru su dužni da uspostave sistem za otkrivanje i postupanje po obavještenjima o sumnjama na prevare. Međutim, državna preduzeća su po Zakonu sasvim izuzeta od obaveze da Ministarstvu

Preduzeća organizovana kao AD ne moraju da izvještaju bilo koji državni organ o radu unutrašnju revizije, a DOO imaju obavezu da o tome izvještaju osnivača, ali to ne rade.

61 Član 2, Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, "Službeni list Crne Gore", br. 075/18 od 23.11.2018.

62 Članovi 18 i 29, Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, "Službeni list Crne Gore", br. 075/18 od 23.11.2018.

63 Radi se o: "DOO Centar za ekotoksikološka istraživanja, Monteput, PROCON, Pošta Crne Gore, JP za upravljanje morskim dobrom, Montenegro Bonus, JP Regionalni vodovod, Crnogorsko primorje, Aerodromi Crne Gore, Crnogorska plovidba. Izvor: Odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama.

64 Dostupan na: <https://www.gov.me/dokumenta/f738aa85-b9bf-4b42-8899-e60e228d1809>

65 Član 49, Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, "Službeni list Crne Gore", br. 075/18 od 23.11.2018.

66 Vidjeti poglavje "Posebne obaveze za 10 preduzeća".



finansija dostavljaju godišnji izvještaj o obavještenjima o sumnjama na nepravilnosti i prevare i preduzetim mjerama.⁶⁷

DRŽAVNA REVIZIJA JAVNIH PREDUZEĆA

Od početka rada Državne revizorske institucije (DRI) 2004. godine do danas, urađena je revizija 10 preduzeća u vlasništvu države, gotovo jedno na svake dvije godine (ne računajući nekoliko revizija lokalnih preduzeća).⁶⁸ Kontrolna revizija je urađena samo za jedan izvještaj o državnom preduzeću (Regionalni vodovod).

Kapaciteti DRI za reviziju državnih preduzeća nisu veliki, a opseg subjekata revizije nadležnog sektora je ogroman. Sektor V osim gotovo 60 preduzeća na centralnom nivou, u nadležnosti ima i oko 120 preduzeća na lokalnom nivou, kao i reviziju 24 jedinice lokalne samouprave, Egalizacionog fonda, dotacija opština i Senata Prijestonice. U ovom sektoru, osim člana Senata i načelnika Sektora, radi 7 državnih revizora i 2 saradnika revizora⁶⁹ što je manje nego u sektoru I (10 revizora, 1 saradnik) ili sektoru II (12 revizora, 1 saradnik).

U dosadašnjem periodu nisu rađene tematske revizije ili revizije presjeka koje bi za predmet imale jedno pitanje koje bi se ispitalo u većem broju preduzeća. Iako se radi o raznorodnim subjektima, analiza do sada objavljenih izvještaja ukazuje da se preduzeća suočavaju sa sličnim problemima i prave gotovo iste nepravilnosti u radu. Zajednički problemi u funkcionisanju državnih preduzeća najčešće su vezani za oblast finansijskog upravljanja i unutrašnjih kontrola, javnih nabavki, radnih odnosa i zapošljavanja i upravljanja sa državnom imovinom. U vrijeme vršenja revizije u više slučajeva uopšte nije uspostavljen sistem unutrašnjih finansijskih kontrola, opšti akti preduzeća su bili neusaglašeni sa propisima više pravne snage, nije određivan FMC menadžer, nije imenovan revizorski odbor i sl. Problemi uočeni kod javnih nabavki su nerealno planiranje, realizovani iznosi nabavke veći od ugovorenih, prekoračenje granice od 10% za primjenu neposrednog sporazuma, kašnjenje kod objavljivanja ugovora na portalu javnih nabavki i sl. Neki od problema kod radnih odnosa i zapošljavanja su broj zaposlenih koji je veći od broja koji je predvidio akt o organizaciji i sistematizaciji, zasnivanje radnog odnosa bez javnog oglasa, nezadovoljavanje uslova za radno mjesto na koje je radnik raspoređen, uvećavanje zarade suprotno kolektivnom ugovoru, neusklađenost kolektivnog ugovora sa opštim kolektivnim ugovorom kod isplaćivanja otpremnina i sl. Brojni su i problemi sa upravljanjem državnom imovinom, uz čestu neusaglašenost knjigovodstvenog i stvarnog stanja popisane imovine.



Sektor DRI nadležan za gotovo 60 državnih preduzeća, sim više od 50 preduzeća, u nadležnosti ima i oko 120 preduzeća na lokalnom nivou, kao i reviziju 24 jedinice lokalne samouprave, Egalizacionog fonda, dotacija opština i Senata Prijestonice

⁶⁷ Član 53, Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, "Službeni list Crne Gore", br. 075/18 od 23.11.2018.

⁶⁸ Izvještaji o reviziji državnih preduzeća su dostupni na: http://www.dri.co.me/1/index.php?option=com_content&view=article&id=101&Itemid=132&lang=sr

⁶⁹ Spisak zaposlenih u Državnoj revizorskoj instituciji na dan 26.07.2021. godine, dostupan na: <http://www.dri.co.me/1/doc/Spisak%20zaposlenih%20u%20Državnoj%20revizorskoj%20instituciji%20na%20dan%2026.07.2021.%20godine.pdf>

Iako su dosadašnji izvještaji o reviziji državnih preduzeća bili relativno rijetki, njihovo objavljivanje je po pravilu izazivalo ogromnu pažnju javnosti, a često i protivljenje ili osporavanje od strane rukovodstava tih društava (slučajevi Montenegro Airlines, Regionalni vodovod i Plantaže). Istovremeno, iako rijetki, ovi izvještaji nikada nisu zavrijedili zasluženu pažnju od strane Skupštine Crne Gore, jer poslanici nisu razmatrali stepen sprovođenja preporuka niti su se pozabavili sistemskim problemima u radu državnih preduzeća na osnovu rada DRI.

● - TABELA 2.4. ZAJEDNIČKI PROBLEMI JAVNIH PREDUZEĆA IZ
IZVJEŠTAJA O REVIZIJI DRI

	PROBLEMI KOJE JE UOČILA DRI			
	UNUTRAŠNJE KONTROLE	JAVNE NABAVKE	UPRAVLJANJE DRŽAVNOM IMOVINOM	RADNI ODNOŠI I ZAPOŠLJAVANJE
Morsko dobro	✓	✓		
Aerodromi CG	✓	✓	✓	✓
RTCG	✓	✓	✓	✓
Montefarm	✓	✓	✓	✓
CETI	✓		✓	✓
Montenegro Airlines	✓	✓	✓	✓
Monteput	✓	✓	✓	✓
Nacionalni parkovi	✓	✓	✓	✓
Regionalni vodovod CP	✓	✓	✓	✓
13. jul Plantaže	✓		✓	✓

NEPOSTOJEĆA BUDŽETSKA INSPEKCIJA

Budžetska inspekcija Ministarstva finansija ima nadležnost da vrši inspekcijski nadzor u svim državnim preduzećima, shodno Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i Zakonu o budžetu i fiskalnoj odgovornosti nad čijom primjenom vrši nadzor i Zakonom o inspekcijskom nadzoru u skladu sa kojim funkcioniše.⁷⁰ Ova inspekcija bi mogla da bude snažan nadzorni organ koji bi mogao da ima neposredan uvid u rad državnih preduzeća, kazni nepoštovanje zakona i zaključaka Vlade u pogledu politke zarada ili finansijskog upravljanja i informiše osnivača o problemima u poslovanju, kao i poštovanju odredbi koje se odnose na garancije i zaduživanje iz sistemskog zakona o budžetu. Međutim, mjesto glavnog budžetskog inspektora je upražnjeno od 2016. godine, pa inspekcija ne funkcioniše već pet godina. Čak i kada je inspekcija funkcionala, nije imala dobre rezultate — nije podnosila prekršajne prijave niti su podaci o njenom radom bili dostupni javnosti (zapisnici su označavani stepenom tajnosti interno).⁷¹

70 Budžetska inspekcija je ustanovljena Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti 2014. godine, a kasnije su joj u nadležnost dodati i Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (2016) i Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2019).

71 Više detalja u saopštenju Instituta alternativa: Hitno obezbijediti rad budžetske inspekcije, 2017. godina:
<https://institut-alternativa.org/saopstenje-hitno-obezbijediti-rad-budzetske-inspekcije/>



Budžetska inspekcija bi mogla da odigra ključnu ulogu u uvođenju više reda u način na koji se novac troši u cijelom javnom sektoru, uključujući i državna preduzeća, kontroliše prethodne prakse, ali i sprjeći da se ponavljaju u budućnosti. Međutim, kadrovski kapaciteti ne postoje, a organizaciona struktura ne prepoznaže posebnosti svakog od tri sistemska zakona u njenoj nadležnosti.

JAVNE NABAVKE

Zakon o javnim nabavkama definiše da privredna društva u vlasništvu države, a koja imaju "industrijski ili komercijalni karakter",⁷² ne spadaju u obveznike primjene Zakona, tj. nisu javni naručiocici. Ako preduzeće u vlasništvu države obavlja "sektorsku djelatnost" (djelatnosti iz oblasti: električne energije, gase i toplotne energije, vodoprivrede, saobraćaja, aerodroma i morskih luka, poštanskih usluga, istraživanja i proizvodnje nafte, uglja i drugih čvrstih goriva) onda je ono tzv. sektorski naručilac i spada u obveznike primjene zakona. I u ovoj oblasti definisan je niz izuzetaka kao i odredba da, ukoliko se radi o sektorskoj djelatnosti koja je direktno izložena konkurenciji na tržištu na kome pristup nije ograničen, Zakon o javnim nabavkama se ne primjenjuje.⁷³

Dok je postupak utvrđivanja direktne izložene sektorske djelatnosti tržišnoj konkurenciji propisan Zakonom, nije jasno definisano šta se podrazumijeva pod industrijskim ili komercijalnim karakterom preduzeća.

U praksi, primjena Zakona je jednu trećinu preduzeća u državnom vlasništvu izuzela od primjene Zakona o javnim nabavkama: dok su 34 preduzeća registrovana kao javni naručiocici,⁷⁴ ostalih 18 nisu. Među državnim preduzećima koja zvanično nisu javni naručiocici nalaze se i određena koja ne spadaju u izuzetke definisane u Zakonu, dok među registrovanim naručiocima, ima i onih preduzeća koja očigledno imaju "industrijski ili komercijalni" karakter, kao što su PROCON, Skijališta, Businessmontenegro, itd.

72 Član 2, Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019.

73 Član 170, Zakon o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019.

74 Registar naručilaca, dostupan na <https://cejn.gov.me/ca-organization-list>



● - TABELA 2.5: JAVNA PREDUZEĆA I PRIMJENA ZAKONA
O JAVnim NABAVKAMA

OBVEZNICI	NISU OBVEZNICI
JP za nacionalne parkove Crne Gore - Podgorica	13. jul Plantaže AD Podgorica
Regionalni vodovod Crnogorsko primorje	Institut "Dr Simo Milošević" AD Igalo
JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore	H.T.P. Ulcinjska rivijera AD Ulcinj
Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić	Montenegro Airlines AD Podgorica
Aerodromi Crne Gore AD Pogorica	Hotelska grupa Budvanska rivijera AD Budva
Monteput DOO Podgorica	Institut za crnu metalurgiju AD Nikšić
Luka Bar AD Bar	Montepranzo - Bokaproduct AD Tivat
Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica	Barska plovidba AD Bar
Pošta Crne Gore AD Podgorica	Marina AD Bar
Castello Montenegro AD Pljevlja	Crnogorska plovidba AD Kotor
Crnogorski operator tržišta električne energije DOO	Sveti Stefan hoteli AD Budva
Centar za ekotoksikološka ispitivanja	Montenegrroturist AD Budva
Montenegro Bonus DOO Cetinje	H.T.P. Miločer DOO Budva
Rudnik uglja AD Pljevlja	Berza električne energije DOO Podgorica
Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica	Turistički centar Durmitor DOO Žabljak
Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica	Market AD Podgorica
Montecargo AD Podgorica	ToMontenegro DOO Podgorica
Održavanje željezničkih voznih sredstava	Sportski centar "Ada" DOO Pljevlja
Radio-difuzni centar DOO Podgorica	
Businessmontenegro AD Podgorica	
DOO IPC Tehnopolis Nikšić	
Project - Consulting DOO Podgorica (PROCON)	
"Montefarm" Podgorica	
JP RT Crne Gore - Podgorica	
Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica	
Crnogorski elektrodistributivni sistem	
Vodacom DOO Tivat	
Skijališta Crne Gore DOO Mojkovac	
Zeta Energy DOO Danilovgrad	
Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca	
Naučno-tehnološki park Crne Gore DOO Podgorica	
Fond za zaštitu životne sredine DOO Podgorica	
PIO DOO Ulcinj	
Zaštita prostora Crne Gore DOO Danilovgrad	

Izuzimanje preduzeća u državnom vlasništvu od obaveze postupanja po Zakonu o javnim nabavkama neće unaprijediti kontrolu i transparentnost njihovog poslovanja. Sa druge strane, obaveza postupanja po Zakonu o javnim nabavkama može predstavljati problem onim državnim preduzećima koja zaista posluju u uslovima tržišne konkurenkcije, smanjujući fleksibilnost poslovanja, uz



nametanje administrativnog tereta koji njihovi konkurenti iz privatnog sektora nemaju, ulaganjem u ljudske resurse specijalizovane za postupke nabavki, kao i "otkrivanjem" njihovog poslovanja očima konkurencije.

Umjesto rješavanja opštih problema efikasnosti i prevelike birokratizacije postupaka javnih nabavki za sve naručioce, uvođenjem izuzetaka Zakonom iz 2019. godine, zakonodavac je "izbavio" neka preduzeća, a druga osudio da nastave primjenjivati sistem za koji sama Vlada smatra da je opterećen "nepotrebnim formalizmom i zahtjevima koji nemaju suštinski značaj za kvalitet ponude i sigurnost realizacije budućeg ugovora".⁷⁵

Korišćenje mogućnosti zajedničke nabavke, odnosno centralizovanih nabavki⁷⁶, jedno je od mogućih rješenja za preduzeća da ostane konkurentna na tržištu i smanje administrativni teret, uz očuvanje transparentnosti i konkurentnosti potrošnje što zahtijeva njihov javni karakter, a koje trenutno nije u upotrebi.

Izuzimanje javnih preduzeća iz obaveze sprovođenja Zakona o javnim nabavkama nije u skladu sa Smjernicama OECD-a za korporativno upravljanje u preduzećima u državnom vlasništvu⁷⁷. U poglavljju "Preduzeća u državnom vlasništvu na tržištu", Smjernice između ostalog savjetuju da:

e. Kao vodeće načelo, preduzeća u državnom vlasništvu koja obavljaju ekonomske aktivnosti ne treba da budu izuzeta od primjene opštih zakona, poreskih zakona i propisa (...)

g. Kada se preduzeća u državnom vlasništvu uključe u javnu nabavku, bilo kao ponuđač ili naručitelj, postupci treba da budu konkurentni, nediskriminišući i zaštićeni odgovarajućim standardima transparentnosti.

⁷⁵ Ukidaju tendere za državna preduzeća, dnevni list Dan, 16. maj 2017. godine, dostupan na:

<https://old.dan.co.me/?nivo=3&rubrika=Drustvo&clanak=598792&datum=2017-05-16>

⁷⁶ Članovi 73 i 74 Zakona o javnim nabavkama, "Službeni list Crne Gore", br. 074/19 od 30.12.2019.

⁷⁷ OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>



3.

KO VODI NAŠA PREDUZEĆA

Jedna od ključnih zamjerki na račun rada državnih preduzeća je loše upravljanje izazvano imenovanjem nestručnih kadrova u organe upravljanja i rukovođenja, izabranih ne na osnovu iskustva i znanja već partiskske podobnosti. Pravni okvir kojim je ovo pitanje definisano dozvoljava gotovo punu diskreciju za imenovanje kadrova koji su “po mjeri” trenutnim vladajućim strukturama, ne propisujući uslove za imenovanje ili strukture organa upravljanja koji bi bili zahtjevni, zasnovani na radnom iskustvu i stručnosti.

KO MOŽE BITI ČLAN ODBORA DIREKTORA?

Odbor direktora je organ upravljanja privrednih društava koji, između ostalog, daje smjernice izvršnom direktoru u pogledu vođenja poslova društva, donosi interna akta i vrši nadzor nad poslovanjem društva.⁷⁸ Nakon ukidanja Zakona o javnim preduzećima, pravila o strukturi ovih tijela, kriterijumima koje članovi treba da ispunjavaju su definisani na isti način kao i za sva ostala privredna društva, Zakonom o privrednim društvima. Ovo dovodi do primjene instituta neprilagođenih društvima u vlasništvu države, kao što su tzv. "nezavisni članovi". U ogromnoj većini državnih preduzeća nije definisan sastav odbora direktora u pogledu predstavljenosti različitih interesnih ili stručnih grupa, a nisu ni definisani posebni uslovi koje članovi treba da ispunjavaju. Postoje i rijetke dobre prakse, definisane statutima pojedinačnih preduzeća, ali i one pate od nedovoljne preciznosti i mogućnosti višestrukog tumačenja.

● - BEZ OGRANIČENJA U ZAKONU

Zakonom o javnim preduzećima je bilo propisano da "određeni broj članova organa upravljanja preduzeća čine naučnici ili stručnjaci afirmisani u oblasti djelatnosti javnog preduzeća i predstavnici radnika", kao i da će se broj članova i sastav odbora odrediti aktom o osnivanju. Nakon njegovog ukidanja, na snazi je jedino Zakon o privrednim društvima koji definiše samo opšte uslove koje član odbora direktora treba da ispunjava: da kandidat nije osuđen za određena krivična djela, da trenutno niti u prošlosti nije bio revizor preduzeća i da nije lice kojem je izrečena mjera zabrane obavljanja djelatnosti koja je pretežna djelatnost preduzeća.⁷⁹ Bliže definisanje strukture članstva odbora direktora, sem pitanja "nezavisnih članova" ostavljeno da bude definisano statutom ili odlukom o osnivanju.

Isti zakon definiše strukturu i uslove za imenovanje odbora direktora državnih preduzeća i svih ostalih "privatnih" privrednih društava

● - "NEZAVISNI" ČLANOVI ODBORA DIREKTORA

Zakon o privrednim društvima ne definiše strukturu odbora direktora sem odredbe da jedna trećina članova moraju biti tzv. "nezavisni članovi odbora direktora". U smislu ovog zakona, odrednica "nezavisni" odnosi se na nepostojanje srodničke veze člana sa ostalim članovima u društvu ili vlasnicima, nezavisnost od vlasničke ili upravljačke strukture društva i nepostojanje značajnije finansijske nadoknade tom licu od strane preduzeća u prethodne dvije godine.⁸⁰ Odredba koja ima svoj smisao u kontekstu "privatnih" privrednih društava, u kontekstu državnih preduzeća gubi značaj i gotovo je neprimjenjiva. Srodnička veza sa vlasnicima (u ovom slučaju državom) je u ovom slučaju neprimjenjiva, dok su pitanja sukoba interesa javnih funkcionera (što uključuje i članove organa upravljanja preduzeća u vlasništvu države) već

78 Cjelovit opis nadležnosti odbora direktora je dat u Zakonu o privrednim društvima, "Sl. list Crne Gore", br. 065/20 od 03.07.2020, član 161.

79 Član 157, Zakon o privrednim društvima, "Sl. list Crne Gore", br. 065/20 od 03.07.2020.

80 Član 156, Zakon o privrednim društvima, "Sl. list Crne Gore", br. 065/20 od 03.07.2020.

detaljno uređena Zakonom o sprječavanju korupcije.⁸¹ Ipak, neka od državnih preduzeća koriste ovu formulaciju - U ŽICG, Odbor direktora ima pet članova od kojih dva člana po Statutu moraju biti "nezavisna",⁸² a isti je slučaj i sa Marinom Bar.

● - GRANIČNO POZITIVNI PRIMJERI USLOVA ZA ODBORE DIREKTORA

U praksi, vrlo mali broj državnih preduzeća ima bilo kakve definicije strukture svojih odbora direktora, a i u slučajevima gdje postoje, zbog nedovoljne preciznosti dozvoljavaju široka tumačenja i moguće zloupotrebe.

Dobar primjer konkretne definicije strukture organa upravljanja uz uključivanje posebnih uslova za članove je JP za upravljanje morskim dobrom čija Odluka o osnivanju propisuje da od ukupno šest članova Upravnog odbora, dva moraju biti stručni i naučni radnici iz oblasti zaštite životne sredine, biologije mora i pomorskog prava, dva člana su predstavnici ugostiteljsko-turističkih subjekata, a dva člana radnici preduzeća.

U Nacionalnim parkovima, od pet članova Upravnog odbora, tri člana se imenuju iz reda naučnih i stručnih radnika, a dva iz zaposlenih u preduzeću. Međutim, termini naučni i stručni radnik, bez detaljnijeg preciziranja šta podrazumijevaju ili na koju se oblast odnose, dozvoljavaju široko tumačenje i moguću zloupotrebu ove norme.

U Vodacomu se statutom propisuje da Odbor direktora od sedam članova čine predstavnici osnivača (opština i vlade), ali i i lica uključena u projekte vodosnabdijevanja i odvođenja otpadnih voda. Međutim, statut nije propisao u kom omjeru je odnos predstavnika osnivača i stručnih članova od sedam mesta u odboru - imajući u vidu da šest opština osnivača i vlada moraju biti predstavljeni u Odboru, to ne ostavlja mjesto za tzv. stručne članove koji onda postoje samo u statutu.

Usamljen primjer državnog preduzeća u čijem odboru direktora je predviđeno mjesto i za civilno društvo, je PROCON. Odbor direktora ovog preduzeća ima sedam članova i to: dva predstavnika Vlade, tri predstavnika lokalne samouprave, jedan predstavnik zaposlenih i jedan predstavnik zainteresovanih subjekata (NVO, naučne i stručne organizacije, pojedinci).⁸³ Međutim, nerazrađenost u pogledu predlaganja sedmog člana, postupka izbora i javnog poziva, odnosno konkursa, dovodi u pitanje sprovodenje ove norme.

U ostalim državnim preduzećima nije definisan sastav odbora direktora u pogledu predviđanja predstavljenosti različitih interesnih ili stručnih grupa, a nisu ni definisani posebni uslovi koje članovi treba da ispunjavaju, sem ponavljanja opštih uslova iz Zakona o privrednim društvima ili korišćenja opštih i teško mjerljivih referenci. Primjer su okvirne norme o potrebi da članovi odbora direktora imaju "odgov-

81 Članovi 7 i 8, Zakon o sprječavanju korupcije, "Službeni list Crne Gore", br. 053/14 od 19.12.2014, 042/17 od 30.06.2017.

82 Član 35, Statut Željezničke infrastrukture Crne Gore AD – Podgorica.

83 Član 14, Odluku o osnivanju društva sa ograničenom odgovornošću "Project - Consulting" - Podgorica, "Službeni list CG", br. 7/2008 od 1.2.2008. godine.)

Trenutno je predstavnik Udruženja za unapređenje vodosnabdijevanja, tretman i odvođenje otpadnih voda Crne Gore jedan od članova Odbora direktora PROCON-a.



arajuće znanje i iskustvo iz djelatnosti Društva”, što je slučaj kod Instituta “Simo Milošević”, Rudnika uglja, Luke Bar i IRF-a. Izuzetak u pogledu iskustva u rukovođenju je Pošta, kod koje je definisano da članovi Odbora direktora moraju imati najmanje pet godina iskustva na poslovima rukovođenja.

◎ - TABELA 3.1: BROJ ODRŽANIH SJEDNICA I DONIJETIH ODLUKA
ODBORA DIREKTORA

PREDUZEĆE	2018		2019	
	Broj održanih sjednica	Broj donijetih odluka	Broj održanih sjednica	Broj donijetih odluka
Montenegro Airlines AD Podgorica	22	69	16	64
Pošta Crne Gore AD Podgorica	19	156	23	157
Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica	19	54	15	43
Montecargo AD Podgorica	19	49	17	47
Barska plovidba AD Bar	17	31	18	23
Castello Montenegro AD Pljevlja	14	18	11	11
Regionalni vodovod Crnogorsko primorje DOO Budva	12	52	11	71
Project - Consulting DOO Podgorica (PROCON)	11	12	7	10
Institut za crnu metalurgiju AD Nikšić	9	35	9	30
Vodacom DOO Tivat	9	22	6	11
DOO IPC Tehnopolis Nikšić	8	9	8	4
Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica	8	66	9	80
Montenegro Bonus DOO Cetinje	7	15	7	19
Montenegrroturist AD Budva	7	6	6	6
Centar za ekotoksikološka ispitivanja DOO Podgorica	4	15	4	17
Businessmontenegro AD Podgorica	4	5	4	5
Zeta Energy DOO Danilovgrad	3	2	3	4
Berza električne energije DOO Podgorica	3	10	8	25

KO MOŽE BITI IZVRŠNI DIREKTOR DRŽAVNOG PREDUZEĆA?

Posebni uslovi koje izvršni direktor državnog preduzeća treba da ispunjava uopšte nisu definisani zakonom, a kod 15 preduzeća ni u aktima samog preduzeća. U rijetkim slučajevima gdje su posebni uslovi propisani, oni još rjeđe uključuju godine radnog iskustva na rukovodećim poslovima, posebne sertifikate, stručna znanja iz oblasti djelatnosti društva niti rad u struci, djelatnosti preduzeća. U samo 16 preduzeća je propisana obaveza sprovođenja javnog konkursa za izbor izvršnog direktora.



*Kod čak 15
preduzeća ne
postoje propisani
nikakvi posebni
uslovi koje izvršni
direktor treba da
ispunjava.*

● - POSTOJANJE POSEBNIH USLOVA

Izvršni direktor preduzeća po Zakonu o privrednim društvima treba da zadovoljava iste zakonske uslove kao i članovi odbora direktora⁸⁴ kao i dodatne koji su propisani statutom društva. Pregledom statuta, odluka o osnivanju i posebnih zakona po kojima neka od preduzeća funkcionišu, utvrđeno je da kod čak 15 preduzeća ne postoje propisani posebni uslovi koje izvršni direktor treba da ispunjava. Radi se o:

H.T.P. Ulcinjska rivijera AD Ulcinj, Montenegro Airlines AD Podgorica, Hotelska grupa Budvanska rivijera AD Budva, Montepranzo - Bokaproduct AD Tivat Barska plovidba AD Bar, Castello Montenegro AD Pljevlja, Montenegro Bonus DOO Cetinje, Businessmontenegro AD Podgorica, Zdravstvena ustanova Apoteke Crne Gore "Montefarm" Podgorica, Montenegrroturist AD Budva, Vodacom DOO Tivat, Zeta Energy DOO Danilovgrad, PIO DOO Ulcinj, Turistički centar Durmitor DOO Žabljak, Market AD Podgorica.

Kod ostalih preduzeća, njih 36, propisani su određeni posebni uslovi koje izvršni direktor mora da ispunjava u pogledu obrazovanja, godina staža, iskustva u rukovođenju, posebnih znanja i sertifikata, kao i poznavanja stranih jezika, uz značajne razlike među preduzećima. Nalazi su predstavljeni u tabeli u nastavku:

84

Član 157, Zakon o privrednim društvima, "Sl. list Crne Gore", br. 065/20 od 03.07.2020.



● - TABELA 3.2: POSEBNI USLOVI KOJE IZVRŠNI DIREKTOR TREBA
DA ISPUNJAVA

PREDUZEĆE	Godine radnog iskustva	Godine radnog iskustva na rukovodećim poslovima	Posebni sertifikati, stručna znanja iz oblasti djelatnosti društva, rad u struci	Strani jezik kao uslov
JP RT Crne Gore - Podgorica	10			
Radio-difuzni centar DOO Podgorica	9	5		
Crnogorski operator tržišta električne energije DOO Podgorica	5		Da	Da
Marina AD Bar	5		Da	Da
Naučno-tehnološki park Crne Gore DOO Podgorica	5		Da	Da
Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica	5		Da	
Crnogorska plovidba AD Kotor	5			
Berza električne energije DOO Podgorica	5			
Luka Bar AD Bar	3		Da	Da
Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica	3		Da	
Rudnik uglja AD Pljevlja	3		Da	
Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica	3		Da	
Montecargo AD Podgorica	3			
Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica	3			
JP za nacionalne parkove Crne Gore - Podgorica	3			
JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore - Budva	3			
Sveti Stefan hoteli AD Budva		3		Da
Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca DOO Herceg Novi			Da	
Monteput DOO Podgorica			Da	
Institut "Dr Simo Milošević" AD Igalo			Da	
13. jul Plantaže AD Podgorica		10		
Centar za ekotoksikološka ispitivanja DOO Podgorica		5		
H.T.P. Miločer DOO Budva		5		
Institut za crnu metalurgiju AD Nikšić		5		
Skijališta Crne Gore DOO Mojkovac		5		
Regionalni vodovod Crnogorsko primorje DOO Budva		5		
ToMontenegro DOO Podgorica		5		
Zaštita prostora Crne Gore DOO Danilovgrad		5		
Fond za zaštitu životne sredine DOO Podgorica		5		
Pošta Crne Gore AD Podgorica		5		
Project - Consulting DOO Podgorica (PROCON)		4		
DOO IPC Tehnopolis Nikšić		3		
Aerodromi Crne Gore AD Pogorica		3		
Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica				
Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić				
Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica				



● - “ORGANIZATORSKE SPOSOBNOSTI I SMISAO ZA
RUKOVODENJE”

U svim državnim preduzećima u kojima su posebni uslovi uopšte propisani, visoka stručna spremja je jedan od uslova (VII stepen), osim u Željezničkom prevozu, kod kojeg obrazovni nivo izvršnog direktora nije propisan.

U čak šest preduzeća kod kojih posebni uslovi postoje, godine radnog iskustva uopšte nisu propisane kao uslov, tako da izvršni direktor može biti lice bez radnog iskustva (Institut Simo Milošević, CEDIS, EPCG, CGES, Monteput, Regionalni ronilački centar). Jedino se u Radio-difuznom centru za izvršnog direktora traže godine radnog iskustva kroz kombinaciju opštег i radnog iskustva u rukovođenju, sa naznakom da najmanje 5 godina radnog iskustva mora biti iskustvo na rukovodećim poslovima. U ostalim preduzećima se traži jedno ili drugo – u samo 14 preduzeća, od 36 kod kojih posebni uslovi postoje, je propisano da izvršni direktor mora imati godine radnog iskustva na rukovodećim poslovima, najviše u Plantažama (9), najmanje u Tehnopolisu, Aerodromima i Svetom Stefanu (3). U isto vrijeme, termin “rukovodeći poslovi” nije bliže definisan niti je naveden potreban obim nadležnosti (upravljanja nad određenim brojem ljudi, prometom robe, obimom vrijednosti). U čak 16 preduzeća se kao poseban uslov za izvršnog direktora traži samo opšte, neprecizirano radno iskustvo, od 3 do 9 godina. U određenim preduzećima koriste se uopštene formulacije i nemjerljive reference da bi se označilo potrebno upravljačko iskustvo, kao što su da kandidat treba da ima:

- “organizatorske sposobnosti i smisao za rukovođenje” (Montecargo, OŽVS, ŽICG),
- “da posjeduje adekvatan nivo znanja i odgovarajuće organizacione i upravljačke sposobnosti” (BELEN),
- da ima “adekvatna stručno-upravljačka umijeća” (CEDIS, EPCG, CGES),
- da posjeduje “stručne i organizatorske sposobnosti” (Nacionalni parkovi) ili
- da se odlikuju “poslovnim rasuđivanjem, visokim etičkim standardima i integritetom” (ŽPCG).

U samo 11 preduzeća se kao poseban uslov za izvršnog direktora traži i posjedovanje radnog iskustva u struci, odnosno, djelatnosti preduzeća, posebna stručna znanja i sertifikati. Poznavanje stranog jezika je poseban uslov za izvršnog direktora u samo pet preduzeća.

Kod samo pet preduzeća, prilikom izbora izvršnog direktora, kandidati imaju obavezu da, pored tehničke dokumentacije za prijavu, dostave i plan i program razvoja društva (Institut za crnu metalurgiju, PROCON, RTCG, Tehnopolis Nikšić, Montefarm).

“Rukovodeći poslovi” kao termin nigdje nisu definisani, a iskustvo na takvim poslovima uslov je za izbor direktora tek u 14 preduzeća

Poznavanje stranog jezika je poseban uslov za izvršnog direktora u samo pet preduzeća

● - JAVNI KONKURS ZA IZBOR DIREKTORA

Obaveza sprovođenja javnog konkursa za izbor izvršnog direktora nije propisana Zakonom o privrednim društvima, a u značajnoj većini ni statutima samih državnih preduzeća. Samo u 16 državnih preduzeća, sprovođenje javnog konkursa je propisano statutom, osnivačkim aktom ili posebnim zakonom kojim je predviđeno osnivanje preduzeća, a u 35 ne.

**● - TABELA 3.3: OBAVEZNOST SPROVOĐENJA JAVNOG KONKURSA
IZ IZBOR IZVRŠNOG DIREKTORA**

PROPISANA OBAVEZA SPROVOĐENJA JAVNOG KONKURSA ZA IZBOR IZVRŠNOG DIREKTORA	
DA	NE
Institut za crnu metalurgiju AD Nikšić	JP za nacionalne parkove Crne Gore – Podgorica
Project - Consulting DOO Podgorica (PROCON)	JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore – Budva
Fond za zaštitu životne sredine DOO Podgorica	Elektroprivreda Crne Gore AD Nikšić
Institut "Dr Simo Milošević" AD Igalo (konurs je mogućnost, ne i obaveza)	Aerodromi Crne Gore AD Pogorica
JP RT Crne Gore – Podgorica	Monteput DOO Podgorica
Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca DOO Herceg Novi	13. jul Plantaže AD Podgorica
Regionalni vodovod Crnogorsko primorje DOO Budva	Luka Bar AD Bar
Centar za ekotoksikološka ispitivanja DOO Podgorica	H.T.P. Ulcinjska rivijera AD Ulcinj
H.T.P. Miločer DOO Budva	Montenegro Airlines AD Podgorica
DOO IPC Tehnopolis Nikšić	Hotelska grupa Budvanska rivijera AD Budva
Skijališta Crne Gore DOO Mojkovac	Crnogorski elektroprenosni sistem AD Podgorica
Zaštita prostora Crne Gore DOO Danilovgrad	Montepranzo - Bokaproduct AD Tivat
Radio-difuzni centar DOO Podgorica	Barska plovidba AD Bar
Vodacom DOO Tivat	Marina AD Bar
Zdravstvena ustanova Apoteke Crne Gore "Montefarm" Podgorica	Crnogorska plovidba AD Kotor
Naučno-tehnološki park Crne Gore DOO Podgorica	Pošta Crne Gore AD Podgorica
	Castello Montenegro AD Pljevlja
	Crnogorski operator tržišta električne energije DOO Podgorica
	Montenegro Bonus DOO Cetinje
	Rudnik uglja AD Pljevlja
	Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica
	Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica
	Montecargo AD Podgorica
	Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica
	Businessmontenegro AD Podgorica
	Investiciono-razvojni fond Crne Gore AD Podgorica
	Sveti Stefan hoteli AD Budva
	Montenegroutist AD Budva
	Crnogorski elektrodistributivni sistem DOO Podgorica
	Zeta Energy DOO Danilovgrad
	PIO DOO Ulcinj
	Berza električne energije DOO Podgorica
	Turistički centar Durmitor DOO Žabljak
	Market AD Podgorica
	ToMontenegro DOO Podgorica

4.

POLITIKA ZARADA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Prema finansijskim izvještajima koja privredna društva dostavljaju Upravi prihoda i carina, državna preduzeća imaju gotovo 12 hiljada zaposlenih, za čije zarade se u prosjeku troši oko 188 miliona godišnje. Podatak je nepouzdan i neprecizan, jer se o zaposlenima u državnim preduzećima i njihovim zaradama se ne vodi centralna evidencija kod nadležnog ministarstva, iako su oni zakonom nedvosmisленo prepoznati kao dio javnog sektora.

● - TABELA 4.1: BROJ ZAPOSLENIH U DRŽAVnim PREDUZEĆIMA

	2018	2019	2020
Broj zaposlenih u državnim preduzećima	11.848	11.827	11.687
Ukupna potrošnja za zarade u državnim preduzećima (mil.) €	191,5	193,4	180,2

Upravljanje ljudskim resursima u državnim preduzećima je isključeno iz prošlih pokušaja optimizacije javnog sektora, a trenutni planovi za buduće strateške dokumente u ovoj oblasti ih takođe isključuju. Vladin instrument bavljenja pitanjem zarada u državnim preduzećima i upravljanjem ljudskim resursima se do sada svodio na povremeno prikupljanje informacija i usvajanje zaključaka čija primjena nije nadzirana i čije sprovodenje su preduzeća izbjegavala bez ikakvih posljedica.

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru iz 2016. godine na nedovoljno precizan način definiše politke naknada i zarada u državnim preduzećima. Njime se uspostavlja veza između poslovnih rezultata preduzeća i zarada koja u praksi ne funkcioniše zbog nedorečenosti rješenja i nepostojanja nadzora. Ovom nejasnom vezom se težiše odgovornosti za poslovne rezultate ne postavlja na nivo menadžmenta, već se kažnjavaju svi zaposleni. Za preduzeća je "jeftinije" da kao pravno lice snose novčanu kaznu za nepoštovanje obaveze smanjenja fonda zarada, nego da sprovedu tražena smanjenja zarada. Određena su ograničenja za naknade organa upravljanja preduzeća, bez sankcije za njihovo nepoštovanje. Koeficijent zarade utvrđen za izvršne direktore je takođe uređen, ali gotovo da ne postoji državno preduzeće u kojem je zarada utvrđena u skladu sa zakonom. Zakon ne definiše ni okvirna pravila za utvrđivanje bonusa za direktore ili njihovih otpremnina. Iako je Zakon odredio obavezu, preduzeća ne traže saglasnost Vlade prilikom usvajanja ili izmjena svojih kolektivnih ugovora. Sa druge strane, sva pravila i ograničenja iz Zakona koja se odnose na preduzeća važe isključivo ukoliko je preduzeće gubitak, u suprotnom menadžment nema ograničenja u pogledu politike zarada niti obaveza prema državi u pogledu izvještavanja ili traženja saglasnosti.

IZUZIMANJE IZ PLANSKIH DOKUMENATA

Vlada je tokom prethodne decenije, uglavnom kao odgovor na pojačanu pažnju javnosti ili inicijative koje su dolazile iz Skupštine, preduzela više mjera kojima je pokušala da reguliše politiku naknada i zarada za menadžment javnih preduzeća, kao i opšta pitanja koja se tiču upravljanja ljudskim resursima. zajedničko za sve ove pokušaje je neuspjeh u sprovođenju.

◎ - TABELA 4.2: POKUŠAJI VLADE DA REGULIŠE POLITIKU ZARADA U JAVnim PREDUZEĆIMA

	AKTIVNOST VLADE	PREDVIĐENE MJERE ZA DRŽAVNA PREDUZEĆA
2008	Usvojena Informacija o otpremninama u Željeznicu Crne Gore i zaključci	Članovi odbora direktora da vrate otpremnine koje su dobili po odluci skupštine akcionara (...)
2012	Usvojena Informacija o utvrđivanju najvišeg iznosa zarada rukovodedim licima u javnim ustanovama i preduzećima u kojima država ima većinsko vlasništvo i zaključci	Ograničenje naknada rukovodećim licima
2012	Usvojena Informacija o dodatnim mjerama fiskalnog prilagođavanja i zaključci	Deprofesionalizacija članova odbora direktora, ograničenja zarada za organe upravljanja i rukovodenja.
2013	Usvojena Informacija o visini zarada zaposlenih u pravnim licima, AD i DOO	Ograničenje zarada, regulisanje uplate dobiti u budžet države
2013	Usvojen Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora	Smanjenje broja zaposlenih, revizija kolektivnih ugovora u javnim preduzećima, unapređenje zakonodavnog okvira
2015	Usvojen Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru	Ograničenje zarada organa upravljanja i rukovodenja, povezivanje rezultata poslovanja i politike zarada
2020	Usvojen Treći paket socio-ekonomskih mjera	Smanjenje zarada za rukovodni kadar, ograničenje najviše zarade

Posljednji zvaničan podatak o broju zaposlenih u državnim preduzećima je iz 2012. godine i nalazi se u Planu unutrašnje reorganizacije javnog sektora.⁸⁵ Plan je sadržao podatke o manjem broju javnih preduzeća (31 u odnosu na 56 koja su predmet ovog istraživanja), koja su na kraju 2012. godine imala ukupno 8 589 zaposlenih. Osim brojki, u Planu se navodi da je struktura zaposlenih u državnim preduzećima po starosti nepovoljnija u odnosu na državnu administraciju, da su stručno i tehičko osoblje bolje plaćeni u odnosu na zaposlene u državnoj administraciji, a da su zarade menadžmenta preko 20% više u odnosu na privatni sektor. Među mjerama vezanim za državna preduzeća u Planu unutrašnje reorganizacije bili su nabrojani unapređenje vlasničke kontrole nad preduzećima u većinskom vlasništvu države, kroz usvajanje poseb-

85 Ministerstvo unutrašnjih poslova, Ministerstvo finansija, Plan unutrašnje reorganizacije javnog sektora, jul 2013.

nog zakona kojim bi bila regulisana pitanja od značaja za njihov rad, kao i reviziju kolektivnih ugovora. Ništa od navedenog nikada nije sprovedeno.

Vlada je prilikom usvajanja novog plana u ovoj oblasti, Plana optimizacije javne uprave 2018-2020, odlučila da sasvim isključi preduzeća u većinskom javnom vlasništvu iz mjera i popisa zaposlenih (osim preduzeća na lokalnom nivou). Obrazloženje je bilo da se radi o „privrednim subjektima koji sve više pokazuju trend privatizacije, a u tom slučaju bi automatski izašli van javnog sektora i ne bi bili mjerodavni za praćenje procesa optimizacije”.⁸⁶ Izuzimanjem javnih preduzeća na centralnom nivou iz mjera optimizacije, otvoren je prostor za „presipanje“ kadra iz institucija i ustanova u ovaj dio javnog sektora. Ne postoji zakonski mehanizam koji bi spriječio da bivši zaposleni iz državnog ili sektora lokalne samouprave koji iskoriste mogućnost sporazumnog raskida radnog odnosa i pravo na otpremninu, odmah zatim ne nađu posao u državnim preduzećima.

U novom strateškom dokumentu za oblast reforme javne uprave za period od 2022-2026 državna preduzeća će takođe biti izuzeta iz svih mjera vezanih za upravljanje ljudskim resursima, kadrovske evidencije i optimizaciju.⁸⁷

Ključni instrument kojim je izvršen pokušaj regulisanja politike zarada u državnim preduzećima je Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru 2016. godine. Zahvaljujući lošim i nelogičnim rješenjima u ovoj oblasti, Zakon je gotovo neprimjenjiv na državna preduzeća i ne postavlja nikakva ograničenja pred organe upravljanja i rukovođenja.

GORNJE GRANICE ZA MENADŽMENT

Prema Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru koji je usvojen 2016. godine, zaposleni u državnim preduzećima su nedvosmisleno uračunati u zbir zaposlenih u javnom sektoru.⁸⁸ Kao pokušaj uređenja politike zarada u ovim preduzećima, Zakonom je određen prag naknada za organe upravljanja (Predsjednika i članove Odbora direktora). Ograničenje za organe upravljanja prati logiku iz Zaključaka Vlade iz 2013. godine kojima su se ove naknade željele ograničiti u rasponu od jedne do tri prosječne zarade u preduzeću.⁸⁹ Normu ne prati sankcija za nepoštovanje, tako da kaznene odredbe ne uključuju kaznu za nepoštovanje limita za naknade upravnog odbora/odbora direktora.

Prema Zakonu, zarada izvršnog direktora u državnom preduzeću ne može biti veća od koeficijenta 20.75, što je grupa poslova u kojoj se nalaze i specijalni tužilac, sudija višeg suda, gener-



Zarada
menadžmenta
se određuje
na osnovu
prosječnih
zarada u
društvu **u prošloj**
godini - čak i u
novoosnovanim
preduzećima

⁸⁶ Vijesti, „Nastavljeno nekontrolisano zapošljavanje: Kad partije krenu, malo je stolica”, 11.03.2018. <https://www.vijesti.me/nasa-uprava/39867/nastavljeno-nekontrolisano-zapošljavanje-kad-partije-krenu-malo-je-stolica>

⁸⁷ Nacrt Strategije RJJU 2022-2026, sa AP za 2022-2024

⁸⁸ Član 2, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, „Službeni list Crne Gore”, br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019

⁸⁹ Član 30, ibid.



alni sekretar Vlade, Skupštine, Predsjednika i zamjenik Zaštitnika ljudskih prava i sloboda. U praksi, bez minulog staža, ovaj koeficijent odgovara iznosu od 1 270€.⁹⁰ Poređenja radi, koeficijent za Predsjednika Crne Gore je 27,67, Predsjednika Vlade 23,34, a poslanika i ministara 22,48. U praksi, od 19 preduzeća koja su u 2018. godini imala gubitak i nedvosmisleno bila obveznik zakona, zarade su bile poznate za 16 preduzeća, od koji je u 11 preduzeća zarada izvršnog direktora bila značajno iznad pomenutog limita, i u nekim slučajevima sa značajno većom zaradom od npr. Predsjednika Crne Gore.

Zakon ne reguliše bonusе izvršnih direktora, osim što daje mogućnost državnim preduzećima da, ukoliko ostvaruju sopstvene prihode u bilo kojem procentu (što je slučaj sa svim državnim preduzećima, čak i onima koja se većinski finansiraju direktno iz državnog budžeta, kao što je RTCG), mogu nagraditi svoje zaposlene u iznosu od jedne do pet prosječnih neto zarada u tom pravnom licu u toku godine.⁹¹ Bonusi sadržani u menadžerskim ugovorima nisu posebno tretirani, niti u pogledu ograničenja iznosa niti uslovljenosti njihove isplate finansijskim rezultatima preduzeća (u onim slučajevima kada je bonus uslovлен predmetom djelatnosti preduzeća, brojem putnika ili slično). Sa druge strane, ukoliko državno preduzeće nije gubitaš, time se izuzima od primjene čak i mogućnosti nagrađivanja u skladu sa ovim Zakonom.

Značajan problem nisu samo osnovne zarade već i sadržaj menadžerskih ugovora u pogledu obezbjeđenja direktora u slučaju skraćenja mandata. Ne postoje propisani limiti ili jedinstvena procedura za utvrđivanje otpremine direktora, na koji bi se odbor direktora mogao voditi prilikom odlučivanja i sklapanja ugovora. Otpremnine su u ugovorima date u različitim iznosima u pogledu broja mjeseci koji se obračunava ili iznosu sa kojim se broj mjeseci množi. Tako direktori imaju pravo na 12, 24 ili više svojih mjesecnih neto zarada ili prosječnih primanja u prethodna tri mjeseca ili prosječnih plata u preduzeću. Jednom određene otpremnine se mogu mijenjati u toku mandata direktora, što pokazuje praksa nakon parlamentarnih izbora 2020. godine. Primjera radi, odbor direktora državnog Radio-difuznog centra je sklopio novi ugovor sa istim izvršnim direktorom u decembru 2020. godine — uz dupliranje otpremnine u slučaju razrješenja prije isteka mandata. Prema ugovoru iz 2017. godine, direktor bi dobio 12 mjesecnih zarada ili ukupno 25 200 eura. Prema novom ugovoru, direktor bi dobio više nego duplo, 55 900€. Slično se desilo i u slučaju izvršnog direktora Instituta za crnu metalurgiju, koji uopšte nije imao otpremninu u svom ugovoru, ali je nakon avgustovskih izbora usvojen aneks kojim je propisano da će mu se u slučaju otkaza uplatiti gotovo 50 000€. Novo rukovodstvo IRF-a je podnijelo krivične prijave protiv prethodnog menadžmenta, koje su optužili da su nezakonito ugovorili pravo na isplatu otpremnine u iznosu od 24 neto zarade u slučaju razrješenja sa funkcije ili podnošenja ostavke.⁹²

90 Član 24, ibid.

91 Član 24, ibid.

92 Saopštenje za medije IRF-a,
<https://www.irfcg.me/me/naslovna/127-saopstenje-za-medije/656-saopstenje-za-medije-investiciono-razvojnog-fonda-crne-gore.html>



Ne postoje
smjernice koje bi
definisale sadržaj
menadžerskih
ugovora niti limite
u pogledu bonusa i
otpremina

OGRANIČENJA ZA GUBITAŠE

Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru je pokušao da definiše i način smanjenja fonda zarada za ona preduzeća koja posluju sa gubitkom:

Pravna lica (...), koja su u prethodnoj godini ostvarila gubitak u poslovanju dužna su da smanje ukupan fond zarada za 10% u prvoj godini i dodatno 5% u narednoj kalendarskoj godini.⁹³

Na ovaj način, Zakon krivicu za ostvareni gubitak u poslovanju ne fokusira na menadžment društva, već na sve zaposlene (uključujući i najmanje plaćene radnike). U praksi, od 19 državnih preduzeća koja su 2018. godine ostvarila gubitak⁹⁴ samo je kod dva došlo do smanjenja fonda zarada u zakonskoj granici (Zeta Energy i Montepranzo). Posebno je važan primjer Luke Bar, koja je sa 22,1 miliona bila najveći gubitaš u 2018. godini, gdje se naredne godine fond zarada povećao za preko 10%, umjesto smanjio. Povećanja fonda zarada imali su i ostali značajni gubitaši: Tehnopolis za 25%, Regionalni vodovod za 20%, BELEN za 18%.

◎ - TABELA 4.3: ŠTA SE DESILO SA FONDOM ZARADA KOD GUBITAŠA
IZ 2018. GODINE



*“Krivicu”
za gubitak
preduzeća snose
svi zaposleni,
ne samo
menadžment*

	Neto gubitak u 2018	Fond zarada u 2018	Fond zarada u 2019	% razlike 2018/2019
DOO Inovaciono preduzetnički centar Tehnopolis	-820,00 €	245.521,00 €	307.615,00 €	25,29%
DOO Regionalni Vodovod crnogorsko primorje - Budva	-528.316,00 €	1.385.362,00 €	1.662.947,00 €	20,04%
DOO “Berza električne energije” Podgorica	-159.200,00 €	163.018,00 €	193.722,00 €	18,83%
Luka Bar AD Bar	-22.105.876,00 €	4.801.149,00 €	5.348.371,00 €	11,40%
Institut crne metalurgije AD Nikšić	-224.816,00 €	764.970,00 €	824.832,00 €	7,83%
Montecargo AD Podgorica	-2.512.411,00 €	3.502.073,00 €	3.601.405,00 €	2,84%
DOO Regionalni ronilački centar Herceg Novi	-150.362,00 €	284.690,00 €	283.388,00 €	-0,46%
H.T.P. Miločer DOO Budva	-2.626.136,00 €	71.502,00 €	70.804,00 €	-0,98%
Vodacom DOO Tivat	-35.932,00 €	363.424,00 €	357.788,00 €	-1,55%
Crnogorska plovidba AD Kotor	-1.935.882,00 €	286.583,00 €	281.106,00 €	-1,91%
Businessmontenegro AD Podgorica	-144.273,00 €	173.895,00 €	170.568,00 €	-1,91%
Barska plovidba AD Bar	-2.677.143,00 €	2.198.996,00 €	2.142.009,00 €	-2,59%
Željeznički prevoz Crne Gore AD Podgorica	-1.836.701,00 €	4.382.323,00 €	4.246.512,00 €	-3,10%
Željeznička infrastruktura Crne Gore AD Podgorica	-846.726,00 €	7.122.967,00 €	6.796.486,00 €	-4,58%
Održavanje željezničkih voznih sredstava AD Podgorica	-647.481,00 €	1.814.200,00 €	1.708.123,00 €	-5,85%
PIO DOO Ulcinj	-108.585,00 €	327.502,00 €	302.108,00 €	-7,75%
DOO “Turistički centar Durmitor” Žabljak	-315.669,00 €	309.506,00 €	283.096,00 €	-8,53%
Zeta Energy DOO Danilovgrad	-379.744,00 €	608.061,00 €	479.059,00 €	-21,22%
Montepranzo - Bokaprodukt AD Tivat	-100.706,00 €	46.782,00 €	35.910,00 €	-23,24%

⁹³ ČL 10, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, “Službeni list Crne Gore”, br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019

⁹⁴ Ne računajući Skijališta Crne Gore koja su bila u postupku osnivanja i Ulcinjsku rivijeru, čiji je dio imovine privatizovan u periodu 2017-2018.



Sva državna preduzeća koja nisu smanjila fond zarada nakon što su ostvarila gubitak u poslovanju, počinila su prekršaj za koji je Zakonom propisana kazna za pravno lice u iznosu od 2 do 20 hiljada eura.⁹⁵ Ni u slučaju sankcije, odgovornost nije na menadžmentu društva, već na društvu kao pravnom licu u cjelini, koje za najviše 20 hiljada eura može platiti da sasvim ignoriše obavezu smanjenja zarada koja se u ukupnoj vrijednosti može mjeriti stotinama hiljada. Primjera radi, JP Nacionalni parkovi čiji je ukupan fond zarada u 2019. godini iznosio 2,3 miliona eura bi za kršenje Zakona platilo najviše 20 hiljada eura, umjesto da ispoštuje zakonsku obavezu i da isti fond smanji za najprije 230 hiljada u prvoj godini, ili 350 hiljada u drugoj godini.

Sa druge strane, prekršaje nije imao ko ni da uoči - poslove inspekcijskog nadzora nad primjenom ovog zakona vrši budžetski inspektor⁹⁶ kojeg od usvajanja ovog Zakona nije bilo. 2016. godine je tadašnji budžetski inspektor dao ostavku, a novi nije imenovan do pisanja ovog izvještaja, pa su svi mogući prekršaji vezani za Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru koji su se desili u prethodnih pet godina ostali nekažnjeni,⁹⁷ uključujući i one koje se odnose na nepoštovanje Zakona od strane državnih preduzeća.

Praćenjem sprovođenja, Vlada je 2016. godine utvrdila da veliki broj privrednih društava koja su u većinskom vlasništvu države ne poštuje Zakon.⁹⁸ Naime, preduzeća nisu donijela akte kojima bi odredbe posebnih zakona, drugih propisa, kolektivnih ugovora i drugih akata kojima se uređuju zarade, naknade zarade i druga primanja zaposlenih uskladila sa Zakonom o zaradama u javnom sektoru. Stoga su se bili stekli uslovi da Vlada svojim aktom privremeno uredi zarade u državnim preduzećima,⁹⁹ ali takav akt nikada nije donijet, a novih zvaničnih analiza sprovodenja Zakona nije bilo.

Prema Zakonu, koeficijenti za zarade zaposlenih kao i zarade rukovodećih lica utvrđuju se uz saglasnost Vlade. Drugim riječima, Vlada je pokušala da ostvari nadzor nad visinom zarada kroz obavezu pribavljanja njihove saglasnosti prilikom usvajanja kolek-

⁹⁵ Član 43, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, "Službeni list Crne Gore", br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019.

⁹⁶ Budžetska inspekcija je ustanovljena Zakonom o budžetu i fiskalnoj odgovornosti 2014. godine, a kasnije su joj u nadležnost dodati i Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru (2016) i Zakon o finansiranju lokalne samouprave (2019).

⁹⁷ Više informacija o problemima u radu budžetske inspekcije u saopštenjima Instituta alternativa, "Hitno obezbijediti rad budžetske inspekcije", 15. 06. 2017, <https://institut-alternativa.org/saopstenje-hitno-obezbijediti-rad-budzetske-inspekcije/> i "Jaka budžetska inspekcija u tri koraka", 25. 12. 2020, <https://institut-alternativa.org/jaka-budzetska-inspekcija-u-tri-koraka/>

⁹⁸ Informacija o problemima u primjeni Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, jul 2016. godine, Vlada Crne Gore, dostupno na:

<https://www.gov.me/dokumenta/bd1fb533-c021-4395-adfc-e298310dd357>

⁹⁹ Član 45, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, "Službeni list Crne Gore", br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019.

*Preduzećima je
"jeftinije" da ne
poštuju Zakon nego
da smanjuju fond
zarada ukoliko su
gubitaši*

tivnih ugovora. Međutim, Vlada je od usvajanja zakona bila uključena u postupak izrade kolektivnog ugovora kod tek sedam preduzeća (Željeznička infrastruktura, JP Morsko dobro, Crnogorska plovidba, RTCG, Radio-difuzni centar, Aerodromi Crne Gore, Monteput).¹⁰⁰

IZUZECI OD PRIMJENE

Prema Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, privredno društvo koje "ostvaruje dobit u poslovanju i uredno izmiruje sve svoje obaveze" na taj način zaslužuje da se odredbe ovog Zakona ne primjenjuju na zaposlene u tom društvu.¹⁰¹

Formulacija ostavlja prostor za različita tumačenja: nije precizirano šta se podrazumijeva pod "urednim izmirivanjem obaveza" i u kojem trenutku se ovo stanje utvrđuje (na godišnjem, kvartalnom nivou ili drugačije). Takođe, norma ne definiše šta sve potпадa pod "sve obaveze" jednog preduzeća (obaveze prema radnicima, dobavljačima, partnerima, bankama, državi) kao ni ko bi i na koji način utvrđivao stanje obaveza za svako pojedinačno preduzeće, odnosno, koji dokaz o urednom izmirivanju obaveza preduzeće treba da podnese, u kojem roku i kome.

Iako gotovo nedokaziva, norma o izuzeću se odnosi na sve odredbe zakona, ne samo na ograničenja zarada. To znači da državno preduzeće koje nema gubitak i "uredno izmiruje svoje obaveze" time zaslužuje da ne poštuje ograničenje zarada odbora direktora i izvršnog direktora, da ne bude dio centralne evidencije zarada, nije mu potrebna saglasnost Vlade na kolektivni ugovor i utvrđivanje koeficijenata zarada, ali i gubi pravo da zaposlenima pruži novčane nagrade u skladu sa ovim zakonom.

Kroz zakon su naznačena i preduzeća koja su se željela izuzeti od primjene bez obzira na poslovni rezultat. Zakonom je isključena primjena njegovih normi na Investiciono-razvojni fond, odnosno "privredno društvo čiji je osnivač država a koje se bavi finansijskom - kreditnom djelatnošću u cilju podsticanja privrednog razvoja Crne Gore". Takođe, namjera je bila da se ukine primjena odredbi i na preduzeća kod kojih je "ugovorom o dokapitalizaciji sa stranim pravnim licem uređeno pitanje zarada", odnosno Elektroprivredu Crne Gore.¹⁰²



Zakon koji
reguliše zarade
primjenjuje se
samo ukoliko
je preduzeće
gubitaš ili ne
izmiruje svoje
obaveze

100 Željeznička infrastruktura:
<https://www.gov.me/dokumenta/abc7a530-45fe-49cf-a2d7-83ec8486c84c>,
JP Morsko dobro:

<https://www.gov.me/dokumenta/8957384c-9c70-447f-9dac-23a7fd6609f>,

Crnogorska plovidba:

<https://www.gov.me/dokumenta/bc1723b9-239d-415c-9b69-9703ac0be580>,

RTCG: <https://www.gov.me/dokumenta/fc0b933d-47c6-4c61-b7d5-c5b313956f19>,

Radio-difuzni centar:

<https://www.gov.me/dokumenta/14b0cb69-28da-4b40-af1b-00720d32b124>,

Aerodromi Crne Gore:

<https://www.gov.me/dokumenta/44c44573-1553-4f38-b969-6687835b248c>,

Monteput:

<https://www.gov.me/dokumenta/c4a53a69-3962-4844-905f-521246d4d6db>

101 Član 41, Izuzeće, Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, "Službeni list Crne Gore", br. 016/16 od 08.03.2016, 083/16 od 31.12.2016, 021/17 od 31.03.2017, 042/17 od 30.06.2017, 012/18 od 23.02.2018, 039/18 od 15.06.2018, 042/18 od 29.06.2018, 034/19 od 21.06.2019.

102 Član 41, ibid.



EVIDENCIJA

Centralnu evidenciju o zaradama zaposlenih vodi Ministarstvo finansija i socijalnog staranja i ona po Zakonu o zaradama zaposlenih u javnom sektoru obuhvata lične podatke zaposlenog, podatke o poslodavcu i radnom mjestu odnosno funkciji i stažu, kao i o osnovnoj zaradi, posebnom dijelu, dodacima, varijabili i drugim primanjima.¹⁰³ Ova obaveza se ne odnosi samo na državnu upravu, već na sve zaposlene u javnom sektoru, onako kako su definisani Zakonom o zaradama u javnom sektoru (a ne Zakonom o državnim službenicima i namještenicima, što bi značajno suzilo osnovicu). To znači, da je Ministarstvo u obavezi da vodi i evidenciju zaposlenih u državnim preduzećima, odnosno, da su preduzeća u obavezi da svakog mjeseca ministarstvu dostavljaju podatke potrebne za vođenje evidencije. Međutim, od početka primjene Zakona, evidencija zarada nije shvaćena u ovom smislu: državna preduzeća niti izvještavaju Ministarstvo, niti Ministarstvo ove podatke traži od njih za svoju evidenciju. Sve pojedinačne informacije koje donosioci odluka zatraže od državnih preduzeća obezbjeđuju se putem slanja dopisa svim preduzećima pojedinačno. Posljednji primjer bio je odgovor Ministarstva finansija na poslaničko pitanje¹⁰⁴ u decembru 2019. godine kada je Ministarstvo prikupljalo informacije o zaradama od samih preduzeća kako bi odgovorilo na pitanje poslanika, uz nepotpunu listu preduzeća.

¹⁰³ Član 37, ibid.

¹⁰⁴ Odgovor Ministarstva finansija na poslaničko pitanje Srđana Milića (SNP) 24.12.2019. godine, dobiten kroz zahtjev za SPI.



5.

FISKALNI RIZICI OD DRŽAVNIH PREDUZEĆA

Svjetska banka je u posljednjem PEFA izvještaju ukazala na problem nadzora nad javnim preduzećima sa aspekta procijene fiskalnih rizika i ocijenila ovu dimenziju najnižom ocjenom, naglašavajući da nije uspostavljen sistem ili praksa za praćenje i upravljanje fiskalnim rizicima koji nastaju iz rada državnih preduzeća.¹⁰⁵ U prvih 20 najvećih dužnika za poreze i doprinose na lična primanja nalazi se 11 državnih preduzeća, koja duguju 48,5 miliona eura po ovom osnovu.¹⁰⁶

Više od pola milijarde eura kredita državnih preduzeća su trenutno garantovani od strane države i u svakom trenutku mogu pasti na teret budžeta države, a procedure za izdavanje garancija nisu pouštene niti unaprijedene. Zaboravljeni su nalazi DRI iz 2013. godine o nedostacima u sistemu izdavanja garancija, na osnovu kojih tužilaštvo trenutno vodi postupak zbog sumnji da je država oštećena u navodno nezakonitim postupcima garantovanja za kredite državnih preduzeća.

Državna preduzeća ne poštuju zakonsku obavezu da za svako zaduženje moraju imati saglasnost Vlade, a država nema evidenciju ukupnih dugova i kredita državnih preduzeća, i ona nisu dio izvještaja o javnom dugu. Sa druge strane, akcije državnih preduzeća se koriste kao sredstvo izvršenja nakon pravosnažnih presuda protiv države u obimu koji može ugroziti većinsko državno vlasništvo u njima.

Istovremeno, državna preduzeća svake godine izdvajaju značajna sredstva za donacije, sponzorstva i pomoći. Novac koji najčešće ubiraju zbog monopolске pozicije na tržištu, preduzeća daju mahom bez utvrđenih kriterijuma i pravilnika, uz manjak transparentnosti i mimo svih uspostavljenih javnih politika podrške socijalnoj zaštiti, sportu, čak i u slučajevima kada ostvaruju gubitak ili primaju pomoć od države.

105 Svjetska banka, Ocjena javnih rashoda i finansijske odgovornosti – Izvještaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama, 2020, dostupno na:
<https://www.pefa.org/sites/default/files/2020-02/ME-Dec19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check-MNE.pdf>

106 Crna lista poreskih dužnika, dostupna na:
https://upravaprihoda.gov.me/biblioteka/ostali_dokumenti

DRŽAVNE GARANCIJE ZA DRŽAVNA PREDUZEĆA

Na kraju 2020. godine, ukupan ugovoren iznos kredita za koje je država garantovala iznosi 605,32 miliona eura.¹⁰⁷ Garancije koje su trenutno aktivne se gotovo isključivo¹⁰⁸ odnose na kredite državnih preduzeća, odnosno, podršku kompanijama za sprovođenje kapitalnih projekata i restrukturiranje. Prijedlogom zakona o budžetu za 2021. godinu predviđeno je da se u toku godine izdaju nove garancije u iznosu od 39 miliona za kreditne aranžmane Željezničkog prevoza, Željezničke infrastrukture i Regionalnog vodovoda.¹⁰⁹

DRI je 2013. godine objavila izvještaj o reviziji državnih garancija izdatih 2010. i 2011. godine u kojima je ispitala postupak izдавanja garancija za pet preduzeća koja su tada bila u većinskom državnom vlasništvu, a čije je aktiviranje uslijedilo uslijed nemogućnosti ovih preduzeća da servisiraju obaveze po kreditima.¹¹⁰ DRI je zaključila da su državne garancije izdate bez detaljne analize finansijskog položaja i analize ekonomske održivosti, bez odgovarajuće procjene mogućih posljedica aktiviranja istih na državni budžet i bez čvrstih kontragarancija. Postupak u međuvremenu nije unaprijeđen ni u smislu boljeg definisanja procesnih aspekata postupka izdavanja garancija, niti u pogledu zaštite državnog interesa i procjene fiskalnog rizika od aktiviranja garancija ili obezbjeđenja države u tom slučaju. Napredak je učinjen u pogledu kontrole državne pomoći sa aspekta usklađenosti u oblasti zaštite konkurenциje i pravnom tekovinom EU u poglavljju 8 kroz izmjene Zakona o kontroli državne pomoći i jačanju nadležnosti Agencije za zaštitu konkurenциje, dok su problemi nedovoljno opreznog izdavanja garancija još uvijek neriješeni.

ZADUŽIVANJE - EVIDENCIJA I ODNOS PREDUZEĆA I VLADE

Kada jednom dobiju državnu garanciju, preduzeća koja su korisnici garancija su po Zakonu dužna da, prije ugovaranja svakog novog kredita, pribave odobrenje Ministarstva finansija, kako bi država imala potpunu sliku o fiskalnim rizicima i spriječila šanse za aktiviranje izdate garancije.¹¹¹ Osim korisnika garancija, i sva druga privredna društva u većinskom vlasništvu države imaju obavezu da se prije dugoročnog zaduživanja obrate Vladi radi saglasnosti, koja se daje na predlog Ministarstva finansija.¹¹² Prema podacima IA i odgovoru

107 Izvještaj o javnom dugu Crne Gore 31.12.2020. godine, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, mart 2021. godine

108 Jedini izuzetak su 40,5 miliona domaćih garancija za realizaciju sanacionih planova lokalnih samouprava i 50 miliona za kreditnu liniju Fonda za zaštitu depozita.

109 Član 13, Prijedlog zakona o budžetu za 2021. godinu, mart 2021. godine.

110 Izvještaj o reviziji državnih garancija izdatih 2010. i 2011. godine, Državna revizorska institucija, april 2013. godine.

111 Član 55, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, "Službeni list Crne Gore", br. 020/14 od 25.04.2014., 056/14 od 24.12.2014., 070/17 od 27.10.2017., 004/18 od 26.01.2018., 055/18 od 01.08.2018.

112 Član 57, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, "Službeni list Crne Gore", br. 020/14 od 25.04.2014., 056/14 od 24.12.2014., 070/17 od 27.10.2017., 004/18 od 26.01.2018., 055/18 od 01.08.2018.



Država je trenutno garant svojim preduzećima za kredite u ukupnom iznosu od preko 0,6 milijardi eura

na zahtjev za slobodan pristup informacijama Ministarstva finansija i socijalnog staranja, nijedno privredno društvo koje je korisnik garancije nije ispoštovalo ovu obavezu iz Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti i nisu tražila saglasnost Vlade za nova zaduživanja.¹¹³

Samo tri preduzeća su se od 2014. godine do danas obraćala Vladi radi saglasnosti za zaduženje, a da pritom nisu tražili i garanciju Vlade. To su Montecargo (2018. i 2020. godine), Regionalni vodovod (2021) i Investiciono-razvojni fond.¹¹⁴ Sem Montecarga, to su ujedno i preduzeća kod kojih je ta obaveza i zakonom kojim su osnovana (Investiciono-razvojni fond)¹¹⁵ ili odlukom o osnivanju (Regionalni vodovod)¹¹⁶. Prilikom traženja saglasnosti za zaduženjem, preduzeća su dostavljala i informacije o svom poslovanju i projekcije prihoda i rashoda u narednom periodu, koji su služili kao osnova za pozitivna mišljenja resorsnih ministarstava i saglasnost Vlade.

Sem podataka o izdatim garancijama, redovni izvještaji o javnom i državnom dugu koje priprema Ministarstvo finansija i socijalnog staranja (skladu sa obavezom iz Zakona o budžetu i fiskalnoj odgovornosti)¹¹⁷ ne daju prikaz postojećih zaduženja, kratkoročnih ni dugoročnih pozajmica državnih preduzeća. Stavka koja se odnosi na iznos duga za "Pravna lica i privredna društva" u izvještajima o državnom dugu za posljednji dostupni period iznosi 39,1 miliona.¹¹⁸ Međutim, u ovu stavku su mahom ubrojane javne ustanove, dok od privrednih društava ona obuhvata samo RTCG, ŽICG i Željeznički prevoz Crne Gore¹¹⁹ koja su i jedina koja Ministarstvo izvještavaju o stanju duga na kvartalnom nivou. Drugim riječima, izvještaji o javnom dugu nisu cjeloviti, jer ne sadrže podatke o dugu ostalih najmanje 53 preduzeća u vlasništvu države na centralnom nivou.

AKCIJE PREDUZEĆA KAO SREDSTVO IZVRŠENJA

Vlada je 2019. godine zadužila Ministarstvo finansija da pronađe trajno rješenje koje će onemogućiti da se kao sredstvo izvršenja obaveza koje organi državne uprave imaju prema povjeriocima po pravosnažnim rješenjima koriste akcije privrednih društava u kojima država ima akcije. Vlada je tada tražila i da bude informisana o odgovornosti lica i institucija koja su dovela do ove situacije, ali na tom polju nije urađeno ništa do objavljivanja ovog izvještaja.¹²⁰

¹¹³ Dokumentacija dostavljena Institutu kao odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, 26-7-2021, broj 01-6-118/3

¹¹⁴ Dokumentacija dostavljena Institut alternativa kao odgovor na zahtjev za slobodan pristup informacijama, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja, 26-7-2021, broj 01-6-118/3

¹¹⁵ Član 5 Zakona o Investiciono-razvojnom fondu Crne Gore („Sl. list CG“, br. 88/09, 40/10 i 80/17)

¹¹⁶ Član 9, Odluka o osnivanju Drustva sa ograničenom odgovornošću Regionalni vodovod Crnogorsko primorje, „Službeni list Crne Gore“, br. 079/17 od 29.11.2017.

¹¹⁷ Član 59, Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti, „Službeni list Crne Gore“, br. 020/14 od 25.04.2014, 056/14 od 24.12.2014, 070/17 od 27.10.2017, 004/18 od 26.01.2018, 055/18 od 01.08.2018.

¹¹⁸ Izvještaj o državnom dugu na 31.03.2021. godine, Ministarstvo finansija i socijalnog staranja

¹¹⁹ Intervju sa predstavnicom Ministarstva finansija i socijalnog staranja, Direkcija za upravljanje dugom, analizu zaduženosti i odnose sa inostranstvom, 17.6.2021.

¹²⁰ Predlog za stavljanje van snage Zaključaka Vlade Crne Gore, broj: 07-460, od 12. februara 2019. godine i Informacija o izvršenim postupcima prinudne naplate u kojima su sredstvo izvršenja akcije u privrednim društivima u vlasništvu države, Vlada Crne Gore, 18. februar 2021.

Izvještaji o
javnom dugu ne
obuhvataju iznos
dugova najmanje
53 državna
preduzeća



*Postoji opasnost
gubljenja
većinskog udjela
akcija u državnim
preduzećima jer ih
potražioci biraju kao
sredstva izvršenja
u sporovima protiv
države*

Naime, u izvršnim postupcima koji se vode protiv Države kao dužnika, uočena je situacija u kojoj pojedini povjerioci posredstvom javnih izvršitelja kao predmet izvršenja biraju akcije u privrednim društвima u kojima država posjeduje akcije. Do problema dolazi jer pojedini organi državne uprave koji su pravosnažno izgubili sporove ne izmiruju blagovremeno troškove. Potražioci tada angažuju javne izvršitelje i otvara se mogućnost primjene Zakona o izvršenju i obezbjeđenju, koji im omogućava da izaberu akcije kao sredstvo izvršenja. Izvršenje se sprovodi sredstvima koja su navedena u prijedlogu za izvršenje, a to može biti i izvršenje na akcijama i to upisom i sticanjem založnog prava, pljenidbom, procjenom, prodajom i namirenjem izvršnog povjerioca.¹²¹ Primjera radi, ovim načinom izvršenja je trenutno blokirano 24 862 akcija EPCG koje država posjeduje.

DONACIJE, SPONZORSTVA, POMOĆI

Državna preduzeća, među kojima i ona koja godinama posluju sa gubitkom, godišnje na donacije, sponzorstva i jednokratne pomoći troše značajne iznose, mimo jasno utvrđenih kriterijuma i procedura za dodjelu novca u te svrhe, ne objavljajući dokumentaciju o ovim izdacima, sama odlučujući kome će i koliko dati. Prema nepotpunim podacima koji su prikupljeni od strane preduzeća u vlasništvu države tokom ovog istraživanja, u 2018. godini potrošeno je 1,13 miliona za donacije, sponzorstva i pomoći, u 2019. godini 1,7 miliona, dok je u 2020. samo EPCG uplatila gotovo 1,2 miliona eura u ove svrhe.

Vlada u pogledu donacija, sponzorstava i novčanih pomoći državnih firmi nema nikakvu kontrolu nad trošenjem novca niti je obaviještena o tome gdje novac ide. Trošeći novac koji najčešće ubiraju zbog monopolističke pozicije na tržištu, preduzeća se u suštini pojavljuju kao nosioci javnih politika u određenim lokalnim sredinama ili oblastima, odlučujući o raspodjeli sredstava mimo nacionalnih sistema uspostavljenih za razvoj zdravstva, sporta, kulture, umjetnosti i socijalne zaštite. Pomoći koje preduzeća daju građanima nisu povezane sa informacionim sistemom socijalnog staranja (socijalnim kartonom), te o njima ne postoji evidencija kada se odlučuje o pomoći istim licima od strane državnih institucija. Državna preduzeća sama određuju koliko sredstava mogu izdvojiti za donacije, sponzorstva i novčane pomoći, na koji način će urediti odlučivanje o dodjeli ovih sredstava i načinu prijema i obrade molbi i zahtjeva. Jedino preduzeće koje je odredilo limit za ovu budžetsku stavku je Javno preduzeće za upravljanje morskim dobrom Odlukom o kriterijumima za određivanje sredstava za sponzorstva i pomoći, tako da iznos sredstava koja se mogu dodijeliti za sponzorstva i pomoći ne može preći iznos od 5% ukupnog planiranog prihoda¹²². Od svih državnih preduzeća, 27 je dostavilo podatke o ovoj vrsti potrošnje kroz odgovore na zahtjeve za SPI. Od ovih preduzeća, samo devet je dostavilo ili objavilo na svojoj internet stranici pravilnik o dodjeli donacija, sponzorstava i novčanih pomoći, dok ostala preduzeća nemaju pravilnik ili imaju poseban odjel-

121 Članovi 27 i 137, Zakon o izvršenju i obezbjeđenju, Sl. list CG, br. 36/2011, 28/2014, 20/2015, 22/2017, 76/2017 - odluka US i 25/2019.

122 Član 2 stav 1 Odluke o kriterijumima za određivanje sredstava za sponzorstva i pomoći JP za upravljanje morskim dobrom, broj 0103-1776/3, donijeta 30.09.2002. godine.



jak u statutu¹²³ koji reguliše ovo pitanje. U pravilniku se često nalazi odredba da se u skladu sa principima poslovanja društveno odgovorne kompanije dodjeljuju sponzorstva, donacije i pomoći fizičkim i pravnim licima¹²⁴. Crnogorski elektroistributivni sistem usvaja i Izveštaj o društveno odgovornom poslovanju (DOP) u kojem se navodi da je CEDIS usvojio DOP kao zlatni standard¹²⁵.

● - TABELA 5.1: UKUPNI IZNOSI ZA DONACIJE, SPONZORSTVA
I NOVČANE POMOĆI DOBIJENI PUTEM ZAHTJEVA ZA SPI

PREDUZEĆE	IZNOS U 2018.	IZNOS U 2019.
JP za nacionalne parkove Crne Gore	6,909.00	8,100.00
DOO Regionalni vodovod Crnogorsko primorje	44,425.00	120,205.00
JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore	110,534.86	107,072.60
DOO Monteput	52,459.62	37,530.00
AD Montenegro Airlines	26,900.00	17,879.70
AD Institut za crnu metalurgiju	1,530.00	850.00
AD Barska plovidba	32,133.00	10,858.00
AD Marina	900.00	1,400.00
AD Crnogorska plovidba	10,080.00	6,100.00
AD Pošta Crne Gore	10,862.00	11,339.00
AD Castello Montenegro	200.00	100.00
DOO Centar za ekotoksikološka ispitivanja	6,800.00	9,116.00
DOO Montenegro Bonus	15,234.49	45,309.00
AD Željeznička infrastruktura Crne Gore	4,750.00	5,462.00
AD Željeznički prevoz Crne Gore	6,725.00	5,300.00
AD Montecargo	18,592.30	12,230.35
AD Održavanje željezničkih voznih sredstava	400.00	300.00
DOO Radio-difuzni centar	20,200.00	22,773.20
AD Businessmontenegro	1,000.00	
DOO Tehnopolis	180.00	550.00
DOO Project-Consulting	200.00	
ZUACG Montefarm	17,730.00	34,120.00
AD Sveti Stefan hoteli		50,000.00
DOO Crnogorski elektroistributivni sistem	146,150.00	183,424.00
DOO Vodacom	400.00	300.00
DOO Zeta Energy	1,150.00	3,300.00
DOO Berza električne energije	1,050.00	1,550.00

U dosadašnjem periodu, nije bilo pokušaja Vlade da uredi politiku davanja sponzorstava, donacija i novčanih pomoći od strane državnih preduzeća, ili da se ovi izdaci povežu sa već postojećim nacionalnim sistemima podrške sportu, socijalnoj zaštiti, obrazovanju ili zdravstvu. Nasuprot tome, Vlada je svojim zaključkom ohrađila izdašnije trošenje na ovoj poziciji — prema zaključku Vlade,¹²⁶

123 Institut za crnu metalurgiju je to pitanje regulisao članom 46 Statuta (broj 890/20 od 29.06.2020. godine), kojim odbor direktora odlučuje o odobrenju novčane pomoći u okviru planiranih sredstava ako prelazi iznos od 2,500.00 eura, dok izvršni direktor na osnovu člana 10 Ugovora o radu (broj 1589/20 od 27.11.2017) odlučuje za iznos do 2,500.00 eura.

124 Član 1 Pravilnika za dodjelu sponzorstva, donacija, pomoći i stipendija Crnogorskog elektroistributivnog sistema (broj 10-01-11984/1 od 09.03.2017. godine), dostupan na: <https://bit.ly/3122ync> (pristupljeno 22.03.2021. godine).

125 Standard ISO 26000, koji je smjernica a ne zahtjev i nije predviđen za sertifikaciju, dostupan na: <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>

126 Tačka 2 podatčka d) Zaključka Vlade Crne Gore, broj 06-1136/3 od 27.05.2013. godine.



višak prihoda nad rashodima (neto dobit) državnog preduzeća u iznosu od 70% se mora uplatiti u budžet države, dok se iznos od 70% može umanjiti za ona privredna društva koja podržavaju programe nacionalnih sportskih saveza i Crnogorskog olimpijskog komiteta, vrhunske i kategorisane sportiste, sportske aktivnosti lica s invaliditetom i druge društveno-odgovorne aktivnosti¹²⁷.

Sredstva za donacije, sponzorstva i novčane pomoći moguće je davati i odlukom o raspodjeli dobiti, kao što pokazuje slučaj Monteputa. Odlukom o raspodjeli dobiti za 2018. godinu KK Budućnost je uplaćeno 400,000.00, a Crnogorskom olimpijskom komitetu 50,000.00 eura¹²⁸, dok je za 2019. godinu KK Budućnost uplaćeno 350,000.00, KK Sutjeska 50,000.00 i MZ Crmnica za plaćanje putarine kroz tunel Sozina 30,000.00 eura¹²⁹. Takođe, odlukama o raspodjeli dobiti za 2018. i 2019. godinu Monteputa ostatak od 30% iznosa od ostvarene neto dobiti raspodijeljen je dodatni iznos od 5% (69,338.67, odnosno 62,087.00 eura) za podršku sportskim, obrazovnim, kulturnim i humanitarnim organizacijama i drugim potreba-ma, u skladu sa zahtjevima i shodno prioritetima.

◎ - SLUČAJ ELEKTROPRIVREDE

Najviše sredstava za sponzorstva, donacije i novčane pomoći u prethodne tri godine davala je Elektroprivreda Crne Gore. Tokom mandata prethodnog menadžmenta (do marta 2021. godine), preduzeće nije odgovaralo na zahtjeve za sloboden pristup informacija, ali je u finansijskim iskazima prikazano da je 2018. godine dala 596,408 eura, a 2019. godine čak 1,048,721 eura¹³⁰. Prema dokumentaciji koju je Institut alternativa dobio kroz sloboden pristup informacijama od Ministarstva kapitalnih investicija, EPCG je u 2020. godini dodijelila gotovo 1,2 miliona eura sponzorstava i donacija. Prema Pravilniku o dodjeli donacija i sponzorstava, EPCG podržava zahtjeve u oblastima kao što su sport, zdravlje, nauka, obrazovanje, kultura i umjetnost, humanitarni projekti, izdavačka djelatnost, zaštita životne sredine, i drugo. O donacijama i sponzorstvima u EPCG odlučuje se na tri mesta: pravo da dijeli donacije i sponzorstva preko 1000 eura ima odbor direktora, a predsjednik odbora direktora i izvršni direktor mogu odlučiti o pomoći do 1000 eura. Tako je odbor direktora EPCG u 2020. godini dodijelio 1,13 miliona eura, predsjednik Odbora direktora 37 600, a izvršni direktor je podijelio oko 20 650. Radi se o značajnoj podršci sportskim savezima i klubovima, festivalima, obrazovnim, zdravstvenim i drugim ustanovama, ali i nevladinim organizacijama i pojedincima. Osim novca, poklanjuju se i korišćena vozila preduzeća.

Dokumentacija o ovim izdacima se krila od javnosti – tokom 2020. godine pokrenuli smo tri postupka protiv EPCG pred Agencijom za zaštitu ličnih podataka i sloboden pristup informacijama jer je pre-

127 Dopuna tačke 2 podtačke d) Zaključka Vlade Crne Gore, broj 06-1136/3 od 27.05.2013. godine, donijeta na sjednici Vlade Crne Gore 16.05.2016. godine.

128 Odluka o raspodjeli dobiti „Monteput“ DOO Podgorica za 2018. godinu, broj 07-2524 usvojena na sjednici Vlade Crne Gore 13.06.2019. godine.

129 Odluka o raspodjeli dobiti „Monteput“ DOO Podgorica za 2019. godinu, broj 07-3499 usvojena na sjednici Vlade Crne Gore 16.07.2020. godine.

130 Elektroprivreda Crne Gore, Finansijski iskazi za 2019. godinu u skladu sa računu vodstvenim propisima Crne Gore i Izveštaj nezavisnog revizora, dostupno na: <https://bit.ly/3c9I1UK> (pristupljeno 22.03.2021. godine).



dužeće čutalo na zahtjeve, kojim su između ostalog traženi i podaci o donacijama, sponzorstvima i novčanoj pomoći. EPCG Institutu nije dostavilo ni sam pravilnik o donacijama i sponzorstvima.

● - IZDAŠNOST U MINUSU

Posebno je zabrinjavajuća praksa da donacije, sponzorstva i novčane pomoći dijele preduzeća koja posluju sa gubitkom, odnosno preduzeća koja ne mogu da funkcionišu bez pomoći države. Primjeri takvih preduzeća su Montenegro Airlines, Barska plovidba i Crnogorska plovidba. Montenegro Airlines je u stečaju zbog nago-milanih gubitaka¹³¹ i problema u finansiranju koji traju niz godina, a 2018. i 2019. godine je isplatio 26,900, odnosno 17,879 eura za donacije, sponzorstva i novčane pomoći. Barska plovidba je 2019. godine dodijelila 10,858 eura za donacije, sponzorstva i novčane pomoći, a iste godine je primila 3,000,000 eura pomoći od Ministarstva saobraćaja i pomorstva radi servisiranja dospjelih anuiteta po osnovu kredita za koje su date garancije od strane Vlade Crne Gore. Takođe, i Crnogorska plovidba je primila od Ministarstva saobraćaja i pomorstva 2018. godine 4,913,358 eura i 2019. godine 4,830,093 eura pomoći, a preduzeće je dalo 10,080 eura 2018. godine za donacije, sponzorstva i novčane pomoći, odnosno 6,100.00 za 2019. godinu.

¹³¹ Agencija za zaštitu konkurenčije je 03.09.2020. godine pokrenula ispitni postupak i obustavljena je dodjela sredstava Montenegro Airlines-u, koju je dobijao na osnovu Zakona o ulaganju i konsolidaciju i razvoj „Montenegro Airlines“ AD, Rješenje je dostupno na: <https://bit.ly/3cXBtab> (pristupljeno 22.03.2021. godine).



6.

DOSTUPNOST INFORMACIJA I TRANSPARENTNOST

Naše istraživanje pokazuje da su najtransparentnija preduzeća ona koja još uvijek funkcionišu kao "javna preduzeća" (Morsko dobro, Nacionalni parkovi, RTCG), da polovina preduzeća (njih 25) zadovoljava tek jedan ili dva osnovna kriterijuma transparentnosti, a čak devet nije jedan. U pogledu slobodnog pristupa informacijama, većina državnih preduzeća nije ažurna u odgovaranju: neka uopšte ne priznaju da su obveznici zakona, dok ostala pribjegavaju ili čutanju administracije ili proglašavanju i najosnovnijih informacija o svom radu poslovnom tajnom. Značajan broj državnih preduzeća nema ni svoju internet stranicu, dok ostala iste ne koriste da bi objavila informacije koje su po zakonu dužna. Više od polovine preduzeća ne objavljuju svoj izvještaj o radu. Po pravilu, zapisnici sa sjednica odbora direktora i usvojene odluke se ne objavljaju proaktivno, a u većini slučajeva uvid nije dozvoljen ni kroz zahtjev za slobodan pristup informacijama. Samo 15 preduzeća sama objavljaju podatke o broju zaposlenih, a tek 10 podatke o javnim funkcionerima i njihovim primanjima.

INDEKS TRANSPARENTNOSTI

Po uzoru na PETRA 2019 indeks mjerjenja transparentnosti javnih preduzeća¹³² i OECD smjernice¹³³, formirali smo sopstveni indeks transparentnosti za preduzeća u državnom vlasništvu.¹³⁴ Indeks se sastoji od deset kriterijuma, kojima se vrednuje koliko je javan rad ovih preduzeća. Sabiranjem poena za svaki odgovor, ocjena transparentnosti se mjeri na skali od 0-10, prema kojoj najmanja ocjena nula predstavlja izuzetno netransparentno preduzeće, koje ne objavljuje nijedan podatak o svom radu. Indeks stavlja težište na sama privredna društva i informacije koje objavljaju, dok su zanemarene informacije koje o preduzećima obavljaju državne institucije, poput Uprave prihoda i carina.

● - TABELA 6.1: REZULTATI INDEKSA TRANSPARENTNOSTI

KRITERIJUM	DA	NE
1. Da li preduzeće ima svoju internet stranicu?	41	9
2. Da li je na internet stranici preduzeća dostupan godišnji izvještaj o radu?	21	29
3. Da li su na internet stranici preduzeća dostupni zapisnici sa sjednica organa upravljanja preduzeća?	1	49
4. Da li su na internet stranici preduzeća dostupne odluke organa upravljanja i rukovođenja preduzeća?	2	48
5. Da li je na internet stranici preduzeća dostupan podatak o broju zaposlenih u preduzeću?	15	35
6. Da li je na internet stranici preduzeća dostupan (ažurirani) akt o sistematizaciji i organizaciji preduzeća?	7	43
7. Da li preduzeće odgovara na zahteve za SPI?	37	13
8. Da li je preduzeće objavilo spisak javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije?	10	40
9. Da li preduzeće objavljuje podatke o sponzorstvima, donacijama i novčanim pomoćima pravnim i fizičkim licima?	1	49
10. Da li preduzeće ima pravilnik kojim definije primjenu instituta poslovne tajne?	3	47

132 PETRA 2019 - Public Enterprises Transparency Index 2019, koji su pripremili Transparency Srbija i Transparency International Češka, više informacija na <https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/183-indeks-transparentnosti-preduzeaca-u-drzavnom-vlasnistvu>

133 OECD (2015), OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264244160-en>

134 Ažurirani rezultati Indeksa su dostupni na našoj internet stranici "Čija su naša javna preduzeća": <https://javnapreduzeca.mojnovac.me/uporedna-analiza/indeks-transparentnosti>



Čak devet državnih preduzeća ne može građanima da pruži ni osnovne informacije o svom radu putem interneta jer nemaju sopstvenu internet stranicu. Nemanjem sopstvene internet stranice, preduzeća krše obaveze iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama, koji ih obavezuje na proaktivno objavljivanje značajnog obima informacija,¹³⁵ kao i Zakona o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja¹³⁶ koji takođe propisuje obavezu objavljivanja dokumentacije (putnih naloga, odluka, ugovora, naloga) u periodu održavanja izbora.

Sa druge strane, od 41 preduzeća koja imaju internet stranicu, njih pet¹³⁷ ne ispunjava nijedan drugi kriterijum predviđen indeksom transparentnosti, a kod nekih preduzeća internet stranice nemaju nijednu informaciju da se radi o preduzeću u vlasništvu države, pa samim tim ni dokumentaciju čije je objavljivanje obavezno.¹³⁸

Objavljivanje godišnjeg izvještaja o radu je zakonska obaveza¹³⁹. Rezultati pokazuju da je tek 21 preduzeće objavilo godišnji izvještaj o radu¹⁴⁰, a 29 preduzeća ne.

Zapisnici sa sjednica organa upravljanja¹⁴¹ preduzeća po pravilu se ne objavljuju — rezultati pokazuju da samo jedno preduzeće (RTCG) redovno objavljuje šta je razmatrano i o čemu se raspravljalo na sjednicama. Zapisnici su traženi i putem zahtjeva za sloboden pristup informacijama. Pristup informaciji dozvoljen je od 21 preduzeća, a ostala preduzeća su uskratila pristup pozivajući se, uglavnom, na institut poslovne tajne.¹⁴²

Rezultati pokazuju da se odluke organa upravljanja i rukovođenja preduzeća ne objavljuju. Samo dva preduzeća (Morsko dobro i RTCG) redovno objavljuju ove odluke. Takođe, odluke su tražene i zahtjevom za sloboden pristup informacijama, a na zahtjev je pozitivno odgovorilo 27 preduzeća.

Podaci o broju zaposlenih rijetko se objavljuju, samo 15 preduzeća pruža informacije o broju zaposlenih na svojoj internet stranici. Slična situacija je i sa objavljivanjem akta o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji. Rezultati pokazuju da samo sedam preduzeća trenutno proaktivno objavljuje ovu informaciju, dok je još 24 preduzeća dostavilo ovu informaciju tek nakon upućenog zahtjeva za sloboden pristup informacijama.

¹³⁵ Zakon o slobodnom pristupu informacijama, "Službeni list Crne Gore", br. 044/12 od 09.08.2012, 030/17 od 09.05.2017.

¹³⁶ Zakon o finansiranju političkih subjekata i izbornih kampanja, "Službeni list Crne Gore", br. 003/20 od 23.01.2020, 038/20 od 25.04.2020.

¹³⁷ Preduzeća koja imaju samo internet stranicu, a ne objavljaju nijednu informaciju koju sadrži indeks transparentnosti su: AD Aerodromi Crne Gore, HTP Ulcinjska rivijera AD, HG Budvanska rivijera AD, AD Rudnik ugla i DOO Fond za zaštitu životne sredine.

¹³⁸ Primjer je HTP Ulcinjska rivijera AD, čija internet stranica ne sadrži nijednu informaciju koja bi ukazala da se radi o državnom preduzeću, <https://ulcinjska-rivijera.com/>

¹³⁹ Član 12, stav 1, tačka 4 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 44/12 i 30/17)

¹⁴⁰ Imena ovih izvještaja variraju i mogu se naći sljedeći nazivi: izvještaj o realizaciji godišnjeg programa upravljanja, izvještaj o radu javnog preduzeća, godišnji izvještaj, godišnji izvještaj menadžmenta, izvještaj o poslovanju, izvještaj o upravljanju ili izvještaj za određenu djelatnost kojom se bavi pojedino preduzeće, kao što je RTCG, koji donosi izvještaj o ostvarenom programskom produkcionom planu.

¹⁴¹ Organi upravljanja imaju dva naziva za odgovarajuće oblike organizovanja preduzeća: upravni odbor (za javna preduzeća) i odbor direktora (za akcionarska društva ili društva sa ograničenom odgovornošću).

¹⁴² Član 14 stav 1 tačka 6 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ("Službeni list Crne Gore", br. 44/12 i 30/17)



Jedino EPCG objavljuje podatke o sponzorstvima, donacijama i novčanim pomoćima pravnim i fizičkim licima¹⁴³, ali ne kroz objavljanje svojih odluka i spiskova pomoći, već kroz promotivne vijesti o tome da su određena sredstva nekome upućena. Poređenje sa dokumentacijom koju smo naknadno dobili preko zahtjeva za slobodan pristup informacijama od EPCG¹⁴⁴ pokazuje da ove objave na stranici EPCG ne uključuju pomoć upućenu pravnim i fizičkim licima. Podaci o sponzorstvima, donacijama i novčanim pomoćima su traženi i zahtjevom za slobodan pristup informacijama, a dokumentaciju je dostavilo 29 preduzeća.

Samo tri preduzeća su objavila svoj pravilnik kojim se definije primjena instituta poslovne tajne. Prilikom slanja zahtjeva za slobodan pristup informacijama, može se doći do zaključka da pravilnici kod nekih javnih preduzeća nisu usklađeni sa Zakonom o slobodnom pristupu informacijama. Jedan od primjera je da je ugovor o radu izvršnog direktora propisivan kao poslovna tajna, dok je Zakon o slobodnom pristupu informacijama odredio da se pristup podacima koji se odnose na javne funkcionere u vezi sa vršenjem javne funkcije, kao i na prihode i imovinu ne mogu ograničavati¹⁴⁵.

◎ - TABELA 6.2: OCJENA TRANSPARENTNOSTI OD STRANE PREDUZEĆA

OCJENA NA OSNOVU ISPUNJENOSTI DESET KRITERIJUMA TRANSPARENTNOSTI	PREDUZEĆE
7	JP za upravljanje morskim dobrrom
6	JP za nacionalne parkove; DOO Monteput; AD CGES; AD ŽICG; AD ŽPCG; JP RTCG
5	DOO Regionalni vodovod Crnogorsko primorje; AD Montecargo; DOO Radio-difuzni centar; AD IRF
4	AD EPCG; AD Montenegro Airlines; DOO Tehnopolis; DOO CEDIS; DOO Vodacom
3	AD 13. jul Plantaže; AD Barska plovidba; AD Pošta CG; DOO CETI; DOO Montenegro bonus; ZUACG Montefarm
2	AD Luka Bar; Institut „Dr Simo Milošević“ AD; AD ICM; AD Marina; AD Crnogorska plovidba; DOO COTEE; AD OŽVS; DOO PROCON; AD Sveti Stefan hoteli; DOO Skijališta CG; DOO RCUD; DOO NTP CG; DOO Berza električne energije; DOO Turistički centar Durmitor
1	AD Aerodromi CG; AD Ulcinjska rivijera; AD Budvanska rivijera; AD Castello Montenegro; AD Rudnik uglja; AD Businessmontenegro; AD Montenegrroturist; DOO Zeta energy; DOO Fond za zaštitu životne sredine
0	AD Montepranzo-Bokaproduct; DOO Miločer; DOO PIO; DOO Zaštita prostora Crne Gore; AD Market

143 Internet stranica EPCG posvećena ovoj oblasti:
<https://www.epcg.com/media-centar/sponsorstva-i-donacije>

144 Dokumentacija dostupna na internet stranici Instituta alternativa, Čija su naša javna preduzeća:
https://www.dropbox.com/sh/h5pqkkuu7efmjzkg/AAC7K_7WOdKIOXVVMwKbA9V6a?dl=0

145 Član 14, Zakona o slobodnom pristupu informacijama
„Službeni list Crne Gore“, br. 44/12 i 30/17)

SLOBODAN PRISTUP INFORMACIJAMA

Sva preduzeća koja su odgovorila na zahtjev za slobodan pristup informacijama i pružila bar jednu od zatraženih informacija dobila su pozitivnu ocjenu, a takvih je bilo 37. Primjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama je otežana kod većine preduzeća u vlasništvu države. U sklopu ovog istraživanja, Institut alternativa je uputio 222 zahtjeva državnim preduzećima, a dobio 158 odgovora, od kojih je samo mali dio bio odgovor sa dostavljenom traženom informacijom: značajan broj primljenih odgovora su bili odbijanja pristupa na osnovu ograničenja iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama,¹⁴⁶ poslovne tajne ili nepriznavanja statusa obveznika Zakona o slobodnom pristupu informacijama¹⁴⁷. Najčešće je odbijan pristup zapisnicima i odlukama organa upravljanja preduzeća. Bili smo prinuđeni da istovremeno pošaljemo i 53 žalbe Agenciji za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama, a preduzeća nisu reagovala ni nakon što su žalbe bile usvojene od strane Agencije. Preduzeća nemaju praksu ni objavljivanja spiska javnih funkcionera i liste obračuna njihovih zarada i drugih primanja i naknada u vezi sa vršenjem javne funkcije — samo deset preduzeća ispunjava ovu obavezu. U okviru tih deset preduzeća, većina upućuje građane da informaciju mogu dobiti na portalu Agencije za sprječavanje korupcije i u izvještajima o prihodima i imovini javnih funkcionera.

¹⁴⁶ Član 14 Zakona o slobodnom pristupu informacijama
(„Službeni list Crne Gore“, br. 44/12 i 30/17)

¹⁴⁷ AD Budvanska rivijera i AD Rudnik uglja su tvrdili da nisu obveznici primjene
Zakona o SPI, uprkos poništavanju takvih rješenja od strane AZLPSPI.





ŠTA DA SE RADI

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA

ŠTA DA SE RADI - PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA



Kako bi država znala šta se dešava u njenim preduzećima i imala nadležnost da spriječi ili riješi probleme u njihovom poslovanju neophodno je preuzeti sljedeće korake:

• Neophodno je uspostaviti međuresorno vladino tijelo zaduženo za praćenje rada državnih preduzeća. Potrebno je centralizovati odgovornost za predlaganje vlasničke politike, predlaganje imenovanja organa upravljanja, nadzor nad državnim preduzećima, analitičke poslove praćenja rada preduzeća i sprovođenja vladinih zaključaka u organu na centralnom nivou, sastavljenom od predstavnika više resora i uz postojanje stalnog tehničkog sekretarijata zaduženog za stručne i ekspertske poslove.

• Neophodno je postojanje posebnog pravnog okvira za rad državnih preduzeća, usvajanjem posebnog pravnog akta ili izmjenom Zakona o privrednim društvima, kojim bi prava osnivača i obaveze društava u pogledu odgovornosti i transparentnosti bile propisane na detaljniji način.

• Posebni zakoni kojima je uređen rad određenih preduzeća propisuju detaljnije obaveze preduzeća prema osnivaču, procedure i način imenovanja organa upravljanja i rukovođenja uz sprovođenje postupaka javnih konkursa, nadležnosti Vlade u pogledu utvrđivanja plana rada, cijene koštanja usluga i raspolažanja finansijskim sredstvima, izvještavanje preduzeća prema Vladi i Skupštini, javnosti rada ovih društava i participativnosti u donošenju planskih dokumenata preduzeća, koje treba iskoristiti u izradi novog pravnog okvira za rad državnih preduzeća, tako da važe za sva privredna društva u vlasništvu države.

• Neophodno je propisati sadržaj odluke o osnivanju državnih preduzeća, koji bi obuhvatio isti nivo ovlašćenja, obaveza i prava osnivača, kao i ujednačiti odluke o osnivanju postojećih državnih preduzeća.

• Neophodno je izmijeniti Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti (član 72) kako bi se nadležnost za praćenje i analizu finansijskih planova i izvještaja proširila na sva preduzeća u većinskom vlasništvu države.

• Potrebno je propisati i detaljno definisati situacije koje se mogu okarakterisati kao "poremećaji u poslovanju" preduzeća, na osnovu prikupljenih podataka o poslovnim rezultatima, izvještajima o reviziji, poštovanju zakљučaka Vlade, povodom kojih bi Vlada imala pravo na upotrebu vanrednih mera (razrješenja upravljačkih i rukovodnih struktura, ograničenja raspolažanjem imovinom, obustavljanje izvršenja akata preduzeća) radi uspostavljanja optimalnih radnih procesa. Sastavni dio vanrednih nadležnosti osnivača mora biti i odgovornost za obrazloženje primjene ovih mera Skupštini Crne Gore i izvještavanje o rezultatima postignutim primjenom mera.

• Neophodno je izvršiti objedinjavanje i ukrupnjivanje državnog paketa akcija u državnim preduzećima, na način što će se akcije u vlasništvu različitih entiteta (prije svega Fonda PIO i ZZZ) prenijeti na Vladu, kako bi se centralizovale i pojednostavile linije odgovornosti i nadležnosti za ostvarivanje vlasničkih prava upravljanja preduzećima.

• Neophodno je zaustaviti praksu osnivanja privrednih društava odlukom Vlade, ukoliko osnivanje preduzeća nije izričito predviđeno zakonskim aktom.

• Neophodno je dopuniti obavezni sadržaj izvještaja o procjeni uticaja propisa ako se propisom predviđa osnivanje novog privrednog društva obavezom obrazloženja razloga zbog kojih se javna ovlašćenja prenose na ovaj tip društva (DOO ili AD), detaljnim biznis planom i procjenom visine i upotrebe osnivačkog uloga Vlade, fiskalnim rizicima i planiranim brojem zaposlenih.

2. **FINANSIJSKI NADZOR**

Kako bi se povećala djelotvornost komercijalne revizije državnih preduzeća, potrebno je preuzeti sljedeće korake:

• Potrebno je izmijeniti Zakon o reviziji tako da sva državna preduzeća (privredna društva u većinskom vlasništvu države) budu uvrštena u listu "subjekata od javnog interesa" bez obzira na njihovu veličinu, čineći na taj način da revizija godišnjih finansijskih iskaza bude obavezna.

• Neophodno je primjenom inspekcijskog nadzora i kaznenih odredbi povećati disciplinu dostavljanja izvještaja o (komercijalnoj) reviziji Upravi prihoda i carina od strane državnih preduzeća.

• Odbori direktora i revizorski odbori moraju obezbijediti da se iz godine u godinu ne angažuju ista društva za reviziju, pogotovo ukoliko se radi o društvima koja su kažnjavana od strane nadležne inspekcije za teže povrede Zakona o reviziji. Evidencija o tome koja društva za reviziju bivaju angažovana mora biti vođena od strane Ministarstva finansija, uz preporuke odborima direk-



tora i revizorskim odborima u slučajevima negativnih trendova uzastopnog angažovanja istih društava za reviziju.

**Kako bi preduzeća imala što veću korist od novog instrumenta,
revizorskih odbora, potrebno je:**

- Izmijeniti Zakon o reviziji tako da formiranje revizorskog odbora bude obavezno za sva privredna društva u većinskom vlasništvu države.
- Izmijeniti Zakon o reviziji tako da je neophodno mišljenje Ministarstva finansija na prijedlog imenovanja članova revizorskog odbora. Ministarstvo treba da vodi evidenciju o članstvu u ovim tijelima, kako bi osiguralo da su zadovoljeni zakonski uslovi strukture članstva, kao i da u odborima članstvo ima i predstavnik države kao vlasnika i da isti članovi nisu imenovani u odbore više privrednih društava.
- Izmijeniti Zakon o reviziji kako bi se ugradila obaveza redovnog kvartalnog izvještavanja Vlade kao osnivača i vlasnika privrednih društava od strane revizorskih odbora o kvalitetu finansijskog izvještavanja, efektivnosti internih kontrola i interne revizije, sprovodenju preporuka interne revizije, državne revizije ili eksternog revizora i drugim pitanjima od značaja.
- Neophodno je Zakonom o reviziji urediti ograničenja naknada za članove revizorskih odbora.
- Sagledavanje kvaliteta rada revizorskih odbora je neophodno predvidjeti kao redovnu godišnju obavezu ministarstva zaduženog za poslove finansija i budžeta, uz nadovezivanje na rezultate prethodnih analiza.

Da bi zaživjela unutrašnja revizija u državnim preduzećima i njeni rezultati postali vidljiviji, potrebno je sprovesti sljedeće:

- Neophodno je izmijeniti Zakon o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru, na način što će se sva državna preduzeća (uključujući i ona koja su organizovana kao akcionarska društva) obavezati na izvještavanje Ministarstva finansija kroz godišnje izvještaje o unutrašnjoj reviziji, finansijskom upravljanju i o prevarama i nepravilnostima.
- Vlada mora, kroz odbore direktora, zahtijevati uredno dostavljanje godišnjih izvještaja o unutrašnjoj reviziji i finansijskom upravljanju i kontrolama od svih državnih preduzeća koja i po postojećem pravnom okviru imaju tu obavezu, ali je ne izvršavaju.
- Uredbom o organizaciji i načinu rada državne uprave je neophodno propisati jasne linije nadzora nad preduzećima od strane pojedinačnih resora Vlade, kako bi se omogućilo vršenje revizije u manjim preduzećima i onim koja još uvijek nisu formirala svoju jedinicu za unutrašnju reviziju.
- Ministarstvo finansija i socijalnog staranja treba da, u skladu sa definicijom javnog sektora iz matičnog zakona, priprema cjelo-

vit *Konsolidovani izvještaj o upravljanju i unutrašnjim kontrolama u javnom sektoru* koji će uključivati informacije i o državnim preduzećima.

U cilju jačanja uticaja rada Državne revizorske institucije u oblasti državnih preduzeća, potrebno je sprovesti sljedeće:

- Neophodno je ojačati kapacitete DRI u sektor V koji je nadležan za (između ostalog) revizije državnih preduzeća, posebno u pogledu mogućnosti tematskih ili revizija uspjeha, kojima bi se povećao broj državnih preduzeća obuhvaćenih revizijama na godišnjem nivou.
- Poslanici u Skupštini Crne Gore treba da obrate posebnu pažnju na izvještaje o reviziji državnih preduzeća i kroz organizovanje kontrolnih saslušanja provjere stepen sprovodenja preporuka i izvrše pritisak na subjekte revizije da isprave nepravilnosti u svom poslovanju.
- Neophodno je da odbori direktora svih državnih preduzeća, preko revizorskih odbora i unutrašnje revizije, prate ispunjavanje preporuka državnih revizora, odnosno, vrše provjeru poslovanja sopstvenih preduzeća na osnovu izvještaja o reviziji za druga državna preduzeća u elementima poslovanja koji su im zajednički.

Kako bi se oživio mehanizam budžetske inspekcije, potrebno je sprovesti sljedeće preporuke:

- Neophodno je ojačati budžetsku inspekciju Ministarstva finansija kako bi redovno vršila nadzor nad poslovanjem svih preduzeća u pogledu poštovanja odredbi Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru. Neophodno je popuniti postojeća radna mjesta i povećati broj sistematizovanih mesta, promjeniti organizaciju tako da se podstakne specijalizacija za određene zakone u nadležnosti inspekcije i sektore (kao što su državna preduzeća).
- Potrebno je propisati javnost rada budžetske inspekcije uz obavezu redovnog informisanja Vlade o sprovedenim radnjama i izrečenim mjerama, posebno u pogledu rada državnih preduzeća.

Kako bi se spriječio nejednak tretman državnih preduzeća u oblasti javnih nabavki i izbjegla opšta izuzimanja od primjene Zakona o javnim nabavkama, neophodno je preduzeti sljedeće korake:

- Potrebno je preispitati kriterijume po kojima su određena državna preduzeća izuzeta od primjene Zakona o javnim nabavkama.
- Potrebno je razmotriti mogućnost korišćenja zajedničke nabavke, odnosno centralizovanih nabavki, za pojedine predmete nabavke preduzeća ili naručioce iste sektorske djelatnosti.



3. UPRAVLJANJE I RUKOVOĐENJE

U cilju profesionalizacije organa upravljanja državnih preduzeća, potrebno je preuzeti sljedeće korake:

- Neophodno je propisati obavezu da prilikom imenovanja članova organa upravljanja, opšti uslov bude određeni stepen znanja i iskustva iz djelatnosti društva i/ili poslova rukovođenja, odnosno, određeni broj godina radnog iskustva u poslovima rukovođenja.
- Neophodno je propisati da u strukturi odbora direktora, određeni broj članova čine stručnjaci afirmisani u oblasti djelatnosti preduzeća, predstavnici radnika kao i predstavnici civilnog društva, odnosno nevladinih, naučnih i stručnih organizacija koje sprovode aktivnosti iz djelatnosti preduzeća.
- Neophodno je izmjenom propisa definisati obaveznu strukturu i proces imenovanja organa upravljanja (odbora direktora) za sva preduzeća u državnom vlasništvu

Kako bi se omogućio **izbor najboljih kandidata za pozicije izvršnih direktora** u državnim preduzećima, neophodno je sprovesti sljedeće preporuke:

- Izbor izvršnog direktora u svim državnim preduzećima mora biti obavljen uz obavezu sprovođenja javnog konkursa.
- Kandidati za izvršnog direktora u svim državnim preduzećima treba da imaju obavezu da uz prijavu dostave i plan i program razvoja društva na osnovu kojeg bi se mogla procijeniti njihova prijava i mjeriti njihov učinak.
- Neophodno je posebnim propisom odrediti opšte uslove koje izvršni direktor u svakom državnom preduzeću mora da ispunjava u pogledu iskustva u rukovođenju, opšteg radnog iskustva, stepena obrazovanja, kao i poznavanja stranih jezika. Istovremeno, neophodno je propisati obaveznu državnih preduzeća da u svojim statutima propišu posebne uslove koje izvršni direktor mora da ispunjava u pogledu, između ostalog, godina radnog staža u djelatnosti preduzeća, posebnih znanja i sertifikata iz djelatnosti društva.

4. POLITIKA ZARADA I UPRAVLJANJA LJUDSKIM RESURSIMA

Kako bi se definisala politika zarada u državnim preduzećima i kostvario nadzor nad upravljanjem ljudskim resursima u ovom dijelu javnog sektora, neophodno je preuzeti sljedeće korake:

- Neophodno je da državna preduzeća budu uključena u nacionalni strateški dokument za reformu javne uprave, prvenstveno u sklopu mjera u oblasti upravljanja ljudskim resursima i optimizacijom.
- Neophodno je definisati mehanizme koji bi onemogućili "preispitanje" kadra iz državne i lokalne uprave u državna preduzeća,

nakon sporazumnog raskida radnog odnosa uz otpremninu, tako što će proces zapošljavanja u državnim preduzećima biti informaciono povezan sa centralnom kadrovskom bazom na nivou cijele javne uprave.

• Neophodno je da Ministarstvo finansija vodi evidenciju o zaposlenima u državnim preduzećima i njihovim zaradama, a ministarstvo nadležno za poslove javne uprave bazu podataka sa ostalim podacima zaposlenih u državnim preduzećima, kao dopunu centralne kadrovske evidencije.

Neophodno je izmijeniti Zakon o zaradama zaposlenih u javnom sektoru u dijelu koji se odnosi na zarade zaposlenih u državnim preduzećima na način što će se:

- Omogućiti primjena zakona na sva preduzeća bez obzira na status u pogledu poslovnog rezultata, (član 41 Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru), uz jasno propisivanje uslova koje preduzeće treba da ispunji kako bi se ukinula primjena određenih odredbi vezanih za ograničenje zarada, definisati nadležni organ za utvrđivanje ovog stanja, uz uvođenje uslova koji se odnosi na neizmirivanje obaveza prema radnicima i poreskih obaveza po osnovu ličnih primanja kao odlučujućih pokazatelja urednosti u poslovanju preduzeća.
 - Propisati kaznene odredbe za kršenje zakona u pogledu određivanja graničnih vrijednosti zarada članova organa upravljanja i rukovođenja državnih preduzeća.
 - Neophodno je propisati novčane kazne za kršenje Zakona o zaradama zaposlenih u javnom sektoru i za odgovorna lica u preduzećima, ne samo za pravna lica u pitanju.
 - Definisati da eventualna obaveza smanjenja ili ograničenja fonda zarada u slučaju da preduzeće ostvari negativan poslovni rezultat bude fokusiran na organe upravljanja i rukovođenja, umjesto sve zaposlene kao što je sada slučaj.
 - Zakon treba da definiše granične vrijedosti otpremnina za direktore čiji je mandat prekinut prije roka, da predviđi obavezu pribavljanja saglasnosti ili obavještavanja Vlade za usvajanje i sve moguće izmjene ovog iznosa, kao i uslove i ograničenja pod kojima se primaoci ovih otpremnina mogu opet zaposliti u javnom sektoru.
 - Zakon treba da definiše isplatu bonusa izvršnim direktorima, tako da se isplata istih zabranjuje ukoliko je preduzeće u prethodnoj godini poslovalo sa minusom, odnosno ukoliko postojeći minus u posljednjoj godini nije značajnije smanjen.
- Neophodno je da država, zaključkom i preko odbora direktora, pokrene reviziju i izmjene kolektivnih ugovora u svim državnim pre-



dužećima i njihovo usklađivanje sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru, uz obavezno pribavljanje saglasnosti Vlade na usaglašeni tekst ugovora.

5. FISKALNI RIZICI

U pogledu problema u oblasti državnih garancija i zaduživanja državnih preduzeća:

- Neophodno je sprovesti preporuke **DRI** iz Izvještaja o reviziji državnih garancija iz 2013. godine koje se odnose na zaštitu javnog interesa u procesu davanja garancija, kroz izmjenu zakonskog i institucionalnog okvira.
- Neophodno je da **Ministarstvo finansija** pojača nadzor na državnim preduzećima koja su korisnici državnih garancija u pogledu njihovih naknadnih zaduživanja, kroz uspostavljanje evidencije takvih preduzeća i praćenja njihovih finansijskih pokazatelja.
- Izvještaj o javnom dugu treba da obuhvati i dugoročna zaduženja svih državnih preduzeća koja na kvartalnom nivou moraju obavještavati Ministarstvo finansija o stanju duga. **Direkcija za upravljanje dugom, analizu zaduženosti i odnose sa inostranstvom** mora imati listu svih državnih preduzeća i uspostaviti sistem redovnog kvartalnog izvještavanja o stanju duga od strane svih državnih preduzeća, uz provjeru tačnosti informacija kroz poređenje sa revizorskim izvještajima i saradnju sa budžetskom inspekциjom. Ministarstvo finansija mora informisati Vladi o stanju u ovoj oblasti i predložiti zaklučke kojima će se preduzeća i odbori direktora obavezati na poštovanje svoje zakonske obaveze ili biti raspušteni.

U pogledu problema korišćenja akcija preduzeća kao sredstva izvršenja:

- Neophodno je spriječiti praksu izmirenja izvršnih presuda protiv države u kojima se kao sredstvo izvršenja uzimanju akcije u privrednim društvima u vlasništvu države, kroz blagovremenu isplatu troškova po pravosnažnim presudama u kojima je država izgubila.

U oblasti donacija, sponzorstava i novčanih pomoći koje udjeluju državna preduzeća:

- Neophodno je pravnim aktom regulisati dodjelu donacija, sponzorstava i novčanih pomoći od strane svih državnih preduzeća, tako da ona bude izmještena sa nivoa odlučivanja na nivou odbora direktora i izvršnih direktora, već podložna odbrenju Vlade. Ona državna preduzeća koja su korisnici državne pomoći ili ostvaruju gubitak moraju biti onemogućena da izvršavaju plaćanja na ime donacija, sponzorstava i novčanih pomoći.

• Državna preduzeća treba budu obavezana na uplatu dijela koji nije neophodan za ulaganje u kapacitete ili razvojne projekte društva u državni budžet, kako bi se eventualni višak prihoda uložio u već postojeće sisteme socijalne zaštite, podrške sportu, kulturi, itd.

6. DOSTUPNOST INFORMACIJA I TRANSPARENTNOST

Ozbiljnost situacije u pogledu dostupnosti informacija i transparentnosti državnih preduzeća nalaže uključivanje nadležnih institucija kako bi se stanje popravilo. U prvom redu, neophodno je da:

- Agencija za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama vrši intenzivniji inspekcijski nadzor u oblasti poštovanja obaveze proaktivnog objavljivanja informacija, u skladu sa članom 12 Zakona o slobodnom pristupu informacijama ali i iskoristi zakonske mogućnosti kako bi ona preduzeća koja ne priznaju status obveznika zakona sankcionisala. Agencija treba da ovoj oblasti, zbog njenog značaja i loše polazne situacije posveti posebno poglavje u svom godišnjem izvještaju, imenuje privredna društva koja krše zakon ili su predmet žalbi od strane podnosiča zahtjeva.
- Skupština Crne Gore posveti posebnu pažnju razmatranju izvještaja Agencije za zaštitu ličnih podataka i slobodan pristup informacijama u dijelu rada državnih preduzeća i usvoji zaključke uz izvještaj, kako bi se pratilo sproveđenje mjera za unapređenje situacije u ovoj oblasti.
- Vlada Crne Gore preko svojih predstavnika u organima upravljanja državnih preduzeća politiku otvorenosti i proaktivnog objavljivanja informacija postavi kao jedan od prioriteta u njihovom radu.

Konkretnе preporuke u oblasti korišćenja instituta poslovne tajne od strane državnih preduzeća i potrebnih izmjena Zakona o slobodnom pristupu informacijama smo naveli u publikaciji iz 2019. godine, "Poslovne tajne javnih preduzeća: Paradoksi prakse u Crnoj Gori".¹⁴⁸

DODATAK

**LISTA DRŽAVNIH
PREDUZEĆA**

5.

FISKALNI RIZICI

Lista državnih preduzeća raste iz dana u dan, a pouzdana evidencija ne postoji – različite državne institucije posjeduju spiskove različite dužine. Naš spisak je zasnovan na pretragama CRPS-a i istraživanju koje smo sproveli, a iz njega su izuzeta preduzeća koja su u stečaju.

Za svako preduzeće dat je kratak opis, PIB, internet adresa (ukoliko je posjeduje kao i podaci o broju zaposlenih, neto rezultatu i rezultatu na našem indeksu transparentnosti).

Za više podataka o svakom od ovih preduzeća, njihovim finansijskim pokazateljima tokom posljednjih godina, kao i njihovoj dokumentaciji (odlukama, ugovorima, izveštajima) koje smo uspjeli da prikupimo, posjetite naš portal: <https://javnapreduzeca.mojnovac.me>

1.

“JAVNO PREDUZEĆE ZA NACIONALNE PARKOVE CRNE GORE” - PODGORICA

PIB: 02039460

Web site: <http://nparkovi.me/>

JP za nacionalne parkove Crne Gore osnovano je 1992. godine. Preduzeće čine nacionalni parkovi Biogradska gora, Durmitor, Lovćen, Skadarsko jezero i Prokletije. Djelatnost Preduzeća je davanje na korišćenje i istraživanje nacionalnih parkova za potrebe razvoja, nauke, turizma, kulture i rekreacije, davanje na korišćenje dobara i objekata nacionalnih parkova za potrebe turizma, ugostiteljstva, lova i ribolova, vještački uzgoj ribe i proizvodnja riblje mlađadi, sanitarna sječa šume, branje šumskega proizvoda i sakupljanje sjemena i dr.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
245	-990.814	6

2.

“REGIONALNI VODOVOD CRNOGORSKO PRIMORJE” DOO BUDVA

PIB: 02090198

Web site: <https://regionalnvodovod.me/>

DOO “Regionalni vodovod Crnogorsko primorje” Budva osnovano je 12.02.2008. godine kao JP Regionalni vodovod Crnogorsko primorje, a transformisalo se u DOO u junu 2020. godine. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore. Osnovna djelatnost Društva je regionalno vodosnabdijevanje Crnogorskog primorja i drugih područja, odnosno zahvatanje, tretman, transport i isporuka vode za piće iz izvorišta Bolje sestre preko sistema RVS u vodovodne mreže opština Budva, Tivat, Kotor, Herceg Novi, Bar i Ulcinj, tj. subjektima za javno vodosnabdijevanje u tim opštinama.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
73	-198.847	5



3.

“JAVNO PREDUZEĆE ZA UPRAVLJANJE MORSKIM DOBROM CRNE GORE” - BUDVA

PIB: 02116146

Web site: <http://www.morskodobro.com/>

JP za upravljanje morskim dobrom Crne Gore - Budva osnovano je u skladu sa Zakonom o morskom dobru 02.06.1992. godine, sa zadatkom da obezbijedi zaštitu i unapređenje korišćenja morskog dobra, upravljanje morskim dobrom, zaključivanje ugovora o korišćenju morskog dobra i izgradnju i održavanje infrastrukturnih objekata za potrebe morskog dobra.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
66	95.637	7

4.

“ELEKTROPRIVREDA CRNE GORE” AD NIKŠIĆ

PIB: 02002230

Web site: <https://www.epcg.com/>

AD “Elektroprivreda Crne Gore” Nikšić je elektroenergetska kompanija, osnovana odlukom o transformaciji JEP Elektroprivreda Crne Gore 16.10.1998. godine, čija je osnovna djelatnost proizvodnja i snabdijevanje električnom energijom. Vlada Crne Gore je vlasnik 88,65% akcija Društva, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Društvo se bavi i izgradnjom i održavanjem elektroenergetskih objekata, kupoprodajom električne energije, projektovanjem, nadzorom i dr. Elektroenergetski sistem bazira se na kapacitetima proizvodnih postrojenja HE Perućica, HE Piva i TE Pljevlja.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
961	16.179.930	4

5.

AKCIONARSKO DRUŠTVO ZA USLUŽNE DJELATNOSTI U VAZDUŠNOM SAOBRAĆAJU “AERODROMI CRNE GORE” - PODGORICA

PIB: 02305623

Web site: <https://montenegroairports.com/>

AD “Aerodromi Crne Gore” Podgorica je operator civilnih aerodroma u Podgorici i Tivtu. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore. Osnovna djelatnost Društva su uslužne djelatnosti u vazdušnom saobraćaju. Društvo se bavi aktivnostima u vezi sa prevozom putnika, životinja ili robe vazdušnim putem, kontrolom aerodroma i vazdušnog saobraćaja, radom zemaljske službe na aerodromu i protivpožarnom zaštitom i odbranom na aerodromu. Pored toga, registrovano je i za obavljanje sljedećih poslova: održavanje vazduhoplova, usluge privredne avijacije, turističko posredovanje, turističke agencije, turistički birovi, pružanje usluga otvaranjem Duty free shop-a i mjenjačnice i pružanje ugostiteljskih i trgovачkih usluga u objektima Društva.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
-	-	1



6.

“MONTE PUT” DOO PODGORICA

PIB: 02462494

Web site: <http://monteput.me/>

DOO “Monteput” Podgorica osnovano je 08.12.2005. godine, u svojstvu poslovnog nasljednika Direkcije za izgradnju autoputeva Podgorica. Društvo organizuje održavanje tunela Sozina i prilaznih saobraćajnica (građevinsko, elektro, IT i mašinsko održavanje), upravljanje i monitoring saobraćaja, naplata putarine, naknada za zakup putnog zemljišta i postavljanje natpisa na putnom zemljištu. Takođe, obavlja i poslove u vezi sa razvojem i izgradnjom autoputeva i putnih objekata u Crnoj Gori. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
147	32.834	6

7.

“13. JUL - PLANTAŽE” AD PODGORICA

PIB: 02016281

Web site: <https://www.plantaze.com/>

AD “13. jul - Plantaže” Podgorica su najveći proizvođač grožđa i vina u Crnoj Gori. Vlasničku strukturu Društva čine Investiciono-razvojni fond sa 22,22% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 21,49%, ZZZ CG 8,52% i Vlada Crne Gore sa 3,66%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Osnovna djelatnost Društva je gajenje grožđa, a bavi se i proizvodnjom, preradom i prometom poljoprivrednih proizvoda, proizvodnjom vina i žestokih pića, proizvodnjom loznog i voćnog sadnog materijala, ugostiteljstvom i trgovinom. Za obavljanje svojih djelatnosti, Plantaže su u posjedu vinograda Ćemovsko polje, koji je jedan od najvećih u Evropi. Društvo posjeduje i dva restorana, 13. jul i Jezero, kao i više maloprodajnih objekata.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
-	-	3

8.

INSTITUT ZA FIZIKALNU MEDICINU, REHABILITACIJU I REUMATOLOGIJU “DR SIMO MILOŠEVIĆ” AD IGALO

PIB: 02008386

Web site: <http://www.igalospa.com>

Institut za fizikalnu medicinu, rehabilitaciju i reumatologiju “Dr Simo Milošević” AD Igalo osnovan je kao banjsko-klimatsko lječilište 1949. godine, a transformisan je u akcionarsko društvo 1996. godine. Institut se bavi kompletnom medicinskom rehabilitacijom, izvodi medicinsku nastavu i pruža zdravstvene usluge. Vlasničku strukturu Društva čini IRF CG sa 23,64% udjela u vlasništvu, Vlada Crne Gore sa 19,19%, Fond za zdravstvo 10,23% i ZZZ CG sa 3,41%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
679	-6.925.272	2



9.

“LUKA BAR” AD BAR

PIB: 02002558

Web site: <https://www.lukabar.me/index.php/me/>

AD “Luka Bar” Bar je pomorska luka za pretovar svih vrsta tereta, pružanje putničkih usluga, zaštitu i sidrenje brodova. Država posjeduje 54,05% akcija Društva, a ostalo je u privatnom vlasništvu. Luka Bar je osnivač i operator Slobodne zone luke Bar, odnosno, to je društvo koje uživa privrednu eksteritorijalnost. Korisnici Slobodne zone uživaju pogodnosti predviđene Zakonom o slobodnim zonama i drugim propisima, kao što su uvoz oslobođen carina, carinskih dažbina i PDV-a, skladištenje robe u bescarinskom režimu na neograničeno vrijeme, niska stopa poreza na dobit, uprošćene procedure, itd. Prema podacima iz aprila 2019. godine, Luka Bar, kao operator Slobodne zone, imala je 65 aktivnih ugovora o obavljanju djelatnosti u Slobodnoj zoni, koji se pretežno odnose na pretovar, skladištenje i kupoprodaju robe.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
390	1.108.154	2

10.

H.T.P. “ULCINJSKA RIVIJERA” AD ULCINJ

PIB: 02006146

Web site: <http://www.ulcinjska-rivijera.com/>

Hotelsko-turističko preduzeće “Ulcinjska rivijera” AD Ulcinj je društvo registrovano za pružanje usluga iz oblasti hotelsko-ugostiteljske djelatnosti, turizma, trgovine, poslovanja sa inostranstvom i dr. Vlasničku strukturu Društva čine Fond PIO sa 25,29% udjela u vlasništvu, Fond za obeštećenje sa 12,01%, Vlada Crne Gore sa 10,14%, ZZZ CG sa 8,43% i IRF CG sa 7,64%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Društvo od 2017. godine posluje sa jedinom funkcionalnom cjelinom, turističkim naseljem Ada Bojana. U okviru turističkog naselja, Ulcinjska rivijera posjeduje autokamp “Ada Bojana”, a Društvo posjeduje i autokamp Neptun na Velikoj plaži. Ulcinjska rivijera je 26.09.2017. godine, za hotele Olympic i Bellevue na Velikoj plaži, potpisala Ugovor o davanju u dugoročni zakup na 30 godina sa konzorcijumom DOO Karisma Hotels Adriatic Montenegro.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
67	-975.696	1



11.

DRUŠTVO ZA TRANSPORT PUTNIKA I ROBE U VAZDUŠNOM SAOBRAĆAJU "MONTENEGRO AIRLINES" AD PODGORICA

PIB: 02737175

Web site: <https://montenegroairlines.com/>

Vlada Crne Gore ima 99,91% udjela u AD Montenegro Airlines, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Osnovna djelatnost Društva je vazdušni prevoz putnika. MA je u posjedu četiri poslovna prostora, ima i izgrađen hangar na aerodromu u Podgorici za održavanje aviona, na zemljištu uzetom u zakup na neodređeno vrijeme po ugovoru zaključenim sa AD Aerodromi Crne Gore i flotu od četiri operativna aviona. Zbog lošeg poslovanja, Društvo je nerijetko dobijalo državnu pomoć. Među najznačajnijim su Plan restrukturiranja 2012. godine, kada je društvo dobilo 35,6 miliona eura i Zakon o ulaganju u konsolidaciju i razvoj Društva iz 2019. godine, kojim je određeno 155,1 miliona eura pomoći. U decembru 2020. godine, Vlada je objavila da nema zakonski osnov po kojem bi mogla nastaviti pružanje finansijske pomoći kompaniji. U Montenegro Airlines-u je u aprilu 2021. godine otvoren stečaj koji je Uprava prihoda i carina tražila zbog poreskog duga od 11,9 miliona eura.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
-	-	4

12.

HOTELSKA GRUPA "BUDVANSKA RIVIJERA" AD BUDVA

PIB: 02005328

Web site: <http://www.hgbudvanskarijera.com>

Hotelska grupa "Budvanska rivijera" AD Budva je društvo koje funkcioniše na turističkom tržištu Crne Gore. Vlasničku strukturu Društva čine Vlada Crne Gore sa 41,63 udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 12,82% i ZZZ CG sa 4,27%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Budvanska rivijera upravlja sa pet hotela: Palas i Castellastva u Petrovcu, Turističko naselje Slovenska plaža, hotel Aleksandar i hotel Mogren u Budvi. Sredinom 2019. godine, preduzeće je restrukturirano na način što je osnovano novo društvo, AD Sveti Stefan hoteli, kojeg čine hoteli Sveti Stefan i Miločer, sa pripadajućim zemljišnim kompleksom.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
412	-9.154.029	1



13.

“CRNOGORSKI ELEKTROPRENOSEN SISTEM” AD PODGORICA

PIB: 02751372

Web site: <https://www.cges.me/>

AD “Crnogorski elektroprenosni sistem” Podgorica je društvo koje obavlja djelatnost od javnog interesa - prenos električne energije. Društvo je u vlasništvu Vlade Crne Gore, koja posjeduje 55% akcija, a ostatak je u privatnom vlasništvu. Prateći zahtjeve koje nameće liberalizacija tržišta električne energije, kao i propise EU u pogledu razdvajanja tržišnih i monopolskih djelatnosti, a imajući u vidu potrebu unapređenja ekonomske efikasnosti, skupština acionara EPCG je formirala novo acionarsko društvo, te je Društvo nastalo segmentacijom iz EPCG aprila 2009. godine. Društvo je zaduženo za operativno upravljanje elektroprenosnim sistemom, a nadležnost Društva je i održavanje, razvoj i eksploraciju elemenata elektroprenosnog sistema koga čine dalekovodi i trafostanice. Društvo je registrovano i za pružanje usluge iznajmljivanja optičkih vlakana i za pružanje usluga zakupa elektronske komunikacione infrastrukture.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
302	12.459.748	6

14.

“INSTITUT ZA CRNU METALURGIJU” AD NIKŠIĆ

PIB: 02040760

Web site: <http://icmrg.me/>

AD “Institut za crnu metalurgiju” Nikšić nastalo je transformacijom i podjelom imovine društvenog preduzeća Željezara Nikšić 30.09.1992. godine. Društvo je naučno-istraživačka ustanova, koja se bavi istraživačko-razvojnim poslovima u oblasti tehničko-tehnoloških nauka, laboratorijsko-terenskim ispitivanjima i sveobuhvatnom karakterizacijom metalnih i nemetalnih materijala, procesne opreme i komercijalne proizvodnje čeličnih odlivaka, odlivaka od sivog liva, čeličnih proizvoda, polufabrikata čelika i obojenih metala i njihovih legura. Vlasničku strukturu Društva čine Država Crna Gora sa 19,11% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 19,03%, ZZZ CG sa 6,34%, Fond za obeštećenje 5,30% i Vlada Crne Gore sa 1,31%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
68	-375.094	2



15.

**“MONTEPRANZO - BOKAPRODUKT” AKCIJONARSKO DRUŠTVO
ZA POLJOPRIVREDU, PROMET I USLUGE - TIVAT**
PIB: 02269066

Web site: /

AD “Montepranzo-Bokaproduct” Tivat je Društvo koje obavlja djelatnost mješovite poljoprivredne proizvodnje, kao što su sadnja i podizanje voćnjaka, vinograda i povrtlarskih plastenika. Vlasničku strukturu Društva čine IRF CG sa 51,40% vlasničkog udjela, Fond PIO sa 17,74% i ZZZ CG sa 5,90%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Društvo od 2005. godine akumulira gubitke po osnovu poslovnih rashoda i bez pomoći države nema dovoljno obrtnih sredstava za obnavljanje proizvodnje.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
5	-13.598	0

16.

“BARSKA PLOVIDBA” AD BAR
PIB: 02324784

Web site: <https://www.montenegroutines.net/>

AD “Barska plovidba” Bar je brodarsko društvo koje obavlja djelatnost pomorskog saobraćaja i priobalnog prevoza tereta, usluga putničkog terminala i drugih pratećih usluga. Vlasničku struktuру Društva čine Država Crna Gora sa 18,63% udjela u vlasništvu, IRF CG sa 16,15%, Fond PIO sa 12,83% i ZZZ CG sa 4,27%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Barska plovidba najveći dio svojih prihoda ostvaruje od najma dva teretna broda (“Bar” i “Budva”), koja su kupljena 2012. godine uz kredit od 46,4 miliona dolara od kineske Exim banke uz državnu garanciju. Dugi niz godina, značajan prihod kompanije bio je prevoz robe i putnika na linijama između Crne Gore i Italije. Prodajom putničkog broda Sveti Stefan II i nemogućnošću pronalaženja polovnog broda na tržištu koji bi preuzeo liniju Bar-Bari, Barska plovidba je 2017. godine, kao prelazno rješenje, potpisala ugovor o agentiranju broda Dubrovnik kompanije Jadrolinija iz Rijeke. Od 2015. godine, zbog značajnog pada naknada za unajmljivanje brodova na međunarodnom tržištu vozarina, prihodi Barske plovidbe su u padu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
45	660.763	3



17.

“MARINA” AD BAR

PIB: 02333155

Web site: <https://www.marina-bar.me>

AD “Marina” Bar je nautička luka koja predstavlja turistički i nautički centar. Vlasničku strukturu Društva čine Država Crna Gora sa 19,47% udjela u vlasništvu, IRF CG sa 16,99%, Fond PIO sa 13,40% i ZZZ CG sa 4,46%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Osnovna djelatnost Društva su zabavne i rekreativne djelatnosti, a namijenjena je nautičarima i ljubiteljima sportsko-rekreativnog nautičkog turizma. Kapaciteti marine su 900 vezova u moru i 250 vezova na kopnu. Kategorije plovila za koje su uređeni privezi su jahte, jedrilice, gliseri, odnosno sve kategorije plovila do 35 metara dužine. Prema stepenu opremljenosti nautičkom infrastrukturom, vrsti, obimu i kvalitetu usluga koje pružaju, Marina spada u kategoriju velikih servisnih marina u Crnoj Gori i svrstava se u red najvećih objekata nautičkog turizma.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
32	159.323	2

18.

“CRNOGORSKA PLOVIDBA” AD KOTOR

PIB: 02399849

Web site: <http://crnogorskaplovidba.com/>

AD “Crnogorska plovidba” Kotor je brodarsko društvo koje obavlja djelatnost pomorskog saobraćaja i priobalnog prevoza tereta. Vlasničku strukturu Društva čine Vlada Crne Gore sa 99,98 akcija, dok je ostatak u vlasništvu ZZZ CG. Crna Gora raspolaže sa četiri teretna broda, od kojih su dva u vlasništvu Crnogorske plovidbe. Crnogorska plovidba je 26.01.2010. godine potpisala ugovor o nabavci dva teretna broda (“Kotor” i “21. maj”), a kreditna sredstva od 55.7 miliona dolara obezbijeđena su od kineske Exim banke uz državnu garanciju. Od 2015. godine, zbog značajnog pada naknada za unajmljivanje brodova na međunarodnom tržištu vozarina, prihodi Crnogorske plovidbe su u padu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
9	-89.997	2



19.

“POŠTA CRNE GORE” AD PODGORICA
PIB: 02867940

Web site: <http://www.postacg.me/>

AD “Pošta Crne Gore” Podgorica posluje kao samostalni poslovni subjekat od aprila 1999. godine, kada je, do tada jedinstveno preduzeće, JP PTT saobraćaja Crne Gore podijeljeno na Poštu Crne Gore DOO i Telekom Crne Gore AD. Pošta Crne Gore je prestrukturirana u akcionarsko društvo 17.11.2011. godine. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore. Pošta je nacionalni poštanski operator i punopravni član Svjetske poštanske mreže, sa 140 jedinica poštanske mreže.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
-	-	3

20.

“CASTELLO MONTENEGRO” AD PLJEVLJA
PIB: 02010127

Web site: /

AD “Castello Montenegro” Pljevlja je Društvo koje obavlja djelatnost proizvodnje radne odjeće i higijensko-tehničko zaštitne opreme. Međutim, zbog prestanka sa radom fabrike lake konfekcije i fabrike muških i dječjih čarapa, djelatnost Društva proširena je u dijelu vršenja usluga kamionskog terminala i izdavanja poslovnih prostorija. Vlasničku strukturu Društva čine Ministarstvo finansija sa 86,73% vlasničkog udjela, Elektroprivreda Crne Gore sa 1,68% i Republičkog fonda zajedničkih rezervi sa 1,32%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
9	-83.167	1

21.

**“CRNOGORSKI OPERATOR TRŽIŠTA ELEKTRIČNE ENERGIJE”
DOO PODGORICA**
PIB: 02849097

Web site: <http://www.cotee.me/>

DOO “Crnogorski operator tržišta električne energije” Podgorica je društvo za organizovanje i upravljanje tržistem električne energije i aktivnosti vezane za kupoprodaju električne energije proizvedene u objektima povlašćenih proizvođača iz obnovljivih izvora energije i visokoefikasne kogeneracije. Društvo je osnovano 16.12.2010. godine, a počelo je sa radom 29.07.2011. godine. Društvo je nosilac licence, izdate od strane Regulatorne agencije za energetiku, a u skladu sa licencom, svaki učesnik na tržištu električne energije Crne Gore dužan je sa Operatorom tržišta zaključiti ugovor o učestvovanju. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
18	43.049	2



22.

CENTAR ZA EKOTOKSIKOLOŠKA ISPITIVANJA" DOO PODGORICA

PIB: 02908433

Web site: <http://mne.ceti.me>

DOO "Centar za ekotoksikološka ispitivanja" Podgorica osnovan je 20.12.1996. godine kao javna ustanova, a prestrukturiran je 2012. godine u društvo sa ograničenom odgovornošću. Društvo vrši poslove od javnog interesa, i to djelatnosti ekotoksikoloških ispitivanja svih segmenta životne sredine: vazduha, vode, mora, zemljišta, flore i faune, klimatskih promjena, ionizujućeg i nejonizujućeg zračenja, buke i vibracije, kao i izrada posebnih toksikoloških studija, analiza i programa za potreba državnih organa, odnosno naučno istraživačkih ustanova, privrede i građana. Društvo je i referentna ustanova za kontrolu hrane i drugih proizvoda i dijagnostiku toksikanata. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
78	176.866	3

23.

DRUŠTVO ZA PROIZVODNJU, PROMET ROBA I USLUGA "MONTENEGRO BONUS" DOO CETINJE

PIB: 02384337

Web site: <http://www.montenegrobonus.me/>

DOO "Montenegro Bonus" Cetinje osnovano je 03.07.2003. godine. Društvo je registrovano za proizvodnju i promet roba i usluga širokog spektra djelatnosti, a primarno se bavi prometom roba i usluga iz oblasti gasa i naftnih proizvoda. Društvo je nosilac licence za kupovinu i prodaju električne energije i državni je operator prenosnog sistema prirodnog gasa. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
27	-430395	3

24.

RUDNIK UGLJA" AD PLJEVLJA

PIB: 02009501

Web site: <http://www.rupv.me/>

AD "Rudnik uglja" Pljevlja osnovano je transformacijom JP Rudnik uglja Pljevlja u akcionarsko društvo 28.12.1998. godine. Društvo je u 100% vlasništvu Elektroprivrede Crne Gore. Najveći kupac uglja je Termoelektrana Pljevlja. Osim glavnog prihoda koji društvo ostvaruje prodajom uglja, manji dio ostvaruje i prodajom usluga prevoza, projektovanja, održavanja i iznajmljivanja opreme.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
691	13.101.766	1



25.

“ŽELJEZNIČKA INFRASTRUKTURA CRNE GORE” AD PODGORICA

PIB: 02723816

Web site: <http://www.zicg.me/>

AD “Željeznička infrastruktura Crne Gore” Podgorica osnovano je 02.07.2008. godine, a nastalo je segmentacijom iz AD Željeznice Crne Gore. Država Crna Gora je vlasnik Društva sa 72,44% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 2,91% i ZZZ CG sa 1,16%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. U svojstvu upravljača infrastrukture, kao javnog dobra u opštoj upotrebi i vlasništvu Crne Gore, Društvo izgrađuje i investira u željezničku infrastrukturu, brine se o njenoj modernizaciji i održavanju, osigurava pristup i dodjeljuje infrastrukturne kapacitete svim zainteresovanim željezničkim prevoznicima koji ispunjavaju zakonske uslove, određuje naknade za korišćenje infrastrukturnih kapaciteta, izrađuje i objavljuje red vožnje i organizuje i reguliše željeznički saobraćaj.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
755	-646.758	6

26.

“ŽELJEZNIČKI PREVOZ CRNE GORE” AD PODGORICA

PIB: 02723620

Web site: <https://www.zcg-prevoz.me>

AD “Željeznički prevoz Crne Gore” Podgorica osnovano je 02.07.2008. godine, a nastalo je segmentacijom iz AD Željeznice Crne Gore. Država Crna Gora je vlasnik Društva sa 90,79% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 0,97% i ZZZ CG 0,38%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Djelatnost Društva je željeznički saobraćaj, prevoz putnika u drumskom saobraćaju, prevoz robe u drumskom saobraćaju, pretovar tereta, skladišta i stovarišta, održavanje i njega kola, održavanje uređaja na željeznicama, djelatnost putničkih agencija i turoperatora, aktivnosti drugih posrednika u saobraćaju, proizvodnja šinskih vozila, opravka šinskih vozila i dr.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
375	661.564	6

27.

“MONTECARGO” AD PODGORICA

PIB: 02758628

Web site: <http://www.montecargo.me/>

AD “Montecargo” Podgorica osnovano je 08.06.2009. godine, a nastalo je segmentacijom iz AD Željeznice Crne Gore. Država je vlasnik Društva sa 85,44% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 1,54 i ZZZ CG sa 0,61%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Društvo je jedini teretni operater na prugama u Crnoj Gori, a osnovna djelatnost Društva je prevoz stvari (tereta) u međunarodnom i domaćem željezničkom transportu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
295	-1.833.084	5



28.

“ODRŽAVANJE ŽELJEZNIČKIH VOZNIH SREDSTAVA” AD PODGORICA

PIB: 02816296

Web site: <http://www.ozvs.me/>

AD “Održavanje željezničkih voznih sredstava” Podgorica osnovano je 22.10.2010. godine, a nastalo je segmentacijom iz AD Željeznice Crne Gore. Država Crna Gora vlasnik je Društva sa 85,44% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 1,54% i ZZZ CG sa 0,61%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Društvo se bavi održavanjem željezničkih voznih sredstava u putničkom i teretnom saobraćaju (putnička i teretna kola, lokomotive i ostala željeznička vozna sredstva) i ostvaruje prihod pružanjem usluga tekućeg, redovnog i vanplanskog održavanja voznih sredstava AD ŽPCG-u i AD Montecargo-u.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
175	-652.797	2

29.

“RADIO-DIFUZNI CENTAR” DOO PODGORICA

PIB: 02394294

Web site: <http://www.rdc.co.me>

DOO “Radio-difuzni centar” osnovano je 2005. godine kada je izvršena segmentacija JP PTT Crne Gore, a 2009. godine transformisalo se u društvo sa ograničenom odgovornošću. Društvo obavlja djelatnost pružanja usluga na području radio-komunikacija i telekomunikacija, prenosa i emitovanja radijskih i televizijskih programa, prenosa slike, zvuka i podataka, kolokacije i druge savremene multimedijalne usluge. Takođe, vrši iznajmljivanje lokacija, servisne usluge i sve potrebne konzultacije za izradu projekata i održavanja tehničkih uređaja i opreme, kako javnom servisu (RTCG), tako i svim ostalim komercijalnim televizijama i radio stanicama. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
107	21.085	5

30.

DRUŠTVO ZA SPOLJNU I UNUTRAŠNјU TRGOVINU, ZASTUPANJE, POSREDOVANJE, INŽENJERING I USLUGE “BUSINESSMONTENEGRO” AD PODGORICA

PIB: 02117045

Web site: /

AD “Businessmontenegro” Podgorica osnovano je 15.07.1992. godine. Vlasničku strukturu Društva čine ZUACG Montefarm sa 95% udjela u vlasništvu i Vlada Crne Gore sa 5%. Osnovna djelatnost Društva je spoljna i unutrašnja trgovina medicinskim sredstvima, medicinskom opremom i uslugama špedicije. Društvo je zaduženo za poslove skladištenja i distribucije medicinskih sredstava, vođenja materijalnih i finansijskih evidencija za potrebe naručioca, plaćanja prema dobavljačima u zemlji i inostranstvu, uz punu informisanost nadležnih institucija o namjenskom korišćenju sredstava i dr. Preko Društva, kao dijela zdravstvenog sistema, vrši se upis proizvoda dobavljača iz inostranstva u Registar medicinskih sredstava kod Agencije za ljekove i medicinska sredstva.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
9	-86.413	1



31.

INOVACIONO PREDUZETNIČKI CENTAR “TEHNOPOLIS” DOO NIKŠIĆ
PIB: 03009645

Web site: <https://www.tehnopolis.me/>

DOO Inovaciono preduzetnički centar „Tehnopolis“ Nikšić je započeo sa radom 2016. godine, kao dio planiranog kapitalnog projekta Naučno-tehnološkog parka, umrežene strukture koja će sa sjedištem u Podgorici i tri decentralizovane jedinice (impulsna centra) u Nikšiću, Baru i Pljevljima. Tehnopolis je biznis inkubator i ima za cilj unapređenje razvoja preduzetništva u Crnoj Gori kao osnove razvoja novih biznisa koji počivaju na inovativnim idejama i upotrebi savremene tehnologije. U biznis inkubatoru, stanari, kojima Tehnopolis pruža tehničku i administrativnu podršku, konsultantske usluge, subvencionisani zakup poslovnog prostora i mogućnost umrežavanja, mogu biti raspoređeni kroz dostupne modele podrške – predinkubacija, inkubacija, virtualna inkubacija i komercijalni uslovi. Tehnopolis je krajem 2018. godine imao 28 stanara, dok je krajem 2019. imao 26. Tehnopolis je namijenjen da podrži razvoj mikro, malih i srednjih preduzeća u Opštini Nikšić i radi na podršci osnivanja novih i razvoja postojećih preduzeća. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
22	7.237	4

32.

“PROJECT - CONSULTING” DOO PODGORICA
PIB: 02730430

Web site: <http://www.procon.me/>

DOO “Project - Consulting” Podgorica je počelo sa radom 2008. godine, kao Nacionalna jedinica za implementaciju projekata iz oblasti komunalnih djelatnosti i zaštite životne sredine. Društvo je osnovano u cilju realizacije Finansijskog ugovora – Projekat za vodosnabdijevanje i tretman otpadnih voda u Crnoj Gori, zaključen između Vlade Crne Gore i Evropske investicione banke 30.09.2008. godine, vrijednog 57 miliona eura. Projekat se sastoji od prioritetnih investicionih planova za sakupljanje i tretiranje otpadnih voda koje se trenutno ispuštaju, u velikoj mjeri, bez prečišćavanja u crnogorske nadzemne vode (uključujući primorsku oblast), kao i šema za vodosnabdijevanje na cijeloj teritoriji Crne Gore. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
14	114.913	2



33.

“JAVNO PREDUZEĆE RADIO I TELEVIZIJA CRNE GORE” - PODGORICA

PIB: 02020220

Web site: <http://www rtcg me/>

JP Radio i televizija Crne Gore - Podgorica je nacionalni medijski javni servis. Osnovna djelatnost RTCG je pružanje javnih audiovizuelnih usluga, odnosno proizvodnja radijskog, audiovizuelnog i multimedijiskog sadržaja, muzička proizvodnja i dr.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
728	2.466.623	6

34.

“INVESTICIONO-RAZVOJNI FOND CRNE GORE” AD PODGORICA

PIB: 02217937

Web site: <https://www irfcg me/me/>

AD “Investiciono-razvojni fond Crne Gore” Podgorica osnovan je usvajanjem Zakona o Investiciono-razvojnog fondu 31.12.2009. godine, u cilju podsticanja i ubrajanja privrednog razvoja Crne Gore, i to: okončanjem procesa privatizacije prodajom kapitala stičenog u procesu svojinske transformacije, podrška mikro, malim i srednjim preduzećima i preduzetnicama, podrškom infrastrukturnim projektima, projektima vodonabnjevanja, tretmana otpadnih voda i zaštite životne sredine, kao i finansiranjem projekata od lokalnog, regionalnog i državnog značaja. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
82	-19.098.395	5

35.

“SVETI STEFAN HOTELI” AD BUDVA

PIB: 03275108

Web site: <https://www.svetistefanhoteliad.me/>

AD “Sveti Stefan hoteli” Budva osnovano je 26.06.2019. godine, a počelo je sa radom 05.08.2019. godine. Društvo je nastalo segmentacijom iz HG Budvanska rivijera. Imovinu društva čine hoteli Sveti Stefan i Miločer sa pripadajućim zemljištem, koji su dati u dugogodišnji zakup Adriatic properties-u. Vlasničku strukturu Društva čine Vlada Crne Gore sa 41,63% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 12,82% i ZZZ CG sa 4,27%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
3	507.062	2



36.

“MONTENEGROTURIST” AD BUDVA
PIB: 02005379

Web site: /

AD “Montenegroturist” Budva je društvo registrovano za obavljanje djelatnosti putničkih agencija i turoperatora. Društvo je osnovano 1968. godine, a sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog vijeka objedinjavalo je kompletну turističku privredu Crne Gore. Tokom 1989. godine Montenegroturist je rasformiran i segmentacijom Društva nastala su preduzeća kao što su Budvanska i Ulcinjska rivijera. Trenutno, Društvo prihode ostvaruje izdavanjem poslovnih prostora u zakup, a prostorije koje izdaju koristi lokalna uprava Opštine Budva. Vlasničku strukturu Društva čine Budvanska rivijera sa 35,90% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 22,25% i ZZZ CG sa 7,41%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu. Društvo vodi i višedecenijski spor oko upravne zgrade Montenegroturista sa privatizovanim društvom Montenegroekspres (društvo nastalo segmentacijom Montenegroturista), koji je prešao u vlasništvo firmi, fondova i banaka koje je kontrolisala Atlas grupa.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
1	-34.982	1

37.

“CRNOGORSKI ELEKTRODISTRIBUTIVNI SISTEM” DOO PODGORICA
PIB: 03099873

Web site: <http://www.cedis.me/>

DOO “Crnogorski elektrodistributivni sistem” Podgorica je društvo koje u okviru jedinstvenog elektroenergetskog sistema Crne Gore obavlja djelatnost distribucije električne energije. Distributivni sistem je dio elektroenergetskog sistema, koji služi za prenošenje električne energije od prenosne mreže ili elektrana priključenih na distributivnu mrežu do krajnjih kupaca. Društvo je nastalo segmentacijom iz EPCG, a počelo je sa radom 30.06.2016. godine. Društvo je u 100% vlasništvu Elektroprivrede Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
1360	1.499.054	4

38.

“FOND ZA ZAŠITU ŽIVOTNE SREDINE” DOO PODGORICA
PIB: 03304094

Web site: <https://www.eko-fond.me/>

DOO “Fond za zaštitu životne sredine” Podgorica (Eko-fond) osnovala je Vlada Crne Gore i ima 100% vlasničkog kapitala. Društvo je zvanično je počelo sa radom 03.03.2020. godine. Djelatnost Društva je finansiranje pripreme, sprovodenja i razvoja programa, projekata i sličnih aktivnosti u oblasti očuvanja, održivog korišćenja, zaštite i unapređivanja životne sredine, energetske efikasnosti i korišćenja obnovljivih izvora energije.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
5	609.355	1



39.

ZAJEDNIČKO USLUŽNO I KOORDINACIONO DRUŠTVO ZA VODOS-NABDIJEVANJE I ODVOĐENJE OTPADNIH VODA ZA CRNOGORSKO PRIMORJE I OPŠTINU CETINJE "VODACOM" DOO TIVAT

PIB: 02426331

Web site: <http://www.vodacom.co.me/>

DOO "Vodacom" Tivat je zajedničko uslužno i koordinaciono društvo za vodosnabdijevanje i odvođenje otpadnih voda za Crnogorsko primorje i Opštinu Cetinje. Osnovano je 2005. godine u cilju unapređenja vodovodne i kanalizacione infrastrukture na crnogorskem primorju. Vodacom su osnovale Vlada Crne Gore i opštine Bar, Kotor, Tivat, Budva i Herceg Novi kao agenciju za implementaciju projekta "Poboljšanje vodosnabdijevanja i odvođenje otpadnih voda na crnogorskem primorju". Opština Ulcinj se priključila Vodacomu 2012. godine. Kapital Društva podijeljen je na sedam jednakih djelova i svaki član Društva ima udio od 14,29% od ukupnog kapitala. Tokom realizacije projekata, Vodacom je spona koja sarađuje i koordinira između Vlade, ministarstava, opština, vodovodnih preduzeća, konsultanata, projektanata, izvođača, donatora i kreditora.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
16	5.622	4

40.

"SKIJALIŠTA CRNE GORE" DOO MOJKOVAC

PIB: 03168816

Web site: <https://skijalista.me/>

DOO "Skijališta Crne Gore" Mojkovac osnovano je 02.11.2017. godine za upravljanje skijalištima Kolašin 1600, Cmiljača, Žarski, Torine, Jelovica, planinski centar Komovi i Eco adventure park Komovi. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore. Društvo je formirano je za pokretanje i upravljanje lokalitetima na kojima su uložena značajna sredstva u infrastrukturne objekte (puteve, trafostanice, žičare i skijaške terene), kao i za ostvarivanje nadzora nad implementacijom planiranih investicionih aktivnosti na prostoru sjevera Crne Gore (Bjelasica, Komovi, Durmitor i Hajla).

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
30	279.686	2

41.

"ZETA ENERGY" DOO DANILOVGRAD

PIB: 02794624

Web site: /

DOO "Zeta energy" Danilovgrad je društvo za modernizaciju i razvoj malih i srednjih elektrana, koje je počelo sa radom 25.06.2010. godine. Društvo obavlja djelatnost proizvodnje električne energije iz obnovljivih izvora energije. Imovinu Društva čine male hidroelektrane "Glava



Zete”, čija rekonstrukcija je u toku, i “Slap Zete”, čija rekonstrukcija je završena u aprilu 2020. godine. Elektroprivreda Crne Gore posjeduje 51% vlasničkog udjela, dok je ostatak u vlasništvu privatne firme NTE Montenegro AS.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
20	-599.425	1

42.

“REGIONALNI RONILAČKI CENTAR ZA PODVODNO DEMINIRANJE I OBUKU RONILACA” DOO HERCEG NOVI
PIB: 02361388

Web site: <https://www.rcud.me/index.php/mn>

DOO “Regionalni ronilački centar za podvodno deminiranje i obuku ronilaca” Herceg Novi je društvo koje se brine za bezbjednost na moru i unutrašnjim vodama, zaštitu podvodnih dobara i spasavanja života i materijalnih dobara na vodama. Društvo je osnovano 2002. godine kao javna ustanova, a februara 2015. godine prestrukturirano je u društvo sa ograničenom odgovornošću. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
13	3.273	2

43.

“NAUČNO-TEHNOLOŠKI PARK CRNE GORE” DOO PODGORICA
PIB: 03280896

Web site: <https://www.ntpark.me/>

DOO „Naučno-tehnološki park Crne Gore“ Podgorica osnovan je Ugovorom o osnivanju NTP CG potpisanim između Vlade Crne Gore i Univerziteta Crne Gore u januaru 2019. godine. Vlada Crne Gore ima 57% vlasničkog kapitala, dok je 47% u vlasništvu Univerziteta Crne Gore. JDonošenjem Strateškog plana za uspostavljanje prvog NTP u Crnoj Gori 2012. godine, predviđeno je da se NTP koncipira kao umrežena struktura koja će imati svoje sjedište u Podgorici i najviše tri decentralizovane jedinice (impulsna centra), u Nikšiću, Baru i Pljevljima. Nakon početka rada impulsnog centra u Nikšiću, u kojem je uspostavljen DOO IPC Tehnopolis, 2016. godine, Vlada je u junu 2017. godine dala saglasnost da se centralna jedinica NTP u Podgorici uspostavi u kampusu Univerziteta Crne Gore, kroz prenamjenu postojećeg objekta UCG-a u izgradnji, koji je bio predviđen za potrebe tri fakulteta. Nakon izgradnje objekta, predviđeno je da će on biti dom za 30 do 50 inovativnih i naprednih tehnoloških kompanija. NTP je osnovan sa ciljem pružanja podrške i jačanju potencijala ekonomskog rasta i razvoja Crne Gore, kroz osnivanje i rast kompanija u visokotehnološkim djelatnostima, a zvanično je počeo sa radom u septembru 2019. godine.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
3	2.764	2



44.

SPORTSKI CENTAR „ADA“ DOO PLJEVLJA

PIB: 02423090

Website: /

Sportski centar „Ada“ DOO Pljevlja osnovano je 2. februara 2004. godine. Društvo je u većinskom vlasništvu države, a vlasničku strukturu čine Ministarstvo finansija sa vlasničkim udjelom od 57,88% i Uprava javnih radova sa 25,96%. Društvo obavlja djelatnost sportskih objekata, koja obuhvata rad otvorenih ili zatvorenih objekata i organizaciju sportskih priredbi na otvorenom i zatvorenom i upravljanje njima, za profesionalne sportiste i amatere.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
10	-137.416	0

45.

H.T.P. “MILOČER” DOO BUDVA

PIB: 02224917

Web site: /

Hotelsko-turističko preduzeće „Miločer“ DOO vlasnik je hotela Kraljičina plaža. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore. Društvo je 31.01.2007. godine dalo u zakup zemljište sa objektima, hotel Kraljičina plaža, dvije vile (Vila 500 i Vila 600 Miločer) i restoran Kraljičina stolica, DOO Adriatic Properties-u na period od 30 godina. Aneksom ugovora 2012. godine, rok trajanja zakupa produžen je sa 30 na 42 godine i prihvaćeno neplaćanje zakupa od strane zakupca počev od 2011. godine, kada dolazi do potreškoća u funkcionisanju preduzeća. Oprostom duga zakupcu, ostale su neizmirene obaveze Društva prema Fondu za obeštećenje, u vezi sa prodajom hotela Panorama u Bečićima u iznosu od 171,850 eura, dug prema Poreskoj upravi u iznosu od 192,266 eura i Opštini Budva po osnovu poreza na imovinu u iznosu od 230,000 eura. Složena finansijska situacija prevaziđena je početkom 2016. godine zaduženjem kod Univerzal kapital banke za iznos od 750,000 eura i zahvaljujući saradnji zakupca DOO Adriatic properties, sa kojim je zaključen ugovor o zajmu kojim su obezbijedena nedostajuća sredstva za tekuću likvidnost. Do decembra 2020. godine, na imovinu Društva upisana je hipoteka Univerzal kapital banke u iznosu od 867,000 eura.. Postoji i zabilježba restitucije u korist predstavnika dinastije Karađordjević, a upravni postupak pokrenut je pred Komisijom za povraćaj oduzetih imovinskih prava i obeštećenje Bar.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
2	76.612	0

46.

“PIO” DOO ULCINJ

PIB: 02456010

Web site: /

DOO „PIO“ Ulcinj pruža usluge odmora i oporavka pripadnicima penzionerske populacije pod povoljnijim uslovima od tržišnih. Društvo je počelo sa radom 03.03.2006. godine. U sastavu Društva posluju objekat Hotel PIO Ulcinj i Hotel Gorske oči Žabljak. Društvo je u 100% vlasništvu Fonda PIO. Upravni odbor Fonda PIO svake godine donosi odluke o novčanoj podrš-



ci poslovanju ovog preduzeća kako bi se nadomjestile razlike u tržišnoj cijeni odmora i oporavka penzionera i povlašćene cijene koju isti plačaju.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
28	6.965	0

47.

“ZAŠTITA PROSTORA CRNE GORE” DOO DANILOVGRAD

PIB: 03319911

Web site: /

DOO “Zaštita prostora Crne Gore” Danilovgrad osnovano je 28.05.2020. godine, a počelo je sa radom 05.08.2020. godine. Društvo je osnovano za sprovodenje administrativnog izvršenja rješenja o rušenju i vraćanju u prvobitno strane zemljišta i objekata i vrši poslove za potrebe urbanističko-građevinske inspekциje. Osim toga, Društvo može da vrši i poslove zaštite prostora, posebno u slučajevima elementarnih nepogoda, vanrednih situacija u smislu pojave klizišta, nestabilnosti terena, bujičnih nanosa, odrona i u slučaju pojave zemljotresa. Društvo je u 100% vlasništvu Vlade Crne Gore.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
10	-486	0

48.

“BERZA ELEKTRIČNE ENERGIJE” DOO PODGORICA

PIB: 03150313

Web site: <http://belen-spot.me/>

DOO “Berza električne energije” Podgorica osnovano je 21.06.2017. godine, a počelo je sa radom 07.08.2020. godine. Društvo je osnovano sa namjerom uspostavljanja veleprodajnog organizovanog tržišta električne energije u formi elektronske trgovinske platforme. Berza električne energije, kao centralna ugovorna strana, između prodavca i kupca električne energije preuzima na sebe rizike kupovine i prodaje električne energije u okviru postignutih kupoprodajnih transakcija formiranih na tržištu dan unaprijed. Berza podrazumijeva da energetski subjekti, koji imaju višak ili manjak električne energije, ne samo u Crnoj Gori, nego i širom regiona, mogu da prodaju električnu energiju. Vlasničku strukturu Društva čine Crnogorski operator tržišta električne energije sa 33,34% udjela u društvu, Elektroprivreda Crne Gore sa 33,33% i Crnogorski elektroprenosni sistem sa 33,33%.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
8	-164.863	2

49.

“TURISTIČKI CENTAR DURMITOR” DOO ŽABLJAK

PIB: 02959798

Web site: <http://tcdurmitor.me/>

DOO “Turistički centar Durmitor” Žabljak vlasnik je sportsko turističkog kompleksa Savin kuk na Durmitoru, koje je jedno od dva najveća



skijališta na području Crne Gore i nalazi se u zoni nacionalnog parka Durmitor. Savin kuk raspolaže sa žičarama i ski liftovima namijenjenim za skijanje, avanturističkim parkom i tri restorana. Društvo je trenutno u postupku restrukturiranja u cilju unosa kapitala u DOO Skijališta Crne Gore, kojim je predviđeno spajanje ta dva društva. Društvo je u 100% vlasništvu Investiciono-razvojnog fonda.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
19	-336.172	2

50. AKCIJNARSKO DRUŠTVO ZA PROMET I USLUGE EXPORT-IMPORT “MARKET” PODGORICA

PIB: 02371162

Web site: /

AD “Market” Podgorica upisano je u Centralni registar privrednih subjekata 04.02.2003. godine, a osnovna djelatnost Društva je nespecijalizovana trgovina na veliko. Vlasničku strukturu Društva čine IRF CG sa 40,07% udjela u vlasništvu, Fond PIO sa 20,02% i ZZZ CG sa 5,89%, dok je ostatak u privatnom vlasništvu.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
-	-	0

51. UNIVERZITETSKI SPORTSKO-KULTURNI CENTAR DOO PODGORICA

PIB: 03086127

Web site: <http://skcucg.me/>

Univerzitetski sportsko-kulturni centar DOO Podgorica osnovan je 4. decembra 2015. godine od strane Unverziteta Crne Gore, uz saglasnost Vlade. Društvo obavlja djelatnost sportskih objekata i pruža usluge za organizaciju sportskih, kulturno-umjetničkih i zabavnih manifestacija.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
8	-10764	3

52. FOND ZA INOVACIJE CRNE GORE DOO PODGORICA

PIB: 03382052

Web site: /

Fond za inovacije Crne Gore DOO Podgorica osnovano je 11. juna 2021. godine. Osnivač Društva je Vlada Crne Gore sa 100% udjelom u vlasništvu. Fond obavlja djelatnost koja obuhvata sprovodenje inovacione politike obezbjeđivanjem i usmjeravanjem finansijskih sredstava iz nacionalnih, međunarodnih i drugih izvora ka razvoju inovativnog preduzetništva i podsticanju saradnje između naučnog i privrednog sektora.



53.

**CRNOGORSKI FOND ZA SOLIDARNU STAMBENU IZGRADNJU DOO
PODGORICA**
PIB: 02247097

Web site: <http://www.cfssi.me/>

Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju DOO Podgorica osnovan je 1996. godine pod nazivom Fond za finansiranje izgradnje stanova. Vlasničku strukturu Društva čine Vlada Crne Gore i Savez sindikata Crne Gore sa jednakim udjelom u vlasništvu od 46.51%, dok je preostalih 6.98% u vlasništvu Sindikalne organizacije pivare „Trebjesa“ AD Nikšić. Crnogorski fond za solidarnu stambenu izgradnju je institucija koja, u saradnji sa lokalnim samoupravama – opština, pod povoljnim uslovima gradi stambene objekte za potrebe crnogorskih državnih institucija, organizacija i preduzeća, tj. zaposlenih u tim institucijama u svim opština Crne Gore, a koje finansijski učestvuju u Fondu na dobrovoljnoj osnovi.

Broj zaposlenih (2020)	Neto rezultat za 2020. godinu	Indeks transparentnosti (0-10)
22	-15004	1

54.

“TOMONTENEGRO” DOO PODGORICA
PIB: 03344312

Web site: <https://airmontenegro.com>

DOO “ToMontenegro” je nova avio kompanija čiji je osnivač Vlada Crne Gore sa 100% vlasničkog udjela. Društvo je osnovano 14.01.2021. godine Odlukom Vlade Crne Gore, a počelo je sa radom 08.02.2021. godine. Osnovni kapital Društva iznosi 30 miliona eura.

55.

EPCG-SOLAR-GRADNJA DOO NIKŠIĆ
PIB: 03384624

Web site: /

EPCG-solar-gradnja DOO Nikšić osnovano je 20.09.2021. godine. Osnivač Društva je EPCG DOO Nikšić sa 100% udjelom u vlasništvu. Osnovna djelatnost Društva je postavljanje električnih instalacija. Društvo je osnovano radi izvođenja radova na postavljanju fotonaponskih sistema na krovovima individualnih stambenih objekata i objektima privrednih subjekata.

56.

MONTENEGRO WORKS DOO PODGORICA
PIB: 03394352

Web site: /

Montenegro Works DOO Podgorica osnovano je 04.08.2021. odlukom Vlade Crne Gore kao jednočlano društvo. Društvo je osnovano radi nadzora, praćenja i analiziranja finansijskog stanja u privrednim društvima u većinskom vlasništvu države, kao i podrške u sprovodenju reformi u cilju efikasnijeg upravljanja istim.



INSTITUT ALTERNATIVA

Naša **misija** je snaženje demokratskih procesa i dobrog upravljanja u Crnoj Gori kroz istraživanje i analizu opcija javne politike, kao i monitoring rada javne uprave.

Naši **strateški ciljevi** su podizanje kvaliteta rada, odgovornosti, otvorenosti i efikasnosti javne uprave; podsticanje otvorene, javne, konstruktivne i argumentovane debate o javnim politikama i jačanje kapaciteta države i društva za njihov razvoj.

Saznajte više o našem radu na:

www.institut-alternativa.org